

# **Aufgaben und Handhaben der Regionalplanung in Palästina**

Zur Erlangung des akademischen Grades eines  
Doktor-Ingenieurs (Dr.-Ing.)  
von der Fakultät für Architektur  
des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT)

genehmigte

Dissertation

von

Frau Reham Alhelsi, B.Sc., lic.rer.reg.

aus Jerusalem/Palästina

Tag der mündlichen Prüfung: 16.07.2012

Gutachter: Prof. Dr.-Ing. Claus Heidemann

Gutachter: Prof. AA Dipl. Alex Wall

## Zusammenfassung

Mit dem Abkommen zwischen Israel und der PLO 1993 erhielt die Palästinensische Nationalbehörde (PNA) beschränkte Zuständigkeiten für Gebietsteile der bis dahin vollständig unter israelischer Militärverwaltung stehenden Palästinensischen Gebiete. Seitdem bemüht sich die PNA um den Aufbau und die Anerkennung eines eigenständigen palästinensischen Staatswesens, das alle Staatsaufgaben wahrzunehmen imstande ist. Dazu zählt auch die Gestaltung der Flächennutzung und des Stättenmenges auf allen territorialen Ebenen des Staatsgebiets – mithin auch die Regionalplanung, die den Gegenstand dieser Arbeit bildet.

**Kapitel 1** gibt dazu eine kurze Einführung. Es umreißt den politischen Hintergrund des Themas und die für die Befassung mit den Regionen der Palästinensischen Gebiete gewählte Betrachtungsweise als Verbundgebilde aus Naturhaushalt und gesellschaftlichem Stoffwechsel (Heidemann). Die fortbestehenden instabilen Verhältnisse und die Ungewissheit über die zukünftigen Hoheitsrechte bieten derzeit keine sichere Grundlage für die Erarbeitung von Planwerken auf regionaler Ebene. Wohl aber können jetzt schon grundsätzliche Überlegungen die Arbeit einer zukünftigen Regionalplanung in den Palästinensischen Gebieten vorbereiten. Von der Fragestellung und dem Arbeitsansatz her geht es dabei um eine erfolgversprechende Vorgehensweise beim Planen. Das Ergebnis besteht dann nicht in einem abschließenden Planwerk, sondern in Empfehlungen für die bei der Erstellung von Planwerken erforderlichen Arbeitsschritte in Form von Leitlinien für die Gestaltung der staatlichen Zuständigkeiten und Vorgehensweisen beim Planen als gesellschaftlicher Veranstaltung zur Vorbereitung von Einwirkungen zum treffsicheren Zustandbringen angestrebter Auswirkungen. Die Erstellung von Planwerken für ein zukünftiges Landnutzungs- und Stättengefüge in den Palästinensischen Gebieten bleibt ausdrücklich die Aufgabe der zuständigen palästinensischen Stellen.

**Kapitel 2** liefert eine umfassende Beschreibung der Palästinensischen Gebiete als Bezugsgebiet der Arbeit. Diese besteht in Angaben über den Naturhaushalt (Relief, Klima, Wasser, Bodenschätze), die politische Arena (Geschichte und Politik, Staatsgründung und Verfassung, Vorformen und Geschichte der lokalen Verwaltung und die palästinensische Zivilgesellschaft), die gesellschaftliche Agenda im Hinblick auf

die heutige Lage und die zukünftige Staatsgestaltung (palästinensische Bevölkerung, Flüchtlinge, Ostjerusalem, jüdische Siedlungen und die Zerstückelung der Palästinensischen Gebiete) und die Aufgabenfelder (Sachausstattung, Wirtschaftslage, soziale Belange wie Ausbildung und Gesundheit).

Die für die weitere Bearbeitung gewählte Vorgehensweise folgt dem "Prinzip der methodischen Ordnung" (Janich). Dessen Ausrichtung lässt sich grob umreißen als:

- 1 Gewinnen von Aufschlüssen
- 2 Anstellen von Überlegungen
- 3 Verfertigen von Anleitungen.

**Kapitel 3** behandelt das Gewinnen von Aufschlüssen, wobei Aufschlüsse Angaben über die Beschaffenheiten eines Sachverhalts als Antworten auf die Frage "Was ist der Fall?" sind. Aufschlüsse sind in Worte oder Zahlen gekleidete Feststellungen von Unterschieden nach Maßgabe vorgängig getroffener und durch "Leitbegriffe" verdeutlichter Unterscheidungen. Für einen ersten Zugriff bei der Erkundung und Deutung von Sachlagen im Rahmen von Regionalplanungen werden nach Heidemann die durch die Leitbegriffe

- 1 Lebensführung (Bevölkerung)
  - 2 Wertschöpfung (Wirtschaft)
  - 3 Machtgebrauch (Politik) und
  - 4 Landnutzung (Naturhaushalt)
- umrissenen Bereiche unterschieden.

Jeder dieser Bereiche ist durch eine besondere Übertragungsweise geprägt: Die Lebensführung durch Gegenseitigkeit, die Wertschöpfung durch Markthandel, der Machtgebrauch durch Umverteilung und die Landnutzung durch Weiterleitung.

**Kapitel 4** behandelt das Anstellen von Überlegungen, die darauf gerichtet sind, die Frage "Was tun?" zu beantworten. Dazu sind die Gebilde als die "Pack-Enden" zu benennen, auf die man in einer Region überhaupt einwirken kann. Für die Regionalplanung sind dies nach Heidemann:

- 1 Veranstaltungen (als Abfolgen von Tätigkeiten)
- 2 Einrichtungen (als Gefüge von Zuständigkeiten)
- 3 Anlagen (als Gefüge von Vorrichtungen)
- 4 Standorte (als Bündel von Anschlüssen).

**Kapitel 5** behandelt das Verfertigen von Anleitungen als Antwort auf die Frage "Welche Handhaben sollen angewendet werden, um die Einwirkungen zustande zu bringen, die die angestrebten Auswirkungen treffsicher herbeiführen?" Regionalplanung kann nur wirksam werden, wenn sie alle Akteure erreicht, die die Vorgänge in einer Region bestimmen. Diese Akteure verfolgen nicht nur unterschiedliche Bestrebungen, stützen sich auf unterschiedliche Überzeugungen und sind mit unterschiedlichen Tätigkeiten befasst - sie werden auch in unterschiedlicher Weise von den Auswirkungen der Planung berührt. Sollen Einwirkungen auf Gebilde die angestrebten Auswirkungen erreichen, sind die maßgeblichen Akteure dafür zu gewinnen. Nach Heidemann umfassen die dafür geeigneten Wege:

- 1 Anregung (als Einwirkung auf die Bestrebungen von Akteuren)
- 2 Aufklärung (als Einwirkung auf die Überzeugungen von Akteuren)
- 3 Regelung (als Einwirkung auf die Tätigkeiten von Akteuren)
- 4 Ausbau (als Einwirkung auf die Akteuren zur Verfügung stehenden Vorrichtungen).

**Kapitel 6** behandelt die Regionalplanung als Aufgabenfeld eines palästinensischen Staatswesens. Derzeit wird Regionalplanung in den Palästinensischen Gebieten sowohl von palästinensischen als auch von israelischen Stellen betrieben. Im Hinblick auf einen zukünftigen palästinensischen Staat befassen sich die Palästinenser dabei mit allen drei Zonen des Gebietes. Die Israelis beschränken ihre Regionalplanung auf Zone C, die 60 % der Gesamtfläche der Palästinensischen Gebiete ausmacht und die landwirtschaftlichen Flächen der Westbank umfasst.

Die israelische Regionalplanung verfolgt hauptsächlich die Enteignung von palästinensischen Liegenschaften, die Verhinderung palästinensischer Bauvorhaben und den illegalen jüdischen Siedlungsbau auf palästinensischem Boden.

Die palästinensische Regionalplanung bemüht sich um die Erleichterung der Lebensführung und die Steigerung der Wertschöpfung in den Palästinensischen Gebieten. Um die dabei noch bestehenden Mängel zu beheben und die regionale Ebene stärker an der Regionalplanung zu beteiligen, werden Ansätze und Empfehlungen für die Ausgestaltung der zukünftigen Regionalplanung in den Palästinensischen Gebieten vorgestellt, die eine dezentrale Regionalplanung stärken.

	Seite
Inhaltsverzeichnis	iv
Abbildungsverzeichnis	vii
Tabellenverzeichnis	viii
Kartenverzeichnis	viii
Abkürzungen	ix
1 Einleitung	1
1.1 Hintergrund	1
1.2 Fragestellung	2
1.3 Arbeitsansatz	3
2 Bezugsgebiet und Vorgehensweise	5
2.1 Bezugsgebiet	5
2.1.1 Naturhaushalt	7
2.1.1.1 Relief	7
2.1.1.2 Klima	9
2.1.1.3 Wasser	11
2.1.1.4 Bodenschätze	15
2.1.2 Politische Arena	16
2.1.2.1 Geschichte und Politik	17
2.1.2.2 Staatsgründung und Verfassung	21
2.1.2.3 Die lokale Verwaltung in den Palästinensischen Gebieten	25
2.1.2.3.1 Vorformen und Geschichte bis 1993	25
2.1.2.3.2 Die lokale Verwaltung unter der "Palestinian National Authority" (PNA)	33
2.1.2.4 Die palästinensische Zivilgesellschaft	41
2.1.3 Gesellschaftliche Agenda	52
2.1.3.1 Die palästinensische Bevölkerung	52
2.1.3.2 Die palästinensischen Flüchtlinge	55
2.1.3.3 Ostjerusalem	57
2.1.3.4 Israelische "Siedlungen" und die Zerstückelung der Palästinensischen Gebiete	61

2.1.4 Aufgabenfelder	67
2.1.4.1 Sachausstattung	67
2.1.4.2 Wirtschaftslage	73
2.1.4.3 Soziale Belange	84
2.1.4.3.1 Ausbildungswesen	85
2.1.4.3.2 Gesundheitswesen	88
2.2 Vorgehensweise	91
2.2.1 Gewinnen von Aufschlüssen	94
2.2.2 Anstellen von Überlegungen	95
2.2.3 Verfertigen von Anleitungen	95
3 Gewinnen von Aufschlüssen	97
3.1 Lebensführung	97
3.1.1 Herkunft und Klärung des Begriffs	98
3.1.2 Lebensführung als Leitbegriff zur Aufschlussgewinnung	99
3.2 Wertschöpfung	102
3.2.1 Herkunft und Klärung des Begriffs	103
3.2.2 Wertschöpfung als Leitbegriff zur Aufschlussgewinnung	104
3.3 Machtgebrauch	107
3.3.1 Herkunft und Klärung des Begriffs	108
3.3.2 Machtgebrauch als Leitbegriff zur Aufschlussgewinnung	109
3.4 Landnutzung	113
3.4.1 Herkunft und Klärung des Begriffs	114
3.4.2 Landnutzung als Leitbegriff zur Aufschlussgewinnung	117
4 Anstellen von Überlegungen	121
4.1 Veranstaltungen	124
4.1.1 Vorgaben	125
4.1.2 Vorhaben	129
4.1.3 Handhaben und Vorgehen	134
4.2 Einrichtungen	138
4.2.1 Stellungen	140
4.2.2 Adressaten	142

4.2.3 Handhaben und Vorgehen	148
4.3 Anlagen	151
4.3.1 Gestehungen	156
4.3.2 Nutzungen	159
4.3.3 Handhaben und Vorgehen	161
4.4 Standorte	163
4.4.1 Belegungen	165
4.4.2 Beanspruchungen	166
4.4.3 Handhaben und Vorgehen	167
5 Verfertigen von Anleitungen	174
5.1 Einwirkbereiche ("Pack-Enden")	178
5.2 Eingriffsweisen	181
6 Regionalplanung als Aufgabenfeld eines palästinensischen Staates	185
6.1 Die Regionalplanung in den Palästinensischen Gebieten	185
6.1.1 Regionalplanung der Israelis in den Palästinensischen Gebieten	185
6.1.2 Regionalplanung unter der PNA	192
6.2 Ansätze und Empfehlungen	196
6.2.1 Ansätze	197
6.2.2 Empfehlungen	206
Annex I: Die neuere Geschichte Palästinas	217
Annex II: Chronik der Friedensverhandlungen zwischen Israel und der PLO	227
Annex III: Prinzipienklärung (Oslo I) von 1993	235
Annex IV: Pariser Protokoll (Präambel) von 1994	241
Glossar	243
Literaturverzeichnis	255

## Abbildungsverzeichnis

	Gs.
Abb. 1: Aufbau der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO)	18
Abb. 2: Grundzüge der Palästinensischen Zivilgesellschaft	46
Abb. 3: Bevölkerungsbestand und Bevölkerungsdichte in den Palästinensischen Gebieten und in Israel 1950-2050	53
Abb. 4: Palästinensische Bevölkerung und illegale jüdische Siedler in Ostjerusalem 1970-2008	60
Abb. 5: Palästinensische Bevölkerung und illegale jüdische Siedler in den Palästinensischen Gebieten 1970-2008	63
Abb. 6: Armut: Umstände und Sachbezüge	92
Abb. 7: Leute als Lebewesen: Gattungseigene Auslegungsmängel	97
Abb. 8: Leute: Auslegungsmängel & Abhilfen	97
Abb. 9: Lebensführung & Lebensumstände: Anschlüsse & Schwellen	99
Abb. 10: Regimes & Budgets: Kreisläufigkeit des Wirkverbunds	99
Abb. 11: Wertschöpfungskette: Glieder & Ergebnisse	103
Abb. 12: Wirtschaftsfeld: Betrieb & Markt	104
Abb. 13: Gestehungsweisen: Verfahrenstechnische Sparten der Wertschöpfung	104
Abb. 14: Gesellschaft & Allmende: Verzahnung von Wertschöpfung und Tragfähigkeit	105
Abb. 15: Regionale Aufschlüsse: Sparten/Regionen-Matrix	106
Abb. 16: Ämterordnung in den Palästinensischen Gebieten	111
Abb. 17: Grundform des Landnutzungsmusters nach von Thünen	114
Abb. 18: Landschaft und Besiedlung: Wirkverbund der Landnutzung	116
Abb. 19: Regionale Eigenwelt: Bezugsgebilde der Befassung	122
Abb. 20: Gebildetypen und Einflussnahmen	122
Abb. 21: Veranstaltungen: Umstände und Belange	125
Abb. 22: Region: Naturhaushalt & gesellschaftlicher Stoffwechsel	130



Abb. 23: Einrichtungen: Zuschnitt & Spielarten der Verfasstheit	140
Abb. 24: Übertragungsform: Eigenheiten und Ausprägungen	141
Abb. 25: Aufbau des palästinensischen Ministeriums für lokale Verwaltung (MoLG)	193
Abb. 26: Vorschlag für den Aufbau von Directorates	194

## **Tabellenverzeichnis**

	Gs.
Tab. 1: Temperaturen und Niederschläge in den Palästinensischen Gebieten nach Klimazonen	10
Tab. 2: Aufteilung der jährlichen Wassermengen auf Palästinenser und Israelis	14
Tab. 3: Wasserverbrauch in den Palästinensischen Gebieten und in Israel 2005	15
Tab. 4: Demographische Kennwerte ausgewählter Länder 2005	52
Tab. 5: Bevölkerungsverteilung in den Palästinensischen Gebieten nach Siedlungsart 2007	54
Tab. 6: Governorates (Tulkarim/Qalqilia/Salfit) der Nördlichen Region	208
Tab. 7: Governorates (Jenin/Toubas) der Nördlichen Region	208
Tab. 8: Kennziffern der Governorates in den Palästinensischen Gebieten 2008	210

## **Kartenverzeichnis**

	Gs.
Karte 1: Die Palästinensischen Gebiete im Nahen Osten	1
Karte 2: Die Zoneneinteilung in den Palästinensischen Gebieten	6
Karte 3: Topographische Zonen der Palästinensischen Gebiete	7
Karte 4: Wasservorkommen in den Palästinensischen Gebieten	11
Karte 5: Die Bezirkseinteilung der Palästinensischen Gebiete	34
Karte 6: Die palästinensischen Flüchtlingslager im Nahen Osten	57

Karte 7: Die Veränderung der Gemarkung Jerusalems 1947-2000	58
Karte 8: Illegale jüdische "Siedlungen" in den Palästinensischen Gebieten	61
Karte 9: Die illegale israelische Trennungsmauer auf Palästinensischem Boden	64
Karte 10: Israelische Kontrollstationen in der Westbank	65
Karte 11: Jewish Only-Straßen in der Westbank	66

## Abkürzungen

ALF	Arab Liberation Front
ARIJ	The Applied Research Institute Jerusalem
Art.	Article
BdAN	Bund der Arabischen Nationalisten
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSP	Bruttosozialprodukt
B'Tselem	Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories
DFLP	Democratic Front for the Liberation of Palestine
DoP	Declaration of Principles (Prinzipienerklärung)
EAP	Emergency Assistance Programme (Notfallprogramm der Gebergemeinde)
EMFTA	Euro-Mediterranean Free Trade Area
FATEH	Palestine National Liberation Movement
FIDA	Palestinian Democratic Union
FMEP	Foundation for Middle East Peace
HAMAS	Islamic Resistance Movement
IDF	Israeli Defence Forces (israelische Streitkräfte)
ILO	International Labour Organization
JMCC	Jerusalem Media and Communications Centre

MO	Military Order
MOPIC	Ministry of Planning and International Cooperation (Ministerium für Planung und Internationale Zusammenarbeit)
NGO	Non Governmental Organization (Nicht-Regierungsorganisation - NRO)
PALDIS	Palestine Land Development Information Systems
PASSIA	Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs
PBC	Palestinian Broadcasting Corporation
PCBS	Palestinian Central Bureau of Statistics
PDP	Palestinian Development Plan (Palästinensischer Entwicklungsplan)
PECDAR	Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction (Palästinensischer Wirtschaftsrat für Entwicklung und Wiederaufbau)
PEGASE	Mécanisme Palestino-Européen de Gestion de l'Aide Socio-Economique
PFLP	Popular Front for the Liberation of Palestine
PFLP (GC)	Popular Front for the Liberation of Palestine (General Command)
PHC	Palestinian Housing Council (Palästinensischer Wohnungsbaurat)
PLA	Palestinian Liberation Army (Palästinensische Befreiungsarmee)
PLC	Palestinian Legislative Council (Palästinensischer Legislativrat)
PLF	Palestine Liberation Front
PLO	Palestinian Liberation Organization (Palästinensische Befreiungsorganisation)
PNA	Palestinian National Authority (Palästinensische Nationalbehörde)
PNC	Palestinian National Council (Palästinensischer Nationalrat)
PMA	Palestinian Monetary Authority
PPP	Palestinian People's Party
Res.	Resolution
TIM	Temporary International Mechanism
TPS	Town Planning Scheme (Bauleitplan)
UN	United Nations

UNDP	United Nations Development Programme
UNDP/PAPP	United Nations Development Programme / Programme of Assistance to the Palestinian People
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency (Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge)
USIS	United States Information Service
VNFI	Vereinte Nationale Führung der Intifada
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen

# 1 Einleitung

## 1.1 Hintergrund

Die Palästinensischen Gebiete (Ostjerusalem, die Westbank und der Gazastreifen) stehen seit 1967 unter israelischer Militärbesatzung (Karte 1). Seitdem werden den Palästinensern alle politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Rechte verweigert.

Obwohl die internationale Konvention<sup>1</sup> eine Besiedlung von im Krieg besetztem Land durch die Besatzungsmacht strikt verbietet, wurden und werden in den besetzten Gebieten "Siedlungen" für zunehmend radikale israelische Staatsbürger neu errichtet<sup>2</sup>. Damit war und ist die Inbesitznahme von Flächen, Wasservorkommen sowie Sachausstattungen der Ver- und Entsorgung verbunden.

Die Besetzung durch das israelische Militär wandelte sich zu einer dauerhaften Landnahme, die bis jetzt den Vollzug aller zu einem palästinensischen Staatswesen gefassten Beschlüsse der Vereinten Nationen und ihrer Organe verhinderte.<sup>3</sup> Die damit einhergehenden Spannungen entluden sich immer wieder in Gewaltausbrüchen.

Um diese zu beenden, kam es 1991 in Madrid zu ersten Verhandlungen zwischen den Palästinensern und Israel. Am 13. September 1993 wurde die Prinzipienklärung ("Declaration of Principles" - DoP) über die Übergangsperiode und die palästinensische Selbstverwaltung unterschrieben. Grundlage war die gegenseitige Anerkennung der PLO<sup>4</sup> und Israels. Seitdem haben die Palästinenser eine beschränkte

---

<sup>1</sup> Artikel 49 der Vierten Genfer Konvention (1949) sagt u.a.: „The Occupying Power shall not deport or transfer parts of its own civilian population into the territory it occupies.“

<sup>2</sup> Die Schreibweise "Siedlung" soll verdeutlichen, dass der Begriffsbedeutung neben dem reinen Sachbezug der Ansammlung von Wohnstätten ein besonderer politischer Sinngehalt innewohnt.

<sup>3</sup> Obwohl die drei nach Jellinek (1900) unabdingbaren Bestandteile eines Staates (Staatsvolk, Staatsgebiet, Staatsgewalt) de facto vorhanden sind, fehlt es bis heute an der Anerkennung eines palästinensischen Staatswesens.

<sup>4</sup> Palestinian Liberation Organization (Palästinensische Befreiungsorganisation), gegründet 1964.

Selbstverwaltung in wenigen Gebieten der Westbank und im Gazastreifen. In den weiteren Verhandlungen kam es immer wieder zu Verzögerungen bis zum Stillstand, da sich Israel stets weigert, über die wichtigsten Fragen, d.h. Ostjerusalem, die palästinensischen Flüchtlinge, die Grenzen des palästinensischen Staates, die Nutzung der Wasservorkommen und die illegalen jüdischen "Siedlungen", zu verhandeln.

Nach internationalem Recht ist die Grenze der Palästinensischen Gebiete mit der Westbank, dem Gazastreifen und Ostjerusalem als Hauptstadt die Grenze von 1967. Internationalem Recht entsprechen auch die Rechte der Palästinenser an ihren Naturschätzen und das Recht auf Rückkehr bzw. Entschädigung aller palästinensischen Flüchtlinge. Gegen internationales Recht verstößt dagegen der israelischen "Siedlungsbau" in den Palästinensischen Gebieten. Alle seit 1948 dazu ergangenen UN-Resolutionen ignoriert Israel und verschleppt die Verhandlung darüber seit 1993.

Die großen Hoffnungen, die die Palästinenser in den Friedensprozess gesetzt hatten, haben sich bis heute nicht erfüllt. Während israelische Regierungen von einem Friedensprozess und einer "Zwei-Staaten-Lösung" sprechen, bewirkt ihr Tun die systematische Zerstückelung der Palästinensischen Gebiete, um die Schaffung eines handlungsfähigen palästinensischen Staates zu erschweren oder gar zu verhindern.

Von daher mag es voreilig erscheinen, sich mit der Regionalplanung in Palästina zu befassen. Wenn hier trotzdem unternommen wird, Vorschläge für die Arbeitsweise einer zukünftigen palästinensischen Regionalplanung zu umreißen, so soll dies auch dazu dienen, diese Arbeitsweise in der Ämterordnung eines zukünftigen palästinensischen Staatswesens zu ermöglichen.

## 1.2 Fragestellung

Ausgangspunkt der Überlegungen bildet die Auffassung von Regionen als Verbundgebilden aus Naturhaushalt und gesellschaftlichem Stoffwechsel<sup>5</sup>. Regionen sind Territorien mit vorgefundenen natürlichen und vereinbarten politischen Grenzen. Sie bilden eine eigene Ebene zwischen Gesamtstaat (nationale Ebene) und Gemeinden

---

<sup>5</sup> vgl. Heidemann 2004a, R-2.

(lokale Ebene). Als Territorium hat jede Region eine Grenze des regionalen Waltbereichs<sup>6</sup>, die nicht mit der des regionalen Wirkbereichs übereinstimmen muss.

Außerdem sind Regionen:

- mannigfaltig, d.h. es gibt keine Regionen, die in allen Bestandteilen und Beschaffenheiten übereinstimmen, z.B. unterscheiden sich Regionen nach Lage, Zuschnitt, Gepräge des Naturhaushalts, Einwohnerzahl, Wirtschaftskraft und vorherrschender Wirtschaftsweise etc.;
- anschlussreich, d.h. jede Region ist durch eine Vielzahl von Anschlüssen mit ihrer Umgebung verbunden, z.B. für Zu- und Abflüsse von Stoffen, Zu- und Fortzüge von Leuten, Ein- und Ausfuhren von Gütern, Ein- und Ausgängen von Zahlungen etc.;
- vielschichtig, d.h. jede Region umfasst zahlreiche Unterschiede, z.B. bei Bevölkerung (Junge/Alte), Besiedlung (Stadt/Land), Wohlstand (Reichtum/Armut), Streitführung (Gewaltverzicht/Gewaltgebrauch) etc.;
- wandelbar, d.h. jede Region verändert sich im Zeitablauf und ist Einflussnahmen zugänglich.

Während die Wandelbarkeit die Voraussetzung und der Ansatzpunkt für Regionalplanung ist, erschweren Mannigfaltigkeit, Anschlussreichtum und Vielschichtigkeit die Anwendbarkeit allgemeiner (geometrischer) Schablonen für die Darstellung des angestrebten Zueinanders von Landnutzungen und Stätten, wie sie häufig in den Planwerken der Regionalplanung anzutreffen sind<sup>7</sup>.

Die in den Vordergrund rückende Fragestellung ist dann eher die nach einer erfolgsträchtigen Vorgehensweise beim Planen. Das Ergebnis der Behandlung dieser Fragestellung besteht nicht in einem abschließenden Planwerk, sondern in Empfehlungen über die anzustellenden Überlegungen und erforderlichen Arbeitsschnitte bei der Erstellung von Planwerken.

### 1.3 Arbeitsansatz

---

<sup>6</sup> Die Unterscheidung von Waltbereich und Wirkbereich geht auf Stützel (1972/1952) zurück.

<sup>7</sup> Die bekanntesten Beispiele dieser Schablonen beruhen auf den Arbeiten von Christaller (1933) und Lösch (1940).

Regionalplanung ist ein ständiger Vorgang der Lenkung gesellschaftlicher Vorhaben in der Grenzschrift zwischen nationaler und lokaler Ebene. Regionalplanung ist eine öffentliche Aufgabe und zielt auf die Entlastung der Lebensführung durch Gestaltung der Lebensumstände. Dazu gehört die Bereitstellung von Grundleistungen der Bedarfsdeckung wie Behausung, Wasser, Strom, Heizung, Abwasser- und Abfallentledigung, Straßen, Öffentlicher Verkehr, Nachrichten, Ausbildung und Heilung in einer Weise, die allgemeinen Zugang und eine gerechte Verteilung sichert. Eng damit verbunden ist das Bestreben, die regionale Wertschöpfung als Grundlage der Einkommen für den privaten Lebensunterhalt wie der staatlichen Einkünfte zu steigern.

Methodisch besteht Regional**planung** im Aufzeigen der für das treffsichere Zustandebringen angestrebter Auswirkungen bestgeeigneten Einwirkungen.

Abweichend davon besteht Regional**politik** darin, die als erstrebenswert geltenden Auswirkungen festzusetzen.

Regionalpolitik und Regionalplanung stützen sich beide auf die Regional**wissenschaft**, indem diese verlässliches Wissen über die Beziehungen zwischen Einwirkungen und Auswirkungen erarbeitet und bereitstellt. Anders gesagt: Regionalwissenschaft soll die Kenntnisse liefern, die für die bei der Regionalpolitik und Regionalplanung anzustellenden Überlegungen unerlässlich sind.

Während sich die Regionalwissenschaft bei der Befassung mit dem Zustandekommen vorliegender Auswirkungen bereits erprobter Vorgehensweisen empirischer Wissenschaften bedienen kann, bewegen sich Regionalplanung und Regionalpolitik in dem weniger gut abgedeckten Bereich des Zustandebringens zukünftiger Auswirkungen.

Mit der Unterscheidung von Zustandek**ommen** und Zustandeb**ringen** als Leitbegriffe der Regional**wissenschaft** einerseits sowie der Regional**politik** und Regional**planung** andererseits wird umrissen, womit sich diese Arbeit befasst.



## 2 Bezugsgebiet und Vorgehensweise

Die bis heute andauernden instabilen Verhältnisse in den Palästinensischen Gebieten und die Ungewissheit über die zukünftigen Hoheitsrechte dort bieten keine sichere Grundlage für die Erarbeitung von kurzfristig ausführbaren Planwerken auf regionaler Ebene. Trotzdem ist es unumgänglich, als Hintergrund für das Anstellen von grundsätzlichen Überlegungen zur Vorgehensweise zukünftiger Regionalplanung in den Palästinensischen Gebieten die dort herrschenden Verhältnisse darzustellen.

### 2.1 Bezugsgebiet

Die Palästinensischen Gebiete umfassen die Westbank einschließlich Ostjerusalem und den Gazastreifen. Die Fläche der Palästinensischen Gebiete beträgt etwa 6.020 km<sup>2</sup>. Die Gesamtzahl der palästinensischen Einwohner dieser Gebiete liegt zur Zeit bei 3,9 Mio. Einwohnern<sup>8</sup>. Die Westbank einschließlich Ostjerusalem mit 5.655 km<sup>2</sup> grenzt an das nordwestliche Ufer des Toten Meeres und hat 2,4 Mio. Einwohner<sup>9</sup>, die vor allem in Ostjerusalem (345 km<sup>2</sup>) und in den Städten der Westbank leben. Von den Palästinensern in der Westbank sind ca. 762.820 registrierte Flüchtlinge. Davon leben ca. 193.370 noch in 19 großen Flüchtlingslagern<sup>10</sup>. Die Bevölkerungsdichte der Palästinenser in der Westbank beträgt 427 E/km<sup>2</sup>. Der Gazastreifen liegt am östlichen Mittelmeer und hat eine Fläche von 365 km<sup>2</sup>. Im Gazastreifen leben etwa 1,5 Mio. Menschen, davon ca. 1.073.300 registrierte Flüchtlinge, ca. 495.000<sup>11</sup> davon in 8 Flüchtlingslagern. Der Gazastreifen ist mit etwa 4.010 E/km<sup>2</sup> eines der am dichtesten besiedelten Gebiete der Welt.<sup>12</sup>

Heute unterstehen der Palästinensischen Autonomiebehörde (PNA) nur ein Drittel der Westbank und der gesamte Gazastreifen<sup>13</sup>. 1994 übernahmen die palästinensi-

---

<sup>8</sup> PCBS 2009b.

<sup>9</sup> ebd.

<sup>10</sup> www.un.org/unrwa: Publications/Statistics, 2009.

<sup>11</sup> ebd.

<sup>12</sup> PCBS 2009a; PCBS 2009b; www.pcbs.gov.ps: Conditions of Palestinian Population living in the Palestinian Territories 2006, 2006; www.passia.org: Geography, 2006; www.undp.ps: Facts about the Palestinian People, 2006; www.un.org/unrwa: Publications/Statistics, 2009.

<sup>13</sup> Trotz des israelischen Abzugs aus dem Gazastreifen 2005 wird der Zugang zum Gazastreifen von Israel kontrolliert, und die israelische Armee kann jederzeit in den Gazastreifen einmarschieren.

schen Behörden zunächst die Verwaltung in ca. 60 % des Gazastreifens und in Jericho (Oslo I). Das Interimsabkommen (Oslo II) 1995 über die 2. Phase der palästinensischen Autonomie vereinbarte die Erweiterung der palästinensischen Selbstverwaltung in der Westbank, wobei die Westbank in drei Zonen (A, B, und C) aufgeteilt wurde.

- Die Zone A, als städtische Zone, wurde im Dezember 1995 den palästinensischen Behörden übergeben. Sie schließt die palästinensischen Städte Ramallah, Bethlehem, Nablus, Jenin, Tulkarem und Kalkiliya ein.
- In Zone B, der ländlichen Zone mit 420 palästinensische Kleinstädten und Dörfern, erhielten die Palästinenser die Zuständigkeit für die Zivilverwaltung, während Israel für die Sicherheit zuständig blieb.
- Der Zone C wurden 73 % der Westbank, einschließlich der illegalen jüdischen "Siedlungen" und der militärischen Schutzzonen, zugeordnet und blieben in alleiniger israelischer Zuständigkeit.

Nach dem letzten Vertrag zwischen Palästinensern und Israel in Sharm El-Sheikh 1999 entfallen 17,2 % der Fläche auf die Zone A, 23,8 % auf die Zone B und 59,0 % auf die Zone C (Karte 2).

Die Unterteilung in Zonen mit unterschiedlicher Hoheit bringt es mit sich, dass die Palästinensischen Gebiete von einer Vielzahl von Grenzen durchzogen werden: Jeder Wechsel von einer Zone zur anderen ist ein Grenzübertritt, der überwacht werden kann. Tatsächlich übt der israelische Staat trotz der "Autonomie" der Palästinenser in den Zonen A und B durch über 600 militärische Kontrollstellen ("Checkpoints") auch innerhalb der palästinensischen Gebiete die Kontrolle über alle Ortswechsel aus. Die Abfertigung der Grenzübertritte unterliegt dabei ganz der Willkür der israelischen Grenzposten, was laufend zu unabsehbaren Wartezeiten und Schikanen führt. Außerdem unternimmt israelisches Militär immer wieder Razzien und Besetzungen in den palästinensischen Autonomiegebieten.<sup>14</sup>

Heute wird die Westbank von der von Israel errichteten sog. "Sicherheitsmauer" umgeben, was zur fortgesetzten Enteignung palästinensischen Bodens und zur weiteren

---

<sup>14</sup> 2002 gab es z.B. eine vorübergehende Wiederbesetzung eines Großteils der unter PNA-Verwaltung stehenden Zonen der Westbank durch Israel (nach [www.passia.org](http://www.passia.org), 2006).

Zerstückelung des zukünftigen Palästinensischen Staatsgebiets durch die Isolierung palästinensischer Gebietsteile führt.

### **2.1.1 Naturhaushalt**

Der Naturhaushalt eines Gebiets bildet die grundlegende Vorbedingung für seine Besiedlung und die Entstehung und Aufrechterhaltung des gebietstypischen gesellschaftlichen Stoffwechsels. Dessen Ausprägungen nach Landnutzung, Lebensführung, Wertschöpfung und Machtgebrauch sind Anpassungen an Begünstigungen oder Überwindungen von Beschränkungen des Reliefs und Klimas, der Wasservorkommen und Bodenschätze.

#### **2.1.1.1 Relief**

Nach ihrer Topographie können die Palästinensischen Gebiete in 5 Zonen unterteilt werden<sup>15</sup> (Karte 3):

- 1 Das Jordantal
- 2 Die Ost-Hänge
- 3 Das Zentrale Hochland (Zentrales Plateau)
- 4 Die Semi-Küste
- 5 Die Küste (Gazastreifen)

#### **1 Das Jordantal**

Das Jordantal im Osten der Westbank erstreckt sich über ungefähr 70 km und hat eine Gesamtfläche von 400 km<sup>2</sup> mit Höhen zwischen 100-200 m ü. NN bis zu 200-300 m u. NN. Der Jordan entspringt am Fuße des Berges Hermon in den syrischen Golanhöhen und mündet ins Tote Meer. Dieses erstreckt sich über 1050 km<sup>2</sup>. "Umgeschlossen wird es von Bergen, die eine Höhe von bis zu 457 m erreichen. Die Oberfläche des Toten Meeres liegt 392 m unter dem Meeresspiegel und ist damit der tiefste frei zugängliche Punkt der Erde. Das Wasser kann aus dem Toten Meer nicht abfließen. Es verdunstet, und nur das Salz bleibt zurück. Dadurch wurde der Salzgehalt im Laufe der Jahrtausende so hoch, dass im Toten Meer keine Lebewesen existieren können"<sup>16</sup>. Der Boden des Jordantals ist sandig. Natürliche Pflanzen

---

<sup>15</sup> [www.wildlife-pal.org](http://www.wildlife-pal.org): Palestine Biodiversity, 2005.

<sup>16</sup> [www.palaestina.org](http://www.palaestina.org): Topographische Zonen, 2006.

sind hauptsächlich Christusdorn, Akazienarten, Farn und Melde<sup>17</sup>. In diesem Gebiet werden Nebensaisongemüse und semitropische Obstbäume einschließlich Bananen und Zitrus angebaut.

## **2 Die Ost-Hänge**

Die Ost-Hänge erstrecken sich an der Ostseite der Westbank mit einer Gesamtfläche von etwa 1500 km<sup>2</sup>. Hier gibt es Höhenlagen zwischen 150 m u. NN bis 800 m ü. NN. Die Böden bestehen hauptsächlich aus grauem kalkhaltigem Steppenboden und Schwemmland. Als natürliche Pflanzen wachsen hier u.a. Johannisbrotbäume, Mastixsträucher, Pistazien, Dornige Bibernelle, Kopfiger Thymian, Weißer Wermut, Gelber Hauhechel, Gerste, Zwiebelrispengras und Kaperngewächse<sup>18</sup>. Dieses Gebiet wird hauptsächlich als Weideland für Schafe und Ziegen genutzt.

## **3 Das Zentrale Hochland (Zentrales Plateau)**

Mit einer Gesamtfläche von 3500 km<sup>2</sup> ist dieses Gebiet das größte in der Westbank. Es umfasst zwei Teile: die Berge von Nablus im Norden und die Berge von Jerusalem im Süden, die zusammen eine natürliche Einheit bilden. Die Berge erreichen eine Höhe bis zu 1000 m. Sie bestehen vor allem aus Kalkstein. Der Boden in den Tälern ist Schwemmland, auf den Bergen herrschen Terra-Rossa-Böden vor, auf den Ost- und Süd-Hängen Rendzina-Böden. Natürlicher Bewuchs schließt Pinien, Eichen, Dornbuscharten und Strauchheide ein. Die ursprünglichen Waldvorkommen sind inzwischen durch israelischen "Siedlungs"bau weitgehend zerstört. Das Anbauland im Hochland wird zum großen Teil durch Regen bewässert. Auf 60 % des Gebietes werden Oliven, Wein, Mandeln und Obst angebaut, auf 35 % des Gebietes Wintergetreide und Hülsenfrüchte und auf den restlichen 5 % hauptsächlich Gemüse<sup>19</sup>.

## **4 Die Semi-Küste**

Mit Semi-Küste wird der westliche Streifen der Westbank bezeichnet. Die Semi-Küste ist ungefähr 60 km lang und zwischen 1 und 3 km breit. Die Geländehöhen reichen von 100-300 m ü. NN. Der Boden besteht dort überwiegend aus alluvialem

---

<sup>17</sup> www.wildlife-pal.org: Palestine Biodiversity, 2005.

<sup>18</sup> ebd.

<sup>19</sup> ebd.

Terra-Rossa-Boden. Natürliche Pflanzen sind Eichen, Pistazien, Dornige Bibernelle und Kopfiger Thymian. Mehr als die Hälfte der Anbaufläche wird bewässert mit Hauptanbaukulturen wie Zitrus, Obst, Kartoffeln, Blumenkohl, Gurken, Kürbis, Tomaten und anderen Gemüsen. Im Regenfeldbau werden Obst, Weizen, Gerste und Hülsenfrüchte angebaut<sup>20</sup>.

## 5 Die Küste (Gazastreifen)

Der an der Küste gelegene Gazastreifen hat eine Gesamtfläche von nur 365 km<sup>2</sup>. Im Süden ist der Boden sandig. Dort werden Zitrusfrüchte und Gemüse angebaut. Im Osten gibt es lössialen Sand und Lössboden, die für den Anbau von Obst und Gemüse genutzt werden. Auf dem Schwemmland im Norden werden Obst, Getreide und Gemüse angebaut. Natürliche Pflanzen sind Akazienarten, Wermut, Weißer Ginster und Christusdorn<sup>21</sup>.

Die gesamte Anbaufläche im Gazastreifen beträgt 170 km<sup>2</sup>. Der größte Anteil (60 %) dieser Fläche wird bewässert. Hier wachsen Zitrus, Gemüse und Obst. Auf 40 bis 50 % der nicht bewässerten Fläche werden Oliven, Wein und Mandeln angebaut, auf 35 % Getreide und auf 15 % Gemüse.<sup>22</sup>

### 2.1.1.2 Klima

Das Klima in den Palästinensischen Gebieten wird durch die geographische Lage zwischen 31°21' und 32°33' Breite und zwischen 34°52' und 35°32' Länge und die topographischen Gegebenheiten beeinflusst. Dabei spielen die Nähe zum Mittelmeer und die nahe gelegenen Wüsten eine besondere Rolle. Das Mittelmeerklima ist durch einen langen heißen, trockenen Sommer und einen kurzen kühlen, regnerischen Winter geprägt. Die gewaltigen nahe gelegenen Wüsten, der Negev und die arabische Wüste, wirken sich aus durch Wüstenstürme mit heißem Wind, voll von Sand und Staub (Khamaseen) besonders im Frühling und Frühsommer. Diese Stürme erhöhen die Temperatur und verringern die Luftfeuchtigkeit<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> ebd.

<sup>21</sup> ebd.

<sup>22</sup> ebd.

<sup>23</sup> www.wildlife-pal.org: The Climate in Palestine, 2005.

Niederschläge sind auf Winter und Frühling beschränkt. Sie beginnen normalerweise Mitte Oktober und dauern bis Ende April. Auch Schnee und Hagel kommen vor, besonders im Hochland<sup>24</sup>. Abgesehen von den erheblichen jährlichen Schwankungen lässt sich sagen, dass die jährliche Niederschlagsmenge von Norden nach Süden abnimmt. 55 - 65 % der gesamten Niederschlagsmenge gehen durch Verdunstung verloren, 30 - 40 % versickern ins Grundwasser und die restlichen 5 % fließen in Wasserläufen ab<sup>25</sup>.

Entsprechend der Vielfalt der Topographie lassen sich 5 Hauptklimazonen unterscheiden<sup>26</sup>:

### **1 Das Jordantal**

Das Klima ist semi-tropisch mit einem heißen Sommer und einem warmen Winter. Die Jahresmittel der Temperaturen liegen hier sowohl insgesamt als auch bei den Höchstwerten an der Spitze, auch die Mittel der Niedrigstwerte gehören zu den höchsten innerhalb der Palästinensischen Gebiete (Tab. 1). "Der heiße und trockene Wüstenwind, der Khamaseen, lässt im Jordantal im Frühjahr und Herbst die Temperaturen bis auf 40°C ansteigen. Nachts kann es im Sommer stark abkühlen."<sup>27</sup> Der mittlere jährliche Niederschlag liegt bei 160 mm.

### **2 Die Ost-Hänge**

Das Klima ist semi-trocken mit niedrigen jährlichen Niederschlägen um 400 mm (Tab. 1).

### **3 Das Zentrale Hochland**

Das Klima ist gemäßigt. Die Temperaturen liegen hier mit dem mittleren Jahresmittel von 18,1°C für Nablus und 16,0°C für Hebron niedriger als in den anderen Teilen des Landes. Das Gleiche gilt für die Höchst- und Niedrigstwerte (Tab. 1). Die jährlichen Niederschläge liegen dagegen mit 663 mm (Nablus) und 588 mm (Hebron) besonders hoch. Die Bergregion der Westbank verläuft von Norden nach Süden und dient damit als Hindernis gegen den Durchgang der vom Mittelmeer kommenden Feuchtluft.

---

<sup>24</sup> ebd.

<sup>25</sup> MOPIC 1998a; [www.palaestina.org](http://www.palaestina.org): Topographische Zonen, 2006.

<sup>26</sup> [www.wildlife-pal.org](http://www.wildlife-pal.org): The Climate in Palestine, 2005.

<sup>27</sup> [www.palaestina.org](http://www.palaestina.org): Topographische Zonen, 2006.

#### **4 Die Semi-Küste**

Das Klima dort ist ebenfalls gemäßigt. Der Mittelmeereinfluss wirkt sich hier durch höhere Temperaturen aus. Sie liegen im mittleren Bereich zwischen denen im Jordantal und denen im Hochland (Tab. 1). Die Niederschlagswerte liegen mit im Mittel 651 mm in der gleichen Größenordnung wie die im Hochland. Der Mittelmeereinfluss geht bis weit zu den Gebieten von Tulkarem und Jenin, nimmt aber im Süden der Westbank ab, da die Mittelmeerküsten nach Südwesten abbiegen und damit den Abstand zwischen dem Meer und der Westbank vergrößern.

#### **5 Die Küste**

Die Temperaturen an der Mittelmeerküste sind ähnlich mild wie im Semi-Küsten-Gebiet (Tab. 1). Unterschiede zeigen sich jedoch im jährlichen Niederschlag. Dieser fällt mit einem mittleren Jahreswert von 415 mm deutlich niedriger aus als der entsprechende Wert für die Semi-Küste und die Niederschlagswerte im Hochland.

##### **2.1.1.3 Wasser**

Die in Israel und den Palästinensischen Gebieten verfügbare mittlere erneuerbare Süßwassermenge pro Jahr liegt leicht über 2,4 Mrd. m<sup>3</sup>. Davon beansprucht Israel etwa 90 % für sich und überlässt der palästinensischen Bevölkerung gerade etwa 10 %. Weltbank, ILO und palästinensischen Angaben zufolge können die Palästinenser auf der Westbank nur 14 bis 20 % des auf ihrem Gebiet verfügbaren Wassers nutzen, der Rest wird von illegalen jüdischen "Siedlern" in den Palästinensischen Gebieten und in Israel selbst genutzt<sup>28</sup>.

Für die Israelis und die Palästinenser stehen in den Palästinensischen Gebieten zwei Hauptwasserquellen zur Verfügung<sup>29</sup> (Karte 4):

##### **1 Der Jordan:**

Die Quellflüsse des Jordans liegen in Libanon, Israel und Syrien. Diese verbinden sich zum Oberen Jordan, der in den See Tiberias fließt. Danach bildet der Untere Jordan die Grenze zwischen Israel und Jordanien und dann zwischen der Westbank und Jordanien, bevor er ins Tote Meer mündet. Es gibt fünf Anrainer des Jordans: Libanon, Israel, Jordanien, Syrien und die Westbank. Israel bezieht Wasser

<sup>28</sup> www.palaestina.org, 2006; www.populationaction.org, 2006.

Nach USIS stammen nur 45 % der von Israel genutzten 1,7 Mrd. m<sup>3</sup> aus Israel, wohingegen 80 % des Wassers von der Westbank und den Golanhöhen nach Israel geleitet werden.

<sup>29</sup> www.palaestina.org; www.passia.org; www.palaestinaonline.de, 2006.

vom Nordwest-Teil des Sees Tiberias und leitet es durch sein nationales Wasser-  
netz bis zu den Küstenstädten und der Wüste Negev. Bis in die 1950er Jahre be-  
trug die Wasserführung des Jordans ca. 1,3 Mrd. m<sup>3</sup>/Jahr. Heute liegt sie bei nur  
noch knapp 100 Mio. m<sup>3</sup>/Jahr<sup>30</sup>. Das hat zur Folge, dass von der Westbank aus nur  
noch sehr wenig Wasser entnommen werden kann.

## **2 Das Grundwasser in den Palästinensischen Gebieten:**

In den Palästinensischen Gebieten gibt es zwei große Grundwasservorkommen:  
Das größere im Bergland der Westbank (mountain aquifer) und ein kleineres an der  
Küste unter dem Gazastreifen (coastal aquifer). Der Mountain Aquifer liefert Was-  
ser von hoher Qualität. Seine drei Teilvorkommen im Westen, Osten und Nordos-  
ten werden hauptsächlich durch die Regenfälle in der Westbank gespeist. Das  
Grundwasser des Coastal Aquifer ist nur zum geringen Teil als Trinkwasser geeig-  
net.

### **Israels Kontrolle über das Wasser**

Durch den Krieg von 1967 erlangte Israel mit der Besetzung der Westbank, der syri-  
schen Golanhöhen und des sog. "Sicherheitsstreifens" im Südlibanon die strategi-  
sche Hoheit über die wichtigsten Wasservorkommen. Seither deckt Israel entgegen  
internationalem Recht über die Hälfte seines Wasserbedarfs aus besetzten Gebie-  
ten. In den Besetzten Gebieten Palästinas wurde Wasser zum öffentlichen Gut er-  
klärt und der Aufsicht der israelischen Militärbehörden unterstellt<sup>31</sup>. Obwohl im Oslo  
II-Abkommen eine einstweilige Aufteilung der Wasserentnahme verabredet wurde,  
hat Israel dieses Abkommen nicht eingehalten und den Palästinensern den ihnen  
zugesagten Anteil vorenthalten.<sup>32</sup>

Heute hat Israel nahezu vollständige Kontrolle über alle palästinensischen Wasser-  
vorkommen und hindert die Palästinenser an der Ausübung ihrer Rechte, ihre eige-

---

<sup>30</sup> Salem; Isaac 2007.

<sup>31</sup> „Durch die Military Order (MO) 92 vom 15. August 1967 wurde die alleinige Verfügungsgewalt in  
Wasserangelegenheiten der israelischen Militärverwaltung übertragen. Alle Wasserressourcen wur-  
den zu Staatseigentum erklärt, gemäß dem israelischen Wassergesetz von 1959. Die MO 158 vom  
19. November 1967 verbot den Bau jedweder Wasser-Einrichtungen ohne Genehmigung der Mili-  
tärverwaltung. Die MO 291/68 machte jegliche Grundwassernutzung von staatlicher (das heißt is-  
raelischer) Erlaubnis abhängig. Die Schaffung eines Netzes von "Schutzzonen", "Rationierungsge-  
bieten", "Entwässerungsdistrikten", "Bodenschutzgebieten" etc. erschwerte der palästinensischen  
Bevölkerung den Zugang zu Wasser.“ Polkehn 2001.

<sup>32</sup> Oslo II Interim Abkommen (Annex III, Anhang 1, Artikel 40).



nen natürlichen Quellen zu nutzen. In der Westbank sind 10 Städte und 150 palästinensische Dörfer an das israelische Wassernetz angeschlossen, was der israelischen Militärbehörde zusätzliche Kontrolle über die Wasserversorgung gibt. Sie kann Städte und Dörfer ohne Vorwarnung von der Wasserzufuhr abschneiden, was die Palästinenser dann dazu zwingt, ihr Trinkwasser zu überhöhten Preisen von den "Siedlern" oder aus Tankwagen der israelischen Unternehmen zu kaufen.<sup>33</sup>

Bei ca. 1,5 Mio. palästinensischen Einwohnern im Gaza-Streifen beanspruchten die bis zum Jahr 2005 dort lebenden 5.000 israelischen "Siedler" mehr als 50 % der dort verfügbaren Wassermenge für sich.<sup>34</sup>

Die Wassernutzung der Palästinenser wird durch eine Vielzahl schikanöser Maßnahmen der israelischen Besatzungsbehörden in den Palästinensischen Gebieten behindert<sup>35</sup>:

**1 Beschränkung des Baus von neuen oder der Nutzung bestehender Brunnen:** Die Brunnen der Palästinenser dürfen die 20 m-Marke nicht überschreiten, während in den israelischen Siedlungen bis zu 80 m tief gebohrt werden darf. Hunderte von Brunnen wurden zerstört oder geschlossen und eine scharfe Beschränkung der Nutzung bestehender Brunnen eingeführt. Zum Bau von Brunnen benötigen Palästinenser Sondergenehmigungen, die nach Angaben der Palästinensischen Wasserbehörde "Palestinian Water Authority" (PWA) zwischen 1967 und 1996 lediglich in 13 Fällen erteilt wurden: Dies war weniger als die Zahl der Brunnen, die während der gleichen Zeit infolge Israels Ablehnung, bestehende Brunnen zu vertiefen oder herzurichten, trocken fielen<sup>36</sup>.

**2 Beschränkung des palästinensischen Zugangs zu Wasserquellen:** Nach der Besetzung der Palästinensischen Gebiete 1967 erklärte Israel das Westbankufer des Jordans zur "geschlossenen militärischen Zone", zu der nur israelische "Siedler"

---

<sup>33</sup> www.palaestina.org: Wasser, 2006.

<sup>34</sup> Im September 2005 zog Israel seine Armee und "Siedler" aus dem Gazastreifen ab, behielt aber weiterhin die Kontrolle über alle Zugänge zum Gazastreifen (Siehe www.cia.gov: The World Fact Book: Gaza Strip, 2006); www.palaestinaonline.de, 2006.

<sup>35</sup> www.palaestina.org: Wasser, 2006; Wimmen 2000; PCBS: www.pcbs.gov.ps, 2002.

<sup>36</sup> Zwischen 1967 und 1995 bohrte die israelische Wassergesellschaft Mekorot auf der Westbank 32 neue Brunnen von 100 bis 600 m Teufe für jüdische "Siedlungen". Dies bewirkte, dass mehr als 6 palästinensische Brunnen und 11 Wasserquellen trocken fielen. Anderen Angaben zufolge wurden zwischen 1967 und 1995 nur 23 Genehmigungen zum Brunnenbau von der Militärverwaltung an Palästinenser erteilt. Damit gab es 32 neue Brunnen für 140.000 illegale jüdische "Siedler", aber nur 23 neue Brunnen für über eine Million Palästinenser. Polkehn 2001.

Zugang haben. Der Zugang zum Unteren Jordan ist für Palästinenser seitdem strikt verboten. Gebiete mit Wasserquellen wurden als "Naturvorräte" eingestuft, wo der Zugang beschränkt ist oder Zahlungen gefordert werden. Leitungswasser wird für illegale israelische "Siedlungen" bereitgestellt, während dies für viele der palästinensischen Dörfer, auf deren Land solche "Siedlungen" errichtet wurden, abgelehnt wurde.

Nach internationalem Recht ist Israel als Besatzungsmacht verpflichtet, palästinensische Wasserquellen nur im für die Aufrechterhaltung der militärischen Besatzung notwendigen Ausmaß zu nutzen. Es ist nicht erlaubt, das Wasser der Besetzten Gebiete für eigene Zivilzwecke zu verwenden, noch weniger für illegale "Siedler"<sup>37</sup>. Die UN-Generalversammlung hat in ihrer Bestätigung des Rechtes des palästinensischen Volkes auf Selbstbestimmung anerkannt, dass das palästinensische Volk dauerhafte Hoheit über seine Naturschätze einschließlich der Wasservorkommen in den Besetzten Gebieten genießt. Zudem ist der Staat Palästina zu einer gerechten und angemessenen Teilhabe an gemeinsam genutzten Süßwasservorkommen berechtigt. Heute sind die Verhandlungen über die Aufteilung der Westbank-Wasservorkommen zum Stillstand gekommen. Die bisherigen Vereinbarungen brachten den Palästinensern deutliche Nachteile bei der Teilhabe an den Wasservorkommen (Tab. 2). Nach internationalem Recht müsste Israel Entschädigung für die vergangene und noch andauernde illegale Nutzung palästinensischer Wasservorräte leisten. Die gerechte Aufteilung der Wasserrechte ist ein kritischer Punkt für die künftige politische Stabilität im gesamten Gebiet.<sup>38</sup>

## **Wassernutzung**

Israel nutzte 2004 ca. 1.954 Mio. m<sup>3</sup> Wasser. Bei einer Bevölkerung von ca. 6,9 Mio. Einwohnern ergibt sich daraus eine tägliche pro-Kopf-Nutzung von ca. 775 Litern.<sup>39</sup> Im Vergleich dazu wurden in den Palästinensischen Gebieten 296 Mio. m<sup>3</sup> Wasser genutzt, was bei einer Bevölkerung von ca. 3,7 Mio. Einwohnern zu einer rechnerischen täglichen Pro-Kopf-Nutzung von ca. 220 Litern führt. Diese umfasst neben der

---

<sup>37</sup> „Die Genfer Konvention und die Haager Landkriegsordnung verbieten einer Besatzungsmacht, in Besitzverhältnisse und Infrastruktur des besetzten Gebiets einzugreifen. Dazu zählen auch Wasservorkommen. Deshalb wurde in einem UNO-Bericht von 1992 Kritik an Israel geübt“. Polkehn 2001.

<sup>38</sup> www.passia.org: The Jerusalem Fund: Water and War in the Middle East, 2006; Jayyousi; Srouji 2009, 49.

<sup>39</sup> www.cbs.gov.il: Statistical Abstract of Israel 2006, 2006.

Nutzung in Haushalten auch die im Gewerbe und in der Landwirtschaft, sodass die Haushaltsnutzung bei weit weniger als der Hälfte der rechnerischen 220 l/E\*T liegt. Hinzu kommen hohe Netzverluste von ca. 34 % des eingespeisten Wassers infolge mangelnder Instandhaltung der Leitungen, sodass die tatsächlich verfügbare Wassermenge bei 60-70 l/E\*T, in manchen Gegenden sogar nur bei 10-20 l/E\*T liegt.<sup>40</sup>

Zwar sind ca. 88 % der Haushalte in den Palästinensischen Gebieten an das Wassernetz angeschlossen. Da dieses aber überwiegend von dem israelischen Wasserversorger Mekorot betrieben wird, bestimmt dieser auch die Zeiten und Mengen der Wasserverfügbarkeit. Außerdem sind die palästinensischen Haushalte gezwungen, die von Mekorot festgesetzten Wasserpreise zu bezahlen. Diese betragen z.B. 2005 je m<sup>3</sup> Wasser 2,4 NIS<sup>41</sup> (= 0,54 US\$); in Ostjerusalem und Umgebung sogar 3,9 NIS (= 0,88 US\$). Israelische "Siedler" dagegen beziehen ihr Wasser zum Preis von nur 0,5 NIS (= 0,11 US\$)(Tab. 3).<sup>42</sup>

#### **2.1.1.4 Bodenschätze**

Bis 2000 waren Gesteinsvorkommen und die Mineralfracht des Toten Meeres die einzigen nennenswerten Bodenschätze in den Palästinensischen Gebieten. Dies änderte sich mit der Entdeckung beträchtlicher Gasvorkommen vor der Küste des Gazastreifens.

Die in den Palästinensischen Gebieten liegenden Steinbrüche, Sand- und Kiesgruben werden wegen der strikteren Umweltschutzaufgaben in Israel zunehmend von israelischen Betrieben ausgebeutet. Von den 44 Mio. t Baustoffen, die Israel jährlich benötigt, stammen derzeit ca. 10 Mio. t aus etwa 10 Vorkommen in den Palästinensischen Gebieten. Insgesamt gehen ca. drei Viertel des gesamten Abbaus nach Israel. Es gibt ca. 250 Steinbrüche, ca. 640 Steinaufbereitungsanlagen und ca. 270 Steinverarbeitungsanlagen. 65 % der Erzeugnisse werden nach Israel geliefert, 29 % bleiben in den Palästinensischen Gebieten und die restlichen 6 % sind für den Export bestimmt. Außerdem betreiben israelische Firmen 6 Steinbrüche in der Westbank.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Amnesty International 2009, 10.

<sup>41</sup> 1 New Israeli Shekel (NIS) entsprach 2005 0,223\$ US. www.cia.gov: The World Fact Book, 2007.

<sup>42</sup> www.palaestina.org: Wasser, 2006; www.pcbs.gov.ps, 2006; www.passia.org, 2006.

<sup>43</sup> Unterschiedliche Quellen: www.usm-pal.org; www.palecon.org; www.poica.org, 2006.

Seit dem Aufschluss eines Erdgasfeldes von ca. 40 Mrd. m<sup>3</sup> Inhalt nur 25-30 km vor der Küste des Gazastreifens im Jahre 2000 ist strittig, wie dessen Ausbeute vorgenommen werden soll und wie die erwarteten Erlöse von etwa 2 Mrd. US\$ aufzuteilen sind. Es deutet alles darauf hin, dass die palästinensischen Erdgasvorkommen in ähnlicher Weise dem Zugriff der Palästinenser entzogen werden wie die palästinensischen Wasservorkommen.<sup>44</sup>

Schon immer galt das Wasser des Toten Meeres als heilkräftig bei Hauterkrankungen aller Art. Dies liegt an seinen ungewöhnlich hohen Gehalten an Natrium, Kalium, Magnesium, Bromsalz, Chlor, Phosphor, Jod, Kalzium, Zink und Bitumen. Nach internationalem Recht können alle Anrainer diese Naturschätze - auch wirtschaftlich - nutzen. Da Palästinensern jedoch der Zutritt zum Ufer des Toten Meeres untersagt ist, sind sie von der Nutzung ausgeschlossen. Diese liegt heute ausschließlich in den Händen eines israelischen Kosmetik-Herstellers (Ahava), der auch im Besitz der einzigen von Israel erteilten Lizenz zur Ausbeutung des Uferschlicks ist.

Umfänglicher als die Herstellung von Kosmetika ist jedoch die Gewinnung von Rohstoffen für industrielle Zwecke. Die Salzmenge des Toten Meeres wird auf 44 Mrd. t geschätzt, darunter allein 17 Mrd. t Magnesium und 1,9 Mrd. t. Kalium. Daneben weist das Wasser des Toten Meeres Gehalte an Brom und Phosphor auf, die sich für eine industrielle Gewinnung eignen. Diese liegt in der Hand einer israelischen Firma (Dead Sea Works), die auch die Konzessionen für die Nutzung des Meeresbodens und des westlichen und südlichen Wasserkörpers hält.<sup>45</sup>

### **2.1.2 Politische Arena**

Planung - nicht zuletzt Regionalplanung - ist immer eine gesellschaftliche Veranstaltung, an der unterschiedlichste Akteure beteiligt sind. Inwieweit deren Überzeugungen und Bestrebungen Einfluss auf die Gestaltung der verschiedenen Vorhaben gewinnen, hängt maßgeblich von dem institutionellen Gefüge - der Ämterordnung - eines Staatswesens ab. Diese gibt die Bahnen vor, in denen Beschlussfassungen zustande gebracht, Ermächtigungen erteilt und Vorhaben ausgeführt werden. Dabei ist die in einem Staatswesen jeweils anzutreffende Ämterordnung immer das Ergebnis

---

<sup>44</sup> Littlewood 2008; Chossudovski 2009.

<sup>45</sup> [www.wysinfo.com/Dead\\_Sea/dead\\_sea\\_works.htm](http://www.wysinfo.com/Dead_Sea/dead_sea_works.htm), 2010.

der Geschichte eines Landes als Abfolge von Auseinandersetzungen um den Zugang zur und die Ausübung von Macht.

### 2.1.2.1 Geschichte und Politik

Palästina fiel 1922 als Völkerbundsmandat an Großbritannien, das sich verpflichtete, den Aufbau einer jüdischen Heimstätte zu fördern<sup>46</sup>. Die UN-Vollversammlung beschloss am 29.11.1947 die Teilung Palästinas (Res. 181). "609.000 Juden erhielten 56,5 % des Bodens, wohingegen 1,38 Mio. Palästinensern nur 43,5 % zugesprochen wurde."<sup>47</sup> Mit der Gründung des Staates Israel 1948 wurden über 80 % der palästinensischen Dörfer von der israelischen Armee zerstört und 800.000-900.000 Palästinenser (80 % der damaligen palästinensischen Bevölkerung) aus ihren Städten und Dörfern über die Landesgrenzen vertrieben. Jüdische Terrorgruppen verübten zahlreiche Massaker an palästinensischen Zivilisten. Von dem gesamten Gebiet des historischen Palästina (heutiges Israel und die Besetzten Palästinensischen Gebiete) von 26.323 km<sup>2</sup> entfielen vor 1948 auf Palästinenser 87,5 % und auf Juden 6,6 %. Die restlichen 5,9 % waren „State Land“ unter Britischem Mandat. Zusätzlich zu den von der UN zugesprochenen 57 % des Bodens eroberten zionistische Terrorgruppen 21 % des den Palästinensern zugesprochenen Gebiets. Damit wurde der israelische Staat auf 78 % des historischen Palästina gegründet.<sup>48</sup>

Die vertriebenen Palästinenser fanden Zuflucht in der Westbank, im Gazastreifen und in den Nachbarländern Libanon, Syrien und Jordanien. Dort baute die UNRWA die ersten palästinensischen Flüchtlingslager, wo bis heute Flüchtlinge von 1948 und ihre Nachfahren leben. Bis heute ignoriert Israel alle UN-Resolutionen und lehnt alle Versuche ab, das Flüchtlingsproblem zu lösen.<sup>49</sup> Die Westbank und der Gazastreifen gerieten unter jordanische bzw. ägyptische Verwaltung.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> Das Mandatdokument spricht nur von den Rechten der Juden. Das Wort „Palästinenser oder Araber“ taucht überhaupt nicht auf, stattdessen wird die Wendung "Nicht jüdische Gemeinden" gebraucht. Die politischen Rechte der Palästinenser werden ignoriert, obwohl die Palästinenser mit 93% die Mehrheit der Bevölkerung in Palästina ausmachten.

<sup>47</sup> [www.palaestina.org](http://www.palaestina.org), 2006.

<sup>48</sup> [www.palaestina.org](http://www.palaestina.org): Al-Nakba - die „Katastrophe“ von 1948, 2006; [www.palaestinaonline.de](http://www.palaestinaonline.de): Geschichte, 2006; [www.passia.org](http://www.passia.org): Land and Settlements: Land Confiscation, 2006; vgl. Annex I.

<sup>49</sup> Art. 11 der UN-Resolution 194 vom 11.12.1948 gilt als Basis des Rechts palästinensischer Flüchtlinge auf Rückkehr oder Entschädigung.

<sup>50</sup> ebd.

Als erste politische Widerstandsbewegungen der Palästinenser nach der "Nakba" (Katastrophe) von 1948 wurden 1952 bzw. 1959 das "Arab Nationalist Movement" und "Palestinian National Liberation Movement" (Fateh) in der Diaspora gegründet. Am 28. Mai 1964 wurde die "Palestinian Liberation Organization" (PLO) in Jerusalem gegründet. Durch die von der PLO verabschiedete Nationalcharta wurden der "Palestinian National Council" (PNC), das "Executive Committee", der "Palestinian National Fund" und die "Palestinian Liberation Army" (PLA) nach demokratischen Regeln aufgebaut. Das "Arab Nationalist Movement" und Fatah wurden zu den vorherrschenden Strömungen innerhalb der PLO. Heute besteht die PLO aus dem "Palestinian National Liberation Movement" (Fateh), der "Popular Front for the Liberation of Palestine" (PFLP), der "Democratic Front for the Liberation of Palestine" (DFLP), der "Palestinian People's Party" (PPP) und weiteren kleineren Gruppierungen (Abb. 1).<sup>51</sup>

In einem seit langem geplanten Krieg eroberte Israel im Juni 1967 neben den palästinensischen Gebieten (Ostjerusalem, Westbank und Gazastreifen) die syrischen Golanhöhen und den ägyptischen Sinai und besetzte sie völkerrechtswidrig.

"Abermals wurden palästinensische Dörfer zerstört und über 350.000 Palästinenser zum zweiten Mal zur Flucht gezwungen. Damit stieg die Zahl der palästinensischen Flüchtlinge auf 1,4 Mio."<sup>52</sup> Ostjerusalem wurde entgegen internationalem Recht annektiert, und obwohl "die UN am 22.11.1967 Israel zum völligen Rückzug aus den Besetzten Gebieten und zu einer Regelung des Flüchtlingsproblems aufforderte (Res. 242)"<sup>53</sup>, missachtete Israel dies wie alle anderen Resolutionen. Damit gelangten die Westbank, der Gazastreifen und Ostjerusalem unter eine rücksichtslose israelische Militärbesatzung.<sup>54</sup>

Der "Naksa" (Schlag) von 1967 änderte die Politik der PLO, wobei die Widerstandsbewegungen innerhalb der PLO tonangebend wurden. Die PLO gründete "eine Vielzahl von Organisationen, die die grundlegende medizinische und schulische Versorgung des palästinensischen Volkes zu sichern versuchten und schuf Quasi-Regierungsstrukturen, die sich mit den Bereichen internationale Beziehungen, internationa-

---

<sup>51</sup> www.palaestina.org: Die Zeit nach 1948, 2006.

<sup>52</sup> www.palaestina.org: Besatzung und Widerstand nach 1967, 2006.

<sup>53</sup> ebd.

<sup>54</sup> ebd.

le Sicherheit, militärische Operationen, Finanzen, Information etc. befassten"<sup>55</sup>. 1969 wurde Yasser Arafat, Gründer und Chef der Fatah, zum Vorsitzenden des Nationalrates und des Exekutivkomitees gewählt. 1974 verabschiedete der palästinensische Nationalrat im Exil ein Zwei-Staaten-Programm (das "10-Punkte-Programm"). Die PLO wurde auf der arabischen Gipfelkonferenz von Rabat im gleichen Jahr als der "einzig legitime Vertreter des palästinensischen Volkes" und von der UN-Generalversammlung in Resolution 3210 als "alleinige Vertreterin des gesamten palästinensischen Volkes" anerkannt. Dazu betonte die UN-Resolution 3236 das Recht der Palästinenser auf Selbstbestimmung und nationale Unabhängigkeit, während die UN-Resolution 3237 der PLO einen Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen gab.<sup>56</sup>

Am 9. Dezember 1987 starben vier palästinensische Arbeiter in Gaza bei einem Unfall, den ein israelischer LKW-Fahrer verursacht hatte. Als Reaktion darauf und gemüht durch eine brutale Besatzungspolitik und katastrophale ökonomische Verhältnisse, entlud sich der ganze Zorn der palästinensischen Bevölkerung. "Der Aufstand der Palästinenser gegen ihre fortgesetzte Unterdrückung und völlige politische Entrechtung, gegen Landenteignung, fremde Besiedlung und wirtschaftliche Ausbeutung erhielt den Namen Intifada ("Abschütteln")"<sup>57</sup>.<sup>58</sup>

"Israel reagierte mit einer Politik der "Eisernen Faust": Ausgangssperren, Massenverhaftungen, Folter und Deportation"<sup>59</sup>, was den Widerstandswillen der Palästinenser nicht brechen konnte. Die gesamte palästinensische Bevölkerung beteiligte sich am Aufstand. Unterschiedliche Komitees bildeten sich, um die wichtigen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben zu übernehmen. 1988 wurde die "United Leadership of the Intifada" (Vereinte Führung der Intifada) aus Vertretern der größten Parteien in den Besetzten Gebieten geschaffen. Diese lenkte die Intifada-Aktivitäten aus dem Untergrund mit dem Bestreben, "die israelische Besatzung zu beenden und gemäß der unveräußerlichen Rechte eines Volkes auf Selbstbestimmung einen unabhängigen palästinensischen Staat unter der Führung der PLO zu errichten"<sup>60</sup>.<sup>61</sup>

---

<sup>55</sup> www.palaestina.org: Die Palästinensische Befreiungsorganisation, 2006.

<sup>56</sup> ebd.

<sup>57</sup> www.palaestina.org: Intifada, 2006.

<sup>58</sup> Während 20 Jahren Besatzung zahlten die Palästinenser über \$ 800 Mio. "Besatzungssteuer".

<sup>59</sup> www.palaestina.org: Intifada, 2006.

<sup>60</sup> www.palaestina.org: Intifada, 2006.

<sup>61</sup> ebd.

Am 28. September 2000, nach dem provozierenden Besuch von Ariel Sharon an der Al-Aqsa Moschee, begann der zweite Aufstand der Palästinenser gegen die trotz Friedensprozess andauernde militärische Besatzung und die Verschlechterung ihrer Lage in allen Bereichen ("Al-Aqsa-Intifada"). Am 29. März 2002 verabschiedete die Arabische Liga auf ihrem Gipfel einen Friedensplan für den Nahen Osten. Dieser sieht die Normalisierung der Beziehung zwischen Israel und der ganzen arabischen Welt im Gegenzug zur Rückgabe aller 1967 von Israel besetzten arabischen Gebiete inklusive Ostjerusalem und eine gerechte Lösung des palästinensischen Flüchtlingsproblems vor. Israel antwortete darauf mit der Militäroffensive "Defensive Shield" in der Westbank, wobei die Autonomiegebiete wieder besetzt und zahlreiche Städte, Dörfer und Flüchtlingslager bombardiert wurden. Zerstörungen und Plünderungen fanden statt. Zahlreiche Massaker wurden an der palästinensischen Bevölkerung verübt wie in Jenin, Ramallah, Nablus und Bethlehem.

Im Juni 2002 begann Israel mit dem Bau einer Mauer in der Westbank und um Ostjerusalem. Nach dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag ist die Mauer illegal und verstößt gegen internationales Recht. Die UN-Generalversammlung hat 2004 in ihrer Resolution ES-10/15 Israel zum Abriss der Mauer aufgefordert, aber Israel ignoriert auch diese Resolution. 2005 räumte Israel seine Militärposten und illegalen "Siedlungen" im Gazastreifen und schloss alle Grenzen zum Gazastreifen. Die "Siedler" wurden in die Westbank umgesiedelt.

Bei den Parlamentswahlen 2006 erhält die "Hamas"<sup>62</sup> die absolute Mehrheit. Daraufhin boykottieren Israel, die USA und die EU die neugewählte palästinensische Regierung. Ein Jahr später wird der Gazastreifen von Israel komplett abgeriegelt und damit beginnt die bis heute andauernde Belagerung des Gazastreifens. Ein Waffenstillstand wird zwischen Israel und Hamas vereinbart. Nachdem Israel selbst mehrmals den Waffenstillstand verletzt hat, greift es Ende 2008 den Gazastreifen an. Der Krieg, der einen Monat dauerte, fordert über 1500 palästinensische Tote, die Mehrheit davon Zivilisten und Kinder. Der Gazastreifen wird komplett zerstört.

---

<sup>61</sup> ebd.

<sup>62</sup> Das "Islamic Resistance Movement" (Hamis) gehört nicht zur PLO.



### 2.1.2.2 Staatsgründung und Verfassung

Am 15. November 1988 proklamierte die 19. Ratssitzung des "Palestinian National Council" (PNC) in Algier einen unabhängigen palästinensischen Staat mit der Hauptstadt Ostjerusalem auf Grundlage der UN-Resolutionen 181 und 242, wobei das PNC den UN-Teilungsplan von 1947 anerkannte und sich zu direkten Verhandlungen mit Israel bereit erklärte. Israel aber war weiterhin nicht gewillt, einen unabhängigen Staat Palästina anzuerkennen. Am 30. Oktober 1991 begann die Madrider Friedenskonferenz unter der Teilnahme Israels, Jordaniens, Ägyptens, Syriens und des Libanon. Zur jordanischen Delegation gehörten auch Palästinenser aus den Besetzten Gebieten. Die Verhandlungen sollten auf bilateraler Basis stattfinden, um den Nahostkonflikt zu lösen, aber die Gespräche zwischen Palästinensern und Israelis verliefen ergebnislos. In dieser Zeit verschlechterte sich die politische, wirtschaftliche und soziale Lage der Palästinenser weiter. Seit März 1993 werden die Palästinensischen Gebiete abgeriegelt, sodass die Palästinenser keinen Zugang mehr zu Ostjerusalem haben. Der Friedensprozess begann offiziell 1993 nach monatelangen Geheimverhandlungen mit der Unterzeichnung der Prinzipienklärung (Declaration of Principles - DoP) durch die PLO und Israel.<sup>63</sup>

Mit der Unterzeichnung der Prinzipienklärung 1993 wird die "Palestinian National Authority" (PNA) die Übergangsregierung für die in der Westbank und im Gazastreifen lebenden Palästinenser. Das oberste Ermächtigungsorgan für die Palästinenser bleibt die "Palestinian Liberation Organization" (PLO). Als einzige legitime Vertretung des ganzen palästinensischen Volkes gibt die PLO die Richtlinien der Politik vor und ist auf internationaler Ebene der vorrangige Verhandlungsführer für alle palästinensischen Belange. Die wichtigste Einrichtung der PLO ist der "Palestinian National Council" (PNC), der die höchste Entscheidungsbefugnis inne hat. Der PNC ist die gesetzgebende Gewalt der PLO und hat 669 Abgeordnete, 186 repräsentieren die Palästinenser in den Palästinensischen Gebieten und 483 Abgeordnete die Diaspora-Palästinenser. Die "Palestinian National Authority" (PNA) wurde durch einen Beschluss der PLO gegründet, legitimiert und ermächtigt und ist dieser bei politischen Entscheidungen untergeordnet. Die drei Gewalten der Gesetzgebung, der Regierung und der Rechtsprechung werden durch getrennte Organe ausgeübt. Am 20. Januar

---

<sup>63</sup> www.palaestina.org: Intifada, 2006; vgl. Annex II, Annex III.

1996 fanden die ersten freien, direkten, gleichen und geheimen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in den Palästinensischen Gebieten statt.<sup>64</sup>

## **Gesetzgebung**

Die Grundlage für die Arbeit von Staatsorganen bildet die Verfassung. In ihr sind auch die Organe und Verfahrensweisen der Gesetzgebung festgelegt. Bis jetzt gibt es eine palästinensische Verfassung nur im Entwurf mit vorläufiger Geltung.

Soweit noch keine palästinensischen Gesetze gelten, stehen im palästinensischen Alltag fünf Rechtsordnungen nebeneinander: osmanisches Recht, britisches Mandatsrecht, jordanisches Recht, ägyptisches Recht und israelisches Militärrecht. In Ostjerusalem, in Zone C und in den jüdischen Siedlungen in den Palästinensischen Gebieten wird nach israelischem Recht verfahren.<sup>65</sup>

Die Gesetzgebung obliegt dem "Palestinian Legislative Council" (PLC), dessen Aufbau und Aufgaben in den Oslo-Abkommen und im palästinensischen Verfassungsentwurf festgelegt sind. Der Legislativrat wird vom Volk gewählt. Bis Ende 2005 hatte er 88 Mitglieder; bei der letzten Wahl wurde die Zahl auf 132 erhöht<sup>66</sup>. Der Zuständigkeitsbereich des PLC umfasst nach dem DoP und Oslo II-Abkommen den Gazastreifen und die Westbank mit Ausnahme der Gebiete in Zone C und Ostjerusalem außer in Fragen, die den weiteren Verhandlungen vorbehalten sind. Neben der Gesetzgebung kontrolliert der PLC die Arbeit der Ministerien und den Finanzhaushalt. Dazu darf der PLC Ausschüsse einrichten, "die die Aktivitäten der palästinensischen Regierung in den einzelnen Ressorts überwachen, unabhängige Gutachten erstellen und dem palästinensischen Bürger für Anfragen zur Verfügung stehen"<sup>67 68</sup>.

Der Ratspräsident ("Speaker"), dessen zwei Stellvertreter und der Generalsekretär des Rates bilden die Spitze des PLC und werden zu Beginn jeder Legislaturperiode von den Ratsmitgliedern neu gewählt. Sie "sollten für die Dauer ihrer Tätigkeit weder

---

<sup>64</sup> www.jmcc.org, 2006; www.palaestina.org, 2006.

<sup>65</sup> Der Entwurf der palästinensischen Verfassung gilt vorerst nur für die Übergangsperiode bis zur Schaffung eines unabhängigen palästinensischen Staates. www.miftah.org, 2006.

<sup>66</sup> Das Wahlsystem wurde von einem Mehrheitssystem in ein Gemischtsystem geändert, wobei 66 Abgeordnete direkt und 66 nach dem Stimmenanteil ihrer Partei gewählt werden.

<sup>67</sup> www.palaestina.org: Der Palästinensische Legislativrat, 2006.

<sup>68</sup> ebd.; www.jmcc.org, 2006.

Minister- noch irgendwelche anderen Regierungsämter bekleiden"<sup>69</sup> (Art. 50 des "Draft Amendment to the Basic Law" - 2003). Nach den Oslo-Abkommen hat der Ratspräsident u.a. den Vorsitz über die Ratssitzungen, entscheidet über die Tagesordnung und überwacht die Einhaltung der internen Regelungen des PLC. Die zwei Stellvertreter assistieren dem Ratspräsidenten und übernehmen die Sitzungsleitung in seiner Abwesenheit. "Dem Generalsekretär obliegt die Protokollführung, Archivierung und Weiterleitung von Ratsbeschlüssen sowie deren Durchsetzung"<sup>70, 71</sup>.

Vom PLC wurden bereits u.a. folgende Gesetze verabschiedet: das Gemeindegewahlgesetz, das Haushaltsgesetz, das Gesetz über die lokalen Einrichtungen (Gemeindegewahlgesetz), das Währungsgesetz, das Gesetz über die Unabhängigkeit der Justiz, das Gesetz über die politischen Parteien und das Investitionsgesetz.<sup>72</sup>

## **Regierung**

In der Übergangsperiode besteht die Regierung gemäß Friedensabkommen aus dem Präsidenten der PNA und dem Kabinett. Der Präsident wird vom Volk gewählt. Er kann seine Aufgaben nur mit Zustimmung des Palästinensischen Nationalrats (PNC) wahrnehmen. Nach jeder Wahl oder bei Rücktritt beauftragt der Präsident den Ministerpräsidenten, ein neues Kabinett zu bilden. Das Kabinett wird vom Präsidenten nach Zustimmung des Palästinensischen Legislativrats (PLC) ernannt. Das Kabinett besteht heute aus 20 Ministern (18 Minister, ein Staatsminister und ein Kabinettsminister) für 21 Ministerien.

Im Kabinett haben die Minister u.a. folgende gemeinsame Aufgaben<sup>73</sup>:

- die Vorbereitung des jährlichen Staatshaushaltsplans,
- die Beaufsichtigung der Verwaltung,
- die Überwachung der Ausführung der Gesetze und
- die Überwachung der Staatseinrichtungen.

Die Abkommen zwischen der PLO und Israel legen die territoriale Hoheit und die politischen Aufgaben der PNA fest. Die PNA versucht, inmitten einer sehr instabilen

---

<sup>69</sup> www.palaestina.org: Der Palästinensische Legislativrat, 2006.

<sup>70</sup> ebd.

<sup>71</sup> ebd.; JMCC 1996, 13-15; PNA 2003, Art. 66-112.

<sup>72</sup> ebd.

<sup>73</sup> JMCC 1996, 17-19.

wirtschaftlichen und politischen Umgebung eine verlässliche politische Verwaltung aufzubauen. Geberunterstützung, ausgebildete Fachkräfte und ein reiches Netz an Gruppen innerhalb der Zivilgesellschaft haben zur Stabilisierung der palästinensischen Einrichtungen beigetragen, während die Gebietszerstückelung und die Bewegungseinschränkungen die Verbesserung des Behördenaufbaus der PNA behindern. Vorrangig für die PNA beim institutionellen Ausbau sind unter anderem die Stärkung der technischen, finanziellen und organisatorischen Fähigkeiten städtischer Verwaltungen, die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die öffentliche Verwaltung und die Stärkung der wichtigsten Einrichtungen der Wirtschaft<sup>74</sup>.

### **Rechtsprechung**

Die Rechtsprechung in den Palästinensischen Gebieten ist unabhängig und untersteht dem "Supreme Judiciary Council". Der Oberste Richter wird vom Präsidenten im Einvernehmen mit dem Obersten Gerichtsrat ernannt. Zur Rechtsprechung gehören die folgenden Einrichtungen mit ihren jeweiligen Zuständigkeiten<sup>75</sup>:

1. Der Oberste Verfassungsgerichtshof für die Überprüfung der Gesetze im Hinblick auf ihre Verfassungsgemäßheit (Artikel 181).
2. Der Oberste Gerichtshof für Strafrechts- und Zivilrechtsverfahren (Artikel 173).
3. Der Oberste Verwaltungsgerichtshof für Verwaltungsrechtsverfahren (Artikel 174).
4. Der Militärgerichtshof für Militärrechtsverfahren (Artikel 175).
5. Die Staatsanwaltschaft für die Verfolgung von Rechtsverstößen von öffentlichem Interesse (Artikel 178).

Verhandlungen finden in allen Gerichten öffentlich statt, außer wenn das Gericht zum Wohle der Öffentlichen Ordnung anders entscheidet. In allen Fällen müssen die Gerichtsurteile öffentlich bekannt gegeben werden. Die politische Lage, die Zerstückelung der Palästinensischen Gebiete und die israelischen Beschränkungen der Bewegungsfreiheit der Palästinenser innerhalb der Westbank haben die Arbeit der Rechtsprechung sehr behindert, insbesondere auch die Durchsetzung der Urteile erschwert<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> www.passia.org. PDP: www.palestine-pdp.org, 2002; www.palaestina.org: Die Regierung, 2006.

<sup>75</sup> JMCC 1996, 24-25; PNA 2003, Art. 162-187.

<sup>76</sup> www.miftah.org, 2006.

### **2.1.2.3 Die lokale Verwaltung in den Palästinensischen Gebieten**

Bestrebungen, die Lebensführung der Bevölkerung zu erleichtern, sind ohne deren Mitwirkung erfahrungsgemäß wenig erfolgversprechend. Ausschlaggebend ist dabei der Einfluss der Bevölkerung auf ihre unmittelbaren Lebensumstände, wie er sich aus der Verfasstheit der lokalen Verwaltung ergibt. Diese ist auch maßgeblich dafür, welche Art von regionaler Planung es in den Palästinensischen Gebieten gibt und geben sollte und wie diese in das Verwaltungsgefüge eingebettet ist. Ohne Kenntnis dieser Zusammenhänge lassen sich kaum Überlegungen für eine neue Politik und neue Planung anstellen.

#### **2.1.2.3.1 Vorformen und Geschichte bis 1993**

Die lokale Verwaltung in den Palästinensischen Gebieten hat eine lange Geschichte, deren Spuren noch in den heutigen Regelungen zu finden sind. Daher ist es notwendig, die verschiedenen Epochen der Verwaltung mit ihren Besonderheiten zu betrachten.

#### **1. Osmanische Herrschaft (1516-1917)**

Vieles an der heutigen Verwaltung in Palästina ist ohne die Verwaltungsreformen in der späten Phase der osmanischen Herrschaft nicht verständlich. Durch das "Wilayat Law" von 1864 wurde eine einheitliche Provinzverwaltung im ganzen osmanischen Reich eingeführt. Dadurch wurden die "Wilayat" (Provinzen) die Hauptverwaltungsgebiete des Reiches, diese waren weiter gegliedert in "Sanjaks" (Distrikte). Das historische Palästina umfasste drei "Sanjaks": Jerusalem, Nablus und Akko, wobei Jerusalem als direkt Konstantinopel unterstellter Sanjak einen besonderen Status hatte, während Nablus und Akko zum Wilayat Beirut gehörten. Die darunterliegende Stufe der Verwaltungsgliederung wurde durch die "Qada's" (Städte und ihre Umgebung) gebildet, die weiter in "Nahias" (Dorfgemeinschaften) und "Qarias" (Dörfer) gegliedert waren<sup>77</sup>.

Die Stadt- und Dorfgemeinden waren 1856 durch ein "Sultanisches Dekret" als Verwaltungseinheiten eingeführt worden. Aus dieser Zeit (1858) stammt auch der "Ottoman Land Registration Code", der in seinen Grundzügen auch heute noch gilt. Dieser legte u.a. Landnutzungsformen und Landnutzungsrechte fest. Das "Wilayat Ad-

---

<sup>77</sup> [www.molg.gov.ps](http://www.molg.gov.ps): Administration and Local Government in Palestine, 2006; [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org): Subdivisions of the Ottoman Empire, 2008; [www.palestineencyclopedia.com](http://www.palestineencyclopedia.com), 2008.

ministration Law" von 1871 bestimmt in Artikel 111, dass die Verwaltungsbehörden auf allen Ebenen ihren Sitz in Stadtgemeinden haben. Im Jahr 1877 wurde mit dem "Wilayat Municipal Law" eine Art Grundordnung für die Gemeinden verabschiedet. Es wies den Stadt- und Landgemeinden bestimmte Aufgaben zu und regelte den jeweiligen Verwaltungsaufbau. Zu den Verwaltungsaufgaben der Gemeinden gehörten die Schlichtung von Konflikten, die Bereitstellung von Diensten wie Ausbildung und die Förderung von Landwirtschaft und Handel<sup>78</sup>. Die Einrichtung der Gemeinden diente der Zentralregierung dazu, Kontrolle über alle Teile des Landes auszuüben und Vertretungen zur Einziehung von Steuern zu schaffen<sup>79</sup>.

Nach dem "Wilayat Administration Law" von 1871 und dem "Wilayat Municipal Law" von 1877 standen ein gewählter Gemeinderat und ein von der Regierung ernannter Bürgermeister an der Spitze jeder Gemeinde. Sowohl die Ratsmitglieder als auch der Bürgermeister stammten aus einflussreichen palästinensischen Familien ("Ayan")<sup>80</sup>. Die Ratsmitglieder wurden von den Ältesten- und den Treuhänderräten gewählt. Obwohl die Gesetze dem Gemeinderat zahlreiche Befugnisse zubilligten, stand die Gemeindeverwaltung unter strenger Kontrolle der osmanischen Regierung. Die Gesetze von 1871 und 1877 regelten auch die Organisation von Dorfgemeinden, die ähnlich der in Stadtgemeinden war<sup>81</sup>. Besondere Bedeutung in den Dörfern kam dem "Mukhtar" (Treuhänder) zu, der bereits 1840 durch das "Local Government Law" eingeführt und durch das "Wilayat Law" von 1864 als Dorfoberhaupt bestätigt worden war und auch nach der Einrichtung von Dorfräten seine Position behielt.<sup>82</sup>

Zum Ende der osmanischen Zeit gab es in Palästina 22 Stadtgemeinden, davon zwei in Gaza.

## **2. Britisches Mandat (1917-1948)**

Nach dem Ersten Weltkrieg wurden die arabischen Länder nach dem Sykes-Picot-Abkommen (1916) dem Mandat Großbritanniens (Palästina, Jordanien und der Irak)

---

<sup>78</sup> www.molg.gov.ps: Administration and Local Government in Palestine, 2006.

<sup>79</sup> Shtayyeh; Habas 2004, 20.

<sup>80</sup> Die Ayan bilden die traditionelle Elite.

<sup>81</sup> www.molg.gov.ps: Administration and Local Government in Palestine, 2006; www.wikipedia.org: Subdivisions of the Ottoman Empire, 2008; www.palestine-encyclopedia.com; Shtayyeh; Habas 2004, 20.

<sup>82</sup> Abu Samra 2006, 9.

und Frankreichs (Syrien und Libanon) unterstellt. Dieses Abkommen zusammen mit der Balfour-Deklaration (1917) ebnete den Weg für die Gründung eines Staates für die Juden in Palästina.

Die britische Mandatsverwaltung in Palästina war eine Militärverwaltung (British Military Administration). An der Spitze stand ein General, seinerzeit General Allenby. Er ordnete 1919 die weitere Gliederung Palästinas in 10 Verwaltungsgebiete an, an deren Spitze jeweils ein Militärdirektor stand. Nach der Unterzeichnung des San Remo-Abkommens 1920 trat an die Stelle der militärischen eine zivile Verwaltung, an deren Spitze ein "High Commissioner" stand. Der erste "High Commissioner" des britischen Mandats in Palästina war Sir Herbert Samuel, ein englischer Jude.

Durch die "Local Council Ordinance" von 1921 wurden "Local Councils" als Verwaltungseinheiten auf Stadt- und Dorfebene eingeführt. Die "Local Councils" hatten Gemarkungen, die außer einer Gemeinde auch die Dörfer der Umgebung einschlossen. Die vorher gewählten Treuhänder der Familien wurden ab jetzt von der britischen Mandatsverwaltung ernannt. Die "Local Councils" hatten u.a. das Recht, Steuern und Gebühren zu erheben und Satzungen zu erlassen. Die Beschlüsse der Gemeinderäte mussten aber vom britischen "High Commissioner" genehmigt werden. Diese Regelungen führten zu einer allmählichen Stärkung der Zentralverwaltung in Palästina.

Die "Municipal Franchise Ordinance" von 1926 sah vom Volk gewählte Gemeinderäte vor. Erste Wahlen fanden 1927 statt. Wahlberechtigt waren alle Steuerzahler, wählbar waren aber nach wie vor nur Angehörige der "Ayan". Dazu erhielt der britische "High Commissioner" das Recht, z.B. Bürgermeister zu ernennen und zu entlassen, ihre Gehälter festzusetzen, Räte aufzulösen und Neuwahlen anzusetzen.

Im Jahr 1934 traten neue Gesetze in Kraft (z.B. die "Municipal Corporations Ordinance"), die eine strenge Zentralisierung der Macht einführten und dem "High Commissioner" weitere Befugnisse einräumten, die Befugnisse der Gemeinderäte dagegen immer weiter beschnitten. Der "High Commissioner" war jetzt z.B. auch befugt, Gemeinden neu zu gründen oder aufzulösen und die Grenzen der Gemeinden zu

ändern. Dieser Zustand dauerte bis 1936, als die "Great Revolt" (1936-1939)<sup>83</sup> ausbrach. Der in der "Municipal Corporations Ordinance" festgelegte Aufgabenkatalog für die Gemeinden gilt bis heute.

Die "Local Councils Ordinance" von 1921 wurde im Jahr 1941 wieder abgeschafft, weil sie zu katastrophalen Verhältnissen geführt hatte. Stattdessen wurde die "Local Councils Ordinance Nr. 36" erlassen, die die Befugnisse der Gemeinderäte wieder ausweitete. Aber dieser Verordnung zufolge hatte jetzt der britische "District Commissioner" die Kontrolle über die Gemeinderäte bis hin zu dem Recht, sie aufzulösen, die Dauer ihrer Versammlungen zu bestimmen und ihre sonstigen Tätigkeiten zu genehmigen (Art. 10, Local Councils Ordinance Nr. 36 von 1941). Im Jahr 1944 wurde die "Village Administration Ordinance" erlassen, die die Verwaltung der ländlichen Gemeinden regelte.

Im Jahr 1947 gab es in Palästina 102 lokale Verwaltungseinheiten ("local authorities"), 69 arabische, 28 jüdische und 5 gemischte, unterteilt nach:

- 24 „Municipal Councils“: 18 arabische, 2 jüdische und 4 gemischte.
- 38 „Local Councils“: 11 arabische, 26 jüdische und ein deutsches.
- 40 „Village Councils“: 40 arabische.<sup>84</sup>

Nach und nach wurde britisches Recht eingeführt, womit alle bis dahin gültigen rechtlichen Regelungen außer Kraft gesetzt wurden. Bis heute gibt es im palästinensischen Alltag Gesetze aus der Mandatszeit zu beachten<sup>85</sup>.

Während der Mandatszeit begann die internationale zionistische Bewegung mit der Erstellung von Regionalplänen für Gesamtpalästina und von Bauplänen für jüdische Siedlungen. Schon im Jahr 1926 erschienen in einer österreichischen Zeitschrift mehrere Regionalpläne für verschiedene Regionen in Palästina<sup>86</sup>. Diese Pläne übergangen die einheimische palästinensische Bevölkerung und deren Belange. Schon

---

<sup>83</sup> vgl. Annex I.

<sup>84</sup> <http://www.palestine-encyclopedia.com/EPP/Chapter01.htm>, 2009; 1917 machten die Palästinenser 90 % der Gesamtbevölkerung in Palästina aus, im Jahr 1948 bestand die Bevölkerung zu 68,5 % aus Palästinensern und (nach verschiedenen Einwanderungswellen) zu 31,5 % aus Juden. [www.palaestinaonline.de](http://www.palaestinaonline.de), 2006.

<sup>85</sup> [www.molg.gov.ps](http://www.molg.gov.ps): Administration and Local Government in Palestine, 2006; [www.palestine-pmc.com](http://www.palestine-pmc.com): Palestinian Government History, Government History, 2005.

<sup>86</sup> Z.B. "Regional plan for the area between Haifa and Acko, 1926, Richard Kaufman Planning Office, Jerusalem, commissioned by the Zionist movement". Abdel Haq 2006.



lange vor dem UN-Teilungsplan von 1947 (UN Res. 181 - Partition Plan) waren in diesen Plänen die Hauptgebiete des zukünftigen jüdischen Staats festgelegt. Dazu gehörten vor allem die fruchtbaren Teile Palästinas<sup>87</sup>.

### **3. Arabische Herrschaft (1948-1967)**

Nach der "Nakba" von 1948 verloren die Palästinenser ihre Heimat durch die Gründung des Staates Israel auf Dreiviertel der Fläche Palästinas. Die Westbank geriet unter jordanische und der Gazastreifen unter ägyptische Verwaltung.

#### **Jordanische Verwaltung in der Westbank (einschließlich Ostjerusalem)**

Jordanien erhielt die Kontrolle über die Westbank durch das Jericho-Abkommen 1948. Dieses Abkommen zielte auf die Vereinigung von Westbank und Ostbank (Jordanien). Im Jahr 1949 wurde die jordanische Verwaltung auf die Westbank übertragen. Dazu wurde das Gebiet in drei "Mutasarifeyeh", jordanische Verwaltungseinheiten, geteilt (Jerusalem, Nablus und Hebron). Jede "Mutasarifeyeh" war flächendeckend in "Qaimqamiat" gegliedert. Dies waren im Falle von Jerusalem die "Qaimqamiat" Ramallah, Bethlehem und Jericho, im Falle von Nablus die "Qaimqamiat" Tulkarem, Jenin, Tubas, Salfit, Jabud und Qalqilia und im Falle von Hebron die Stadt Hebron und ihre Umgebung<sup>88</sup>. Das jordanische Kabinett wurde um vier Minister aus der Westbank erweitert. 1950 fanden gemeinsame Parlamentswahlen in der Westbank und in Jordanien statt, bei denen je 20 Abgeordnete gewählt wurden. 1952 wurde eine neue jordanische Verfassung verabschiedet, die die Verwaltung in der Westbank dem jordanischen Innenministerium unterstellte. Die Verwaltungsgliederung von 1949 wurde 1964 durch eine andere ersetzt, bei der Ostjerusalem - wie Amman auch - einen besonderen Status ("Muhafatha") erhielt und das übrige Gebiet in die "Liwas" Hebron, Nablus und Jenin gegliedert wurde<sup>89</sup>.

Für die Lokale Verwaltung wurden besondere Gesetze wie das Gemeindegesetz Nr. 45 von 1951, Gemeindegesetz Nr. 17 von 1954 und Gemeindegesetz Nr. 29 von 1955 erlassen. Darin wurden die Aufgaben und Zuständigkeiten der Gemeinden festgelegt und die Gemeindefinanzen geregelt. Die Gemeinden wurden zu reinen

---

<sup>87</sup> ebd.

<sup>88</sup> [www.molg.gov.ps](http://www.molg.gov.ps): Administration and Local Government in Palestine 2006.

<sup>89</sup> ebd.; Shahwan 1993.

Verwaltungsstellen des Staates und ihre Aufgaben beschränkten sich auf Dienste wie die Bereitstellung von Strom und Wasser, die Erteilung von Baugenehmigungen etc.

1967 gab es in der Westbank 26 Stadtgemeinden.

### **Ägyptische Verwaltung im Gazastreifen**

Im Jahr 1948 erlangte Ägypten die Herrschaft über die südliche Küste von Rafah bis Beit Hanoun und gab dieser Region den Namen "Gazastreifen".

Ägypten unterstützte die Gründung des "All Palestine Government" im Gazastreifen 1948, aber die Befugnisse dieser palästinensischen Verwaltung waren durch die ägyptische Militärverwaltung eingeschränkt. Die "Order Nr. 1" sah die Ernennung eines ägyptischen Militärgouverneurs vor, der in Bezug auf die lokale Verwaltung alle Befugnisse des ehemaligen britischen "High Commissioners" des "Municipal Law" von 1934 hatte. Darüberhinausgehend ernannte der ägyptische Militärgouverneur nicht nur die Bürgermeister, sondern auch die Mitglieder des Gemeinderats. Wie während der Mandatszeit stammten diese aus den "Ayan".

Im Jahr 1957 wurde durch die Gründung des "Legislative Council" (LC) die ägyptische Militärverwaltung durch eine "Zivilverwaltung" ersetzt. Die ägyptische Regierung erließ eine Verordnung, die einen palästinensischen Legislativrat (PGSPLC) schuf, um die Beteiligung der Gaza-Bevölkerung an der Verwaltung zu ermöglichen. Dieser Rat bestand aus 22 gewählten und 10 vom Militärgouverneur ernannten Mitgliedern. Die 22 gewählten Mitglieder mussten Mitglieder der "Arab National Union" sein, die die ägyptische Regierung unterstützte. Der Militärgouverneur war dem Rat übergeordnet und kontrollierte alle seine Tätigkeiten<sup>90</sup>.

Der PGSPLC verabschiedete drei Gesetze, die die Verwaltung im Gazastreifen regelten: das "Basic Law" Nr. 2 von 1955 für den Gazastreifen, das Gesetz Nr. 55 von 1955, das die Weitergeltung der in Palästina vor dem Krieg von 1948 gültigen Geset-

---

<sup>90</sup> [www.courts.gov.ps](http://www.courts.gov.ps): Historical Summary of Palestinian judiciary development, 2007.

ze vorsah, und die "Constitutional Order" für den Gazastreifen von 1962, die ebenfalls die Weitergeltung osmanischer und britischer Gesetze bestätigte<sup>91</sup>.

1967 gab es im Gazastreifen zwei Stadtgemeinden.

#### **4. Israelische Militärbesatzung (seit 1967)<sup>92</sup>:**

Nach dem Krieg von 1967 erlangte Israel die volle Kontrolle über die Palästinensischen Gebiete (Ostjerusalem, Westbank und Gazastreifen). Dabei gab es zwei Optionen für die Art der Kontrollausübung: die Annektierung der Palästinensischen Gebiete oder die Erklärung der Palästinensischen Gebiete zu militärisch besetzten Zonen. Die Annektierung wurde aus Furcht vor der absehbaren Mehrheit der palästinensischen Bevölkerung abgelehnt. Die Erklärung zur militärisch besetzten Zone wurde ebenfalls abgelehnt, weil Israel dann das für militärisch besetzte Gebiete geltende internationale Recht hätte beachten müssen. So wurden die Palästinensischen Gebiete per Gesetz zu "Administered Territories" erklärt und von israelischem Militär besetzt und verwaltet. Der Begriff der "Administered Territories" hatte und hat noch heute nach internationalem Recht keine rechtliche Bedeutung. Bei dieser Sprachregelung wurde auch unterdrückt, dass es sich um palästinensische Gebiete handelte. Im Jahr 1979 wurde die Westbank in "Judea and Samaria" umbenannt.

Im Jahr 1981 erließ das israelische Militär die Verordnung 947 zur Einrichtung der sogenannten "Civil Administration of Judea and Samaria", die dem israelischen Verteidigungsministerium unterstellt war. Danach wurden zahllose Militärverordnungen (2100 Militärverordnungen bis 1987) erlassen und bestehende Gesetze geändert, um die palästinensische Bevölkerung zu kontrollieren und ihre Lebensführung durch Schikanen zu erschweren<sup>93</sup>. So wurden auch Wahlen auf lokaler Ebene abgeschafft (Military Order Nr. 80 von 1968). Den Gemeinden wurden viele Zuständigkeiten entzogen, um eine eigenständige palästinensische Verwaltung zu verhindern und illegale jüdische "Besiedlungen" und versteckte Deportationen voranzutreiben<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> ebd.

<sup>92</sup> Trotz der Friedensabkommen besteht die israelische Besatzung in den Palästinensischen Gebieten weiter.

<sup>93</sup> Bis zum Ausbruch der ersten Intifada 1987 gab es passiven Widerstand gegen die israelische Besatzung in den Palästinensischen Gebieten.

<sup>94</sup> Der arabische Gemeinderat in Ostjerusalem wurde komplett aufgelöst. [www.palestine-pmc.com](http://www.palestine-pmc.com): Palestinian Government History, 2005.

Die palästinensische Bevölkerung lehnte diese Form der lokalen Verwaltung kategorisch ab und boykottierte sie. Im Jahr 1981 ging Israel noch einen Schritt weiter und löste viele bestehende Gemeinden auf. Mitglieder der Gemeinderäte wurden verhaftet, deportiert oder sogar ermordet. Anstelle der palästinensischen Gemeinden wurden neue Gemeinden eingerichtet, die von israelischen Armeekommandanten verwaltet wurden. Es gab auch Fälle, in denen von den Israelis zur Zusammenarbeit bereite Palästinenser eingesetzt wurden, die allerdings auch von der palästinensischen Bevölkerung boykottiert wurden, da man sie als Verräter betrachtete. Zwei israelische Versuche, "kontrollierte" Lokalwahlen in den Palästinensischen Gebieten abzuhalten, die der Welt demokratische Zustände vortäuschen sollten, scheiterten. Die Wahlgewinner waren beide Male die Kandidaten der palästinensischen politischen Parteien. Danach wurden die Wahlen verboten und für die Verwaltung von Dörfern 1982 Dorfligen ("Village Leagues") eingesetzt, die bei der Bevölkerung verhasst waren, weil sie der Besatzungsmacht dienten<sup>95</sup>.

Durch mehrere Gesetze wurde israelischen Stellen das Recht zur Planung vorbehalten. Die Military Order Nr. 418 von 1971 führte einen Planungsrat ein, der den Gemeinderäten übergeordnet war und die Bebauung in den Palästinensischen Gebieten durch die Erteilung von Baugenehmigungen kontrollieren konnte<sup>96</sup>. Auf die Pläne dieses Planungsrats geht auch die Ausweitung der Gemarkung von Jerusalem durch Enteignungen in den angrenzenden Gebieten von Ramallah und Bethlehem zurück. Dadurch konnte die israelische Regierung 1980 fast ein Zehntel des gesamten Bodens der Westbank annektieren und in die Gemarkung Jerusalems eingliedern<sup>97</sup>.

Ein weiteres wichtiges Gesetz ist das jordanische Gesetz Nr. 79 ("Town, Village and Buildings Planning Law") von 1966, das Baugesetz für die Westbank. Dieses Gesetz wurde in der Folgezeit durch Militärverordnungen immer wieder geändert, damit der Auf- und Ausbau jüdischer "Siedlungen" erleichtert und der Auf- und Ausbau palästinensischer Ortschaften verhindert wurde. Ähnliche Regelungen gab es für den Ga-

---

<sup>95</sup> Shtayyeh; Habas 2004, 21ff.

<sup>96</sup> Bebauung ist den Palästinensern in 60% der Westbank und 87% Ostjerusalems verboten ([www.passia.org](http://www.passia.org): Israeli Occupation Policies, 2005). Jüdische "Siedler" haben für illegale Besiedlungen Zugang zu 65% der Westbank (Abukhater 1997).

<sup>97</sup> Die UN Res. 2253 von 1967 rief Israel auf, alle (in Ostjerusalem) unternommenen Maßnahmen zu annullieren und unverzüglich mit jeglicher Aktion aufzuhören, die zur Änderung des Status Jerusalems führen würde. Israel ignorierte dies wie andere frühere und spätere UN Resolutionen auch.

zastreifen. Die Grundlage war hier das britische Mandatsgesetz "City Regulation Law" aus dem Jahr 1936. Allein zur Regelung der Bebauung wurden während der israelischen Besatzung für die Westbank 31 und für den Gazastreifen 26 Militärverordnungen erlassen<sup>98</sup>.

Obwohl die israelische sogenannte "Civil Administration" in den Besetzten Gebieten Steuern und Gebühren unterschiedlicher Art erhob, flossen diese nur zum geringen Teil in diese Gebiete zurück. Dienste wie Ausbildung, Gesundheitsfürsorge, Wasser- und Stromversorgung, Abfall- und Abwasserentsorgung sowie Straßenbau waren unzureichend. Die Gemeinden waren zwar zuständig für die Erhebung der Steuern und Gebühren, deren Verteilung aber war Sache der israelischen Militärbehörde. Um ihre Aufgaben dennoch erfüllen zu können, bekamen die Gemeinden Unterstützung von der lokalen Bevölkerung, von in der Diaspora lebenden Palästinensern, von arabischen und europäischen Gebern und von internationalen Organisationen. Sie mussten aber alle Spenden der israelischen Militärbehörde vorlegen und konnten ohne deren Genehmigung keine eigenen Vorhaben durchführen. Die Vernachlässigung der Gemeindeaufgaben durch die israelische Militärverwaltung verstärkte den Widerstand der Bevölkerung und stärkte die Rolle der palästinensischen Zivilgesellschaft, die diese Aufgaben übernahm.

Bis zur Gründung der "Palestinian National Authority" (PNA) gab es 29 Stadtgemeinden und 81 Landgemeinden.

#### **2.1.2.3.2 Die Lokale Verwaltung unter der "Palestinian National Authority" (PNA)**

Durch das Friedensabkommen von 1993 ging die Verwaltungshoheit in Zone A - d.h. in den großen Städten - formal auf die Palästinenser über. Tatsächlich üben die Israelis aber auch hier nach wie vor uneingeschränkte Kontrolle aus, indem sie die Zugänge zu diesen Städten kontrollieren. Mit diesen Möglichkeiten in Zone A, der alleinigen Zuständigkeit für Zone C und der Sicherheitskontrolle in Zone B bleibt die

---

<sup>98</sup> [www.molg.gov.ps](http://www.molg.gov.ps): Administration and Local Government in Palestine, 2006; [www.palestine-pmc.com](http://www.palestine-pmc.com): Palestinian Government History, 2005.

Westbank wie vor dem Friedensprozess nach internationalem Recht immer noch unter israelischer Besatzung<sup>99</sup>.

Dennoch wurde von der PNA damit begonnen, eine eigene dezentrale palästinensische Verwaltung aufzubauen. Dazu wurde 1994 das "Ministry of Local Government" (MoLG) geschaffen. Außerdem wurden Gesetze verabschiedet, die einen Teil der Zuständigkeiten auf Einrichtungen der lokalen Verwaltung übertrugen.

Im Verfassungsentwurf von 1996 wurde im Kap. V die Grundlage für eine gesetzliche Regelung der lokalen Verwaltung gelegt. Danach soll das Land in der Übergangsphase für Zwecke der lokalen Verwaltung durch Gesetz in Gemeinden und andere Verwaltungseinheiten, die den Charakter juristischer Personen haben, gegliedert werden. Grundlage der Gliederung sollen Einwohnerzahlen sein (Art. 95)<sup>100</sup>. Jede Einheit soll eine Volksvertretung haben, die nach den Regeln des Gesetzes direkt gewählt wird. Das Gesetz soll die Zuständigkeiten der lokalen Behörden, ihre Finanzmittel, ihre Beziehungen zur Zentralregierung, ihre Rolle bei der Aufstellung und Ausführung von Entwicklungsplänen und der Aufsicht über verschiedene Tätigkeitsfelder festlegen. Auch die neueren Verfassungsentwürfe haben diese Vorschriften beibehalten.

Die Anzahl der Verwaltungsebenen wurde unter der PNA von vier (Muhafatha, Liwa, Qada' und Nahiya) auf zwei reduziert (Muhafatha und Nahiya)<sup>101</sup>.

Die Palästinensischen Gebiete wurden in 16 Muhafathas (Governorates oder Bezirke) gegliedert (Karte 5): 11 in der Westbank (Jenin, Tubas, Tulkarem, Qalqilya, Salfit, Nablus, Ramallah, Ostjerusalem, Jericho, Bethlehem und Hebron) und 5 im Gazastreifen (Jabalya, Gaza Stadt, Deir Al-Balah, Khan Yunis und Rafah). Diese Muhafathas sind sowohl Verwaltungs- wie auch Wahlbezirke für die nationalen Wahlen. Sie unterstehen dem Ministerium für Lokale Verwaltung.

---

<sup>99</sup> Nach dem Oslo II-Abkommen von 1995 über die Aufteilung der Westbank in drei Zonen (A, B und C) steht Zone A (städtische Zone) unter palästinensischer Verwaltung. In Zone B (ländliche Zone) sind die Israelis für die Sicherheit, die Palästinenser für die Zivilverwaltung zuständig. In Zone C (73 % der Westbank) sind allein die Israelis in allen Bereichen zuständig (s. Kap. 2.1).

<sup>100</sup> JMCC 1996.

<sup>101</sup> www.undp.org, 2006.

An der Spitze jedes Bezirks steht ein Gouverneur, der vom Präsidenten ernannt wird. Das Präsidentendekret von 2004 stellt den Rang und die Aufgaben des Gouverneurs klar. Danach hat er den Rang eines Ministers. Zu seinen Aufgaben gehören neben der Vertretung des Präsidenten in seinem Bezirk die Aufsicht über die Einhaltung der Gesetze und Regelungen in seinem Bezirk, die Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen anderen Staatseinrichtungen und die Sicherung öffentlichen Besitzes. Außerdem leitet er die Planungskomitees in seinem Bezirk, denen alle Bürgermeister und Vorsitzenden der Gemeinderäte angehören, sowie den Exekutivrat, der sowohl die Spitzen aller Behörden der PNA als auch Vertreter ausgewählter Gemeinden in dem Bezirk umfasst (außer Einrichtungen der Rechtsprechung und der Staatsanwaltschaft)<sup>102</sup>.

Außerdem unterhält das MoLG in jedem Bezirk eine eigene Außenstelle unter der Leitung eines "Director General". Den Bezirken ist das Innenministerium übergeordnet, und alle Vollzüge bedürfen der Genehmigung des Innenministeriums. Ein Bezirk hat keine finanzielle Hoheit und darf keine Steuern erheben. Das Budget der Bezirke ist Teil des Gesamtbudgets des Innenministeriums. Die Zuständigkeiten des Gouverneurs und der lokalen Gemeinden sind nicht deutlich getrennt, was oft zu Konflikten führt.

Die darunterliegende Ebene ist die Ebene der Nahiya (Gemeinden und andere lokale Einrichtungen). Bis 1994 gab es 29 Stadtgemeinden und 81 Landgemeinden in den Palästinensischen Gebieten. Dazu gab es noch über 500 Ortschaften, die keine offizielle Verwaltung hatten, sondern auf die Beiträge verschiedener Einrichtungen der Zivilgesellschaft angewiesen waren<sup>103</sup>.

Nach 1994 erließ das Ministerium für Lokale Verwaltung mehrere Verordnungen zur lokalen Verwaltung, durch die eine Vielzahl von Gemeinden neu geschaffen, bestehende Stadtgemeinden höher gestuft oder bestehende Dorfgemeinden zu Stadtgemeinden angehoben wurden. Heute gibt es in den Palästinensischen Gebieten auf der Grundlage von Verordnungen vier Arten von Gemeinden<sup>104</sup>:

---

<sup>102</sup> ATF 2004, 85.

<sup>103</sup> Shtayyeh; Habas 2004, 24.

<sup>104</sup> ebd.

- Stadtgemeinden: große städtische Gemeinden,
- Lokalgemeinden: Gemeinden mit über 4.000 Einwohnern in den Bezirken Jerusalem und Jericho,
- Dorfgemeinden: ländliche Gemeinden mit mehr als 1.000 Einwohnern,
- Projektkomitees (project, development oder popular committees): ländliche und beduinische Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern.

Die Stadtgemeinden wurden 1998 nach der Verordnung des Ministers für Lokale Verwaltung in folgende Typen unterteilt:

- Stadtgemeinden A: Hauptstädte der Bezirke (z.B. im Bezirk Ramallah die Stadt Ramallah),
- Stadtgemeinden B: Städte mit mehr als 15.000 Einwohnern,
- Stadtgemeinden C: Städte zwischen 5.000 und 15.000 Einwohnern, die meisten davon waren bis 1997 Landgemeinden und
- Stadtgemeinden D: Städte mit weniger als 5.000 Einwohnern.

2005 gab es 495 lokale Einrichtungen in den Palästinensischen Gebieten: 118 Stadtgemeinden, 11 Lokalgemeinden, 241 Dorfgemeinden und 128 Projektkomitees. Die 118 Stadtgemeinden sind nach 14 A-Gemeinden, 24 B-Gemeinden, 41 C-Gemeinden und 39 D-Gemeinden unterteilt.<sup>105</sup>

Es gibt eine Reihe von Gesetzen, die den Aufbau sowie die Aufgaben und Befugnisse der lokalen Einrichtungen regeln. Das wichtigste ist das Gesetz der Palästinensischen Lokalen Einrichtungen ("Law of Palestinian Local Bodies") von 1997, das den gesetzlichen Rahmen für den Aufbau und die Arbeit der lokalen Einrichtungen bildet.

Darin wird bestimmt, dass

- die lokalen Einrichtungen finanziell eigenständig sind,
- ihre Aufgaben und Befugnisse gesetzlich festgelegt sind und
- sie von einem Rat verwaltet werden, dessen Mitglieder und Vorsitzender in direkten und freien Wahlen für vier Jahre gewählt werden (Art. 3).

---

<sup>105</sup> MoLG 2005c.



Nach dem Gesetz sind die lokalen Einrichtungen zuständig für die Bereitstellung von Diensten z.B. in den Bereichen Wasser- und Stromversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung, Planung und Bau von Häusern und Straßen sowie Beaufsichtigung von Märkten. Verantwortlich für die Erledigung dieser Aufgaben ist der Rat, die Erledigung selbst wird von einem Mitarbeiterstab der lokalen Einrichtung oder privaten Auftragnehmern vorgenommen. Das dafür erforderliche Finanzbudget speist sich nach dem Gesetz aus

- Steuern und Gebühren der lokalen Einrichtungen
- Spenden und Unterstützungen von dritter Seite sowie
- Zuweisungen der Zentralregierung.

Das Gesetz sagt allerdings wenig darüber, welche Steuern und Gebühren den lokalen Einrichtungen zufallen: es sind hier lediglich Gebäude- und Grundstücksteuer sowie Auktions- und Transportgebühren genannt. Genauere Festlegungen sind in der das Gesetz begleitenden Verordnung über die Gemeindefinanzen getroffen.<sup>106</sup>

Das Gesetz enthält ebenfalls Bestimmungen über die Gründung, Änderung und Auflösung von lokalen Einrichtungen (Art. 4). Die Zuständigkeit für diese Aufgaben liegt beim Kabinett und beim Minister für Lokale Verwaltung.

1998 regelte eine Verordnung des Ministers für Lokale Verwaltung die Gliederung der Stadtgemeinden nach Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft. Die Zahl der Gemeinderatsmitglieder bestimmt sich dann nach der Einwohnerzahl zu:

- 15 Ratsmitglieder für Gemeinden A als Hauptstadt und wirtschaftliches Zentrum eines Bezirks,
- 13 Ratsmitglieder für Gemeinden B als Gemeinden mit über 15.000 Einwohnern,
- 11 Ratsmitglieder für Gemeinden C als Gemeinden mit über 5.000 und unter 15.000 Einwohnern,
- 9 Ratsmitglieder für Gemeinden D als Gemeinden mit unter 5.000 Einwohnern.

Das Wahlgesetz für die Räte der lokalen Einrichtungen (Law Nr. 5 of 1996 for Election of Local Bodies Council) legt die Verfahrensweise der direkten Wahl der Rats-

---

<sup>106</sup> MoLG 1999.

mitglieder und des Ratsvorsitzenden fest. Die Änderung des Wahlgesetzes im Jahr 2004 änderte die Stellung des Ratsvorsitzenden, indem er jetzt nicht mehr direkt vom Volk, sondern von den Ratsmitgliedern gewählt wird.

Die gesetzlichen Regelungen räumen den lokalen Einrichtungen einen gewissen Freiraum zur Selbstverwaltung ein, erlauben dem Ministerium für Lokale Verwaltung aber eine strenge Kontrolle und Einflussnahme. Bezeichnenderweise spricht der erste Verfassungsentwurf noch von "Local Government", im dritten Entwurf ist stattdessen von "Local Administration" die Rede.

Der starke Einfluss der Zentralregierung auf die lokale Verwaltung wird besonders deutlich, wenn man neben den rechtlichen Regelungen deren tatsächliche Handhabung betrachtet. So gibt es das Wahlgesetz für die lokalen Räte seit 1996. Tatsächlich haben Wahlen aber nur einmal zwischen Dezember 2004 und Dezember 2005 in mehreren Etappen in ausgewählten Gemeinden stattgefunden. Vor den Wahlen wurden die lokalen Räte vom Ministerium ernannt. Auch nach der Wahl kam es vor, dass gewählte Räte sich aufgelöst haben oder aufgelöst wurden und durch ernannte Räte ersetzt wurden. Nach dem Wahlsieg der Hamas bei den Parlamentswahlen 2006 hat die PNA diese Gemeinderatswahl abgebrochen.

Auch die rechtlichen Regelungen zur Ausstattung der lokalen Einrichtungen mit Finanzmitteln werden nur zum Teil eingehalten. Dies gilt z.B. für Einnahmen der Gemeinden aus Steuern und Gebühren, die im Bereich Transport erhoben werden. Fahrzeuglizenzen, Benzinsteuern und Verkehrsstrafen werden z.B. zentral eingezogen und sollen nach Art. 25 des Gesetzes über die lokalen Einrichtungen zu 50 % an die lokalen Einrichtungen zurückfließen, aus deren Zuständigkeitsbereich sie stammen. Die Zentralregierung hat in der Vergangenheit aber häufig die Auszahlung der Gelder aus unterschiedlichen Gründen verweigert. Eine Begründung ist z.B., dass die israelische Regierung Mittel zurückhält, die sie eigentlich an die PNA weiterleiten müsste, weil palästinensische Gemeinden israelische Lieferungen nicht bezahlt hätten.

Auch andere Regelungen wie z.B. die, dass die Eigentumsteuer zu 90 % an die lokalen Einrichtungen fließen soll, werden häufig nicht eingehalten. Hinzu kommt noch,

dass diese Steuer nicht in allen palästinensischen Gebieten auf einheitliche Weise eingezogen wird: Während im Gazastreifen die Gemeinden hierfür zuständig sind, ist es in der Westbank die Zentralregierung.

Außerdem kommen viele Bürger ihrer Verpflichtung zur Zahlung von Steuern und Gebühren nur zum Teil nach. Eine Ursache dafür liegt in der Arbeitslosigkeit und Armut der Bevölkerung. Hinzu kommt aber die immer noch weit verbreitete Kultur des Boykotts der lokalen Einrichtungen als Werkzeuge der Besatzungsmacht Israel. All dies führt zu Einnahmeeinbußen der lokalen Einrichtungen, die deshalb nicht über die Budgets verfügen, die ihnen nach dem Gesetz zustehen. Entsprechend können sie nur einen Teil der Aufgaben, die ihnen durch das Gesetz übertragen wurden, erfüllen. Diese werden dann häufig von der Zentralregierung übernommen, was eine Stärkung der Position der Zentralregierung gegenüber den lokalen Einrichtungen zur Folge hat.

Von besonderer Bedeutung für die Bevölkerung ist die Lieferung von Strom und Wasser. Dem Gesetz zufolge (Art. 15) ist dies eine Aufgabe der lokalen Einrichtungen. Da den Gemeinden häufig die Mittel fehlen, um dieser Aufgabe nachzukommen, werden Wasser und Strom nicht nur von den Gemeinden, sondern auch von privaten Anbietern geliefert. Beide stehen unter der Aufsicht von zwei Zentralbehörden: der Palästinensischen Wasserbehörde ("Palestinian Water Authority" - PWA) und der Palästinensischen Energiebehörde ("Palestinian Energy Authority" - PEA).

Die Wassergewinnung in den Palästinensischen Gebieten liegt in den Händen verschiedener Einrichtungen wie z.B. der PWA selbst, der Gemeinden, privater palästinensischer Versorger oder der israelischen Wassergesellschaft Mekorot. Dabei sind die palästinensischen Einrichtungen sowohl bei der Wassergewinnung als auch bei der Wasserverteilung weitgehend abhängig von Mekorot, weil Mekorot einen großen Teil der Wasservorkommen in den Palästinensischen Gebieten kontrolliert und über die Verteilungsnetze verfügt.

Ähnlich verhält es sich mit der Stromversorgung. Die Bevölkerung bezieht ihren Strom nicht nur von den Gemeinden, sondern auch von privaten regionalen Stromversorgern, die den Strom hauptsächlich von dem israelischen Elektrizitätsunter-

nehmen (IEC) beziehen. Nur ein geringer Teil des Stroms wird in den Gemeinden selbst durch eigene Kraftwerke erzeugt.

Ein wichtiger Akteur bei der Finanzierung von Leistungen der Gemeinden für ihre Bevölkerung ist der Gemeindeentwicklungs- und -kreditfonds ("Municipal Development and Lending Fund" - MDLF). Dieser Fonds verwaltet die Mittel der PNA und von Gebern, die der lokalen Ebene zugute kommen sollen. Er verteilt die Mittel an die lokalen Einrichtungen nach den Vorgaben der Ministerien für Lokale Verwaltung, für Planung und für Finanzen.

Zur Stärkung der lokalen Selbstverwaltung haben sich die lokalen Einrichtungen zur Vereinigung der palästinensischen lokalen Einrichtungen ("Association of Palestinian Local Authorities" - APLA) zusammengeschlossen. Diese Vereinigung vertritt die Interessen der lokalen Einrichtungen nach außen. Sie fördert den Austausch zwischen den Mitgliedern der Vereinigung sowie deren Kontakte zu anderen arabischen und internationalen lokalen Einrichtungen. Außerdem bietet sie ihren Mitgliedern Beratung und technische Hilfe.

Die durch die Gesetzgebung in den 90er Jahren eingeleitete Dezentralisierung war bis jetzt nur zum Teil erfolgreich. Manche sehen darin nicht nur einen Nachteil. So sah z.B. der frühere Minister El-Shobaki die Stärkung der Zentralregierung als Notwendigkeit für die Förderung der Einheit der palästinensischen Teilgebiete. Deshalb sollte nach seiner Meinung die Dezentralisierung zur Zeit nur verhalten betrieben werden<sup>107</sup>.

Die Folge ist aber, dass die lokalen Einrichtungen die ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben kaum erfüllen können. Dies führt zu weiteren Einbußen an Vertrauen der Bürger in die lokalen Einrichtungen und mangelnder Unterstützung dieser Einrichtungen durch die Bürger. Nach wie vor verlassen sich die Bürger eher auf die Einrichtungen der Zivilgesellschaft, die sich schon unter israelischer Besatzung um die Bevölkerung gekümmert haben.

---

<sup>107</sup> El-Shobaki 2003.

Ganz anders als in den Städten und Dörfern stellt sich die Lage in den Flüchtlingslagern dar, die von der UNRWA verwaltet werden und deshalb nicht unter dem Einfluss der palästinensischen Selbstverwaltung stehen. In der Westbank leben ca. 185.100 Flüchtlinge in 19 großen Flüchtlingslagern<sup>108</sup>. Im Gazastreifen leben ca. 474.100 Flüchtlinge in 8 Flüchtlingslagern<sup>109</sup>. Neben der Verwaltung durch UNRWA gibt es in jedem Flüchtlingslager einen von UNRWA aus dem Kreis der Bewohner ernannten Manager, der die Verbindung zwischen UNRWA und der Bewohnerschaft herstellen soll. Er ist dafür zuständig, die Ordnung im Flüchtlingslager aufrechtzuerhalten und die Anliegen der Bewohner gegenüber UNRWA zu vertreten. Die inneren Angelegenheiten der Bevölkerung in den Flüchtlingslagern werden durch Volks- oder Dienstausschüsse ("Popular oder Service Committees") geregelt. Diese übernehmen außerdem die Koordination der Zusammenarbeit zwischen UNRWA und der PNA. Die Beziehung zwischen den UNRWA-Flüchtlingslagern und den benachbarten Gemeinden und PNA-Einrichtungen wird durch Vereinbarungen geregelt. Dabei wird die PNA innerhalb der Flüchtlingslager als Gastgeber betrachtet, der nicht berechtigt ist, sich ohne vorausgehende Abstimmung mit der UNRWA in die Angelegenheiten der Flüchtlingslager einzumischen, außer zur Aufrechterhaltung der Sicherheit<sup>110</sup>.

#### **2.1.2.4 Die palästinensische Zivilgesellschaft**

Die in den Palästinensischen Gebieten bestehenden Besonderheiten lassen sich ohne Rückgriff auf die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft einerseits sowie von traditionell und modern andererseits nicht erfassen und erklären.

Auch ohne das Wirken eines im Sinne Jelineks vollständigen Staatswesens hat die palästinensische Bevölkerung ihren Zusammenhang und Zusammenhalt nicht verloren. Ausschlaggebend dafür ist das Bestehen einer palästinensischen Zivilgesellschaft, deren Ursprünge weit in die osmanische Zeit zurückreichen<sup>111</sup> und die letztlich den Nährboden für das Streben nach eigener Staatlichkeit bildet. In diesem Streben unterscheidet sich die palästinensische Zivilgesellschaft auch von den Erschei-

---

<sup>108</sup> www.passia.org: Refugees: UNRWA registered Refugees 2002, 2006.

<sup>109</sup> www.un.org/unrwa, 2006.

<sup>110</sup> Birzeit University 2003, 78ff.

<sup>111</sup> Barghouthi 2006.

nungsformen der Zivilgesellschaft, wie sie von Robert Putnam als "Soziales Kapital" (social capital) eines Landes beschrieben werden<sup>112</sup>.

Anders als die arabischen Gesellschaften der Nachbarländer hat die palästinensische Gesellschaft schon sehr früh moderne Formen der Zivilgesellschaft übernommen, ohne die traditionellen Formen aufzugeben. Auch heute spielen die auf Abkunft beruhenden Einbindungen in Familien, Klans und Stämme wie auch die durch Zugehörigkeit zu Glaubensgemeinschaften geprägten Beteiligungen an Wohltätigkeitsvereinigungen noch eine wichtige Rolle bei der Überwindung von Notlagen. Daneben haben sich jedoch schon früh Zusammenschlüsse aufgrund politischer Überzeugungen und Bestrebungen herausgebildet, die auf das gesamte Gemeinwesen gerichtet sind.

### **Die Geschichte der Zivilgesellschaft in den Palästinensischen Gebieten**

Bezeichnend für die heutige Prägung der palästinensischen Zivilgesellschaft ist der frühe und starke Einfluss der Frauen. Schon 1903 wurde in Acre die erste palästinensische Frauenorganisation gegründet. Zur selben Zeit entstanden Zusammenschlüsse und Vereinigungen zur Befreiung Palästinas zunächst von der Osmanischen Herrschaft, dann von britischem Mandat und später von der israelischen Besatzung. Für ihre Verankerung in der Bevölkerung war dabei ausschlaggebend, dass sie rasch und wirkungsvoll Beistand in Notlagen leisteten.

Mit der Gründung der PLO 1964 erhielt auch die Zivilgesellschaft mehr Gewicht. Um ihre Rolle als Vertretung und Sprachrohr der Bevölkerung zu erfüllen, förderte die PLO die Beteiligung der Zivilgesellschaft in allen Bereichen des palästinensischen Alltags. Dabei kombinierte die PLO staatliche Einrichtungen mit Einrichtungen der Zivilgesellschaft und gründete zahlreiche NGOs, Unternehmen, Vereinigungen, Forschungszentren sowie Gewerkschaften (z.B. für Schüler, Studenten, Lehrer, Frauen, Arbeiter, Schriftsteller, Ärzte, Architekten etc.), die zusammen mit den politischen Einrichtungen (z.B. Palästinensischer Nationalrat (PNC), Exekutivkomitee (EC), Palästinensischer Zentralrat (PCC), Palästinensischer Nationalfonds (PNF) und Palästi-

---

<sup>112</sup> [www.undp.org](http://www.undp.org), 2008.

nensische Befreiungsarmee (PLA)) das Netzwerk der PLO ausmachten<sup>113</sup>.

Die Rolle der Zivilgesellschaft in den Palästinensischen Gebieten wurde nach dem Krieg von 1967 noch gewichtiger. Ihr Wirken war mit dem Kampf gegen die Besatzung und dem Streben nach Freiheit und Selbstbestimmung verbunden. Sie trug maßgeblich dazu bei, die schwierige Lage zu bewältigen. In dieser Zeit unterstanden in den Palästinensischen Gebieten Einrichtungen der lokalen Verwaltung der israelischen Militärbehörde, die ihre Aufgaben wie die Bereitstellung von Diensten, nicht wahrnahm. Das führte dazu, dass aus der palästinensischen Zivilgesellschaft heraus zahlreiche politische Einrichtungen und NGOs gegründet wurden. Diese Einrichtungen übernahmen die Aufgaben einer palästinensischen Regierung wie z.B. die Bereitstellung von Leistungen zur Deckung des Grundbedarfs. Die Mehrzahl dieser Organisationen arbeitete ohne Erlaubnis der israelischen Militärbehörde und war stets von Schließung bzw. Verhaftung der Mitglieder bedroht.

Nach der Unterzeichnung des Camp David-Abkommens 1978 entstanden viele neue Einrichtungen der Zivilgesellschaft. Sie leisteten den Aufbau eines Netzwerks von Diensten im Vorgriff auf den zukünftigen palästinensischen Staat. Die Fähigkeit, die Menschen zusammen zu bringen und sie zu organisieren, zeigte sich mit dem Ausbruch der ersten Intifada 1987, in dem die Zivilgesellschaft eine ausschlaggebende Rolle spielte und damit sicherte, dass die Intifada trotz der israelischen Kollektivstrafen gegen die Bevölkerung weiter ging. Nach dem Ausbruch der ersten Intifada war die Zivilgesellschaft bei allen Schichten und Richtungen der palästinensischen Gesellschaft tonangebend. Wo die israelische Militärverwaltung die Bereitstellung der Grunddienste für die palästinensische Bevölkerung verweigerte, antwortete die Zivilgesellschaft mit der Gründung von zahlreichen Netzen, die vom Norden der Westbank bis zum Gazastreifen reichten. Wegen der durch die israelische Besatzungsmacht erzwungenen Schließungen aller Ausbildungsstätten (Schulen, Universitäten, Kindergärten etc.), war das gesamte palästinensische Bildungswesen zusammengebrochen. Sofort aber entstand ein Netz von Lehrern und Studenten, die als Freiwillige kleine Lehrgruppen in Gemeinden aufbauten und an geheimen Treffpunkten Unterricht gaben. Obwohl dies von der israelischen Militärbehörde verboten war und allen

---

<sup>113</sup> www.pogar.org, 2009.

beteiligten Schülern, Lehrern, Studenten und Familien Verhaftung drohte, sicherte die palästinensische Zivilgesellschaft so, dass palästinensische Schüler und Studenten weiter Unterricht bekamen. In dieser Zeit entstanden viele private Ausbildungsstätten mit Hilfe der NGOs, die sich bis heute für die Verbesserung des palästinensischen Bildungswesens einsetzen. Das gleiche gilt für andere Bereiche wie Gesundheit, Ernährung, Behausung, Bekleidung, Rechtsbeistand etc. zur Deckung des Grundbedarfs.

Damals begann auch der Boykott israelischer Waren. Da Israel die Kontrolle über die Einfuhr in die Palästinensischen Gebiete hatte, waren bis zu 90 % der Waren israelischer Herkunft. Um der palästinensischen Bevölkerung den Verzicht auf israelische Waren zu erleichtern, verteilten Einrichtungen der Zivilgesellschaft wie landwirtschaftliche und medizinische Hilfsorganisationen ("Agriculture and Medical Relief Organizations") Hühner, Ziegen, Schafe, Kühe, Saatgut und Setzlinge unter palästinensischen Haushalten. Gleichzeitig schulten sie die Haushalte darin, erfolgreich zu wirtschaften, die palästinensische Wertschöpfung zu steigern und vom israelischen Markt unabhängig zu werden. Bis heute gibt es Familien, die mit einem Schaf oder einer Kuh anfangen und inzwischen erfolgreich eine Molkerei oder einen Schlachthof bewirtschaften.

Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, bekam die Zivilgesellschaft viel finanzielle und technische Unterstützung von der PLO und von zahlreichen arabischen Regierungen und internationalen Organisationen. Durch ihr Wirken förderten Einrichtungen der Zivilgesellschaft die demokratische Beteiligung an Beschlussfassungen. Viele der Vorhaben der Zivilgesellschaft dienten als Vorstufe für öffentliche Einrichtungen der PNA. Die besten Beispiele dafür sind die Ausbildungs- und Gesundheitsbereiche. Bis 1992 betrieben die NGOs 60 % aller Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge und 100 % aller Vorschul- und Rehabilitationseinrichtungen<sup>114</sup>.

### **Die Zivilgesellschaft und die "Palestinian National Authority" (PNA)**

Mit der Entstehung der PNA 1993 übernahm sie als Regierung die Bereitstellung von Diensten für die Bevölkerung und bekam dafür die finanzielle Unterstützung von der

---

<sup>114</sup> ebd.



Gebergemeinde. Die PNA traf auf ein Netz von NGOs, Gewerkschaften, Vereinigungen, über das sie als Regierung die Kontrolle übernehmen wollte. Das führte zur Schwächung der Einrichtungen der Zivilgesellschaft und Einschränkungen ihrer politischen Spielräume. Auf der einen Seite strebte die PNA die Kontrolle über alle in den Palästinensischen Gebieten arbeitenden Einrichtungen an, um die Vorhaben zu koordinieren. Auf der anderen Seite kürzten viele Geber ihre Gelder für die Zivilgesellschaft zugunsten der PNA mit der Begründung, dass es jetzt eine Regierung gibt, die die Dienste bereitstellt. Dieser Umschwung in der Förderpolitik der Gebergemeinde nach 1994 hat den palästinensischen NGOs sehr geschadet. Sie führte zu einer Stärkung der PNA-Einrichtungen zu Lasten der Einrichtungen der Zivilgesellschaft. Die strengen "Anti-Terrorismus"-Auflagen der Geber nutzte die PNA dazu, Einrichtungen der Zivilgesellschaft, die die PNA kritisierten, zu schließen und Oppositionelle zu verhaften. Die Unterstützung für die NGOs fiel von US\$ 220 Mio. im Jahr 1993 auf US\$ 74 Mio. im Jahr 1997<sup>115</sup>. Als Folge wurden viele Einrichtungen der Zivilgesellschaft geschlossen.

Trotzdem werden bis heute viele Leistungen der Grundbedarfsdeckung zum Teil von den Einrichtungen der Zivilgesellschaft erbracht. Vertreter der Zivilgesellschaft sind in allen Bereichen tätig, besonders da, wo die PNA ihre Aufgaben wegen der politischen Verhältnisse nicht wahrnehmen kann oder da, wo sie ihre Aufgaben vernachlässigt. Die Gesundheitsfürsorge wird von der PNA, der UNRWA, verschiedenen NGOs und einer Reihe von privaten Gesundheitsdiensten betrieben. Dem MoH zufolge waren 2006 die NGOs für 30 % der primären Gesundheitskliniken und 31 % der Krankenhausbetten verantwortlich. Auch die Hauptlast der öffentlichen Aufwendungen im Ausbildungsbereich wird von den Gebern und den NGOs als privaten Trägern übernommen. 1997 stellten sie z.B. 96 % der gesamten Sachausgaben des Ausbildungsbudgets bereit. Eine Studie der Weltbank zusammen mit dem "Bisan Center" über die Bedeutung der palästinensischen NGOs für Gesundheit, Ausbildung und Landwirtschaft im Jahr 2006 ergab, dass NGO-Einrichtungen etwa 12 % der Gesundheitsdienste für palästinensische Haushalte erbringen. Sie tragen darüber hinaus 25 % zur Berufsschulbildung, 38 % zur informellen Ausbildung und bis zu

---

<sup>115</sup> Barghouthi 2006.

50 % zu landwirtschaftlichen Diensten bei<sup>116</sup>. Kleinkredit- und Kleinbetriebsprogramme werden zum Teil von der Zivilgesellschaft getragen, um die Armen, die sonst keinen Zugang zu Krediten haben, zu unterstützen.

### **Die Träger der Zivilgesellschaft in den Palästinensischen Gebieten**

Die Einrichtungen der Zivilgesellschaft sind zahlreich. Sie vertreten die unterschiedlichen Belange der Gesellschaft und erfassen mit ihren Vereinigungen alle Schichten. Dazu gehören Gewerkschaften, Berufsverbände, Arbeitgeberorganisationen, Gemeindeverbände, Industrieverbände, kommerzielle und professionelle Verbände, politische Gruppierungen, Menschenrechtsorganisationen, Wohltätigkeitsgruppen wie auch Stammes-, Religions- und Kulturgemeinschaften, Klubs, Umweltschutzgruppen, Sportvereine etc. Die Einrichtungen der Zivilgesellschaft bringen Menschen mit gleichen Überzeugungen und Bestrebungen zusammen, organisieren, unterstützen und fördern sie. Sie sind wichtige Umschlagplätze für Auskünfte über die herrschenden politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse und geben ihren Mitgliedern eine Stimme zur Vertretung ihrer Belange in der Öffentlichkeit. Dadurch bilden sie eine wichtige Klammer zwischen Gesellschaft und Staat (Abb. 2).

In den Palästinensischen Gebieten gibt es mehr Einrichtungen der Zivilgesellschaft als in den Nachbarländern. Sie sind durchweg demokratisch verfasst, d.h. ihre Vertretungen gehen aus Wahlen hervor. Je nach der Ausrichtung ihrer Bemühungen lassen sich unterschiedliche Einrichtungen unterscheiden<sup>117</sup>:

- 1 Politische Parteien,
- 2 Gewerkschaften und Berufsverbände,
- 3 Industrie- und Handelskammern,
- 4 Soziale Organisationen.

**1 Politische Parteien** spiegeln die Vielfalt der politischen Überzeugungen wider. Die heutige politische Arena ist durch drei Hauptlager geprägt: die PLO und die nationalen Parteien und Bewegungen (alle politischen Parteien, die in der PLO vertreten sind, oder Gruppierungen und Bewegungen, die von einer oder mehreren Parteien

---

<sup>116</sup> World Bank 2006.

<sup>117</sup> Es gibt unterschiedliche Aufteilungen der Einrichtungen der Zivilgesellschaft in den Palästinensischen Gebieten, aber die Grundmuster sind alle gleich. Diese Aufteilung, die ich am überzeugendsten fand, geht auf [www.arabdecision.org](http://www.arabdecision.org) zurück.

getragen werden), die Fateh-Bewegung ("Palestinian National Liberation Movement"), die auch in der PLO vertreten ist, und die zwei islamischen Bewegungen "Islamic Resistance Movement" (Hamas) und "Islamic Jihad Movement". Die vier Hauptparteien innerhalb der PLO sind die Fateh-Bewegung, die "Popular Front for the Liberation of Palestine" (PFLP), die "Palestinian People's Party" (PPP) und die "Democratic Front for the Liberation of Palestine" (DFLP).

Trotz der gegenseitigen Anerkennung von Israel und der PLO ist die Mitgliedschaft in einer palästinensischen politischen Partei verboten und mit sofortiger Verhaftung bedroht. Deshalb wurden von den verschiedenen politischen Parteien Vereine gegründet und finanziert, um sich um die Parteimitglieder zu kümmern wie z.B. "Union of Palestinian Women", "Palestinian Youth Council" etc. Diese Vereine sind gut organisiert, wobei Ämter durch Wahlen besetzt werden und die Mitglieder Beiträge bezahlen. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. Heute unterstützt jede Partei durch ihre eigenen Vereine ihre Mitglieder finanziell und sozial.

**2 Gewerkschaften und Berufsverbände** sind Zusammenschlüsse von Leuten zum Verfolg gemeinsamer Bestrebungen auch bei unterschiedlichen politischen Überzeugungen. Die Mitgliedschaft ist freiwillig, eröffnet den Mitgliedern Einfluss auf die Besetzung von Ämtern durch Wahlen und verlangt von ihnen die Zahlung von Beiträgen. Gewerkschaften gibt es für die unterschiedlichsten Berufsgruppen wie z.B. Lehrer, Apotheker, Landwirtschaftsingenieure, Zahnärzte, Ärzte, Universitätspersonal, Journalisten, Buchhalter und Buchprüfer, Maschinenbauingenieure und UN-RWA-Personal. Einige Gewerkschaften haben Kollegialvorstände aus Vertretern verschiedener politischer Parteien, meistens Vertretern der vier Hauptparteien. Dazu gibt es für jede Gewerkschaft einen Dachverband, in dem alle Parteien vertreten sind, z.B. den Verband der Palästinensischen Frauen ("General Union of the Palestinian Women") oder den Verband der palästinensischen Lehrer ("General Union of Palestinian Teachers").

In den Palästinensischen Gebieten sind die meisten Gewerkschaften Mitglied im Palästinensischen Gewerkschaftsbund ("Palestinian General Federation of Trade Unions" - PGFTU) mit über 20 Gewerkschaften und ca. 150.000 Mitgliedern<sup>118</sup>. Die PGFTU vertritt die Belange aller palästinensischen Arbeitnehmer im In- und Aus-

---

<sup>118</sup> Aktive Mitglieder, die Beiträge bezahlen, machen 75 % aller palästinensischen Arbeiter aus. [www.pogar.org](http://www.pogar.org), 2009.

land. So verhandelte sie mit der Histadrut<sup>119</sup> über die Bezahlung der palästinensischen Arbeiter in Israel. Bei Streitfällen und drohenden Streiks müssen die Gewerkschaften eine Schlichtung beim Arbeitsministerium suchen. Wenn sie aber die Schlichtungsangebote nicht annehmen und streiken, entscheidet ein Gericht aus mehreren von der PNA ernannten hochrangigen Richtern, wie man mit der Situation umgehen soll. Meistens wird für Streik eine Geldstrafe verhängt, da die heutigen Gesetze der PNA die Rechte der streikenden Arbeiter nicht unterstützen.

**3 Industrie- und Handelskammern** sind Vertretungen der Betriebe. Ihre Aufgaben bestehen darin, die Betriebe bei ihren Geschäften zu unterstützen. Eine besondere Rolle spielt die Landwirtschaftskammer bei den landwirtschaftlichen Genossenschaften. Sie berät bei Fragen der Betriebsführung, Vermarktung, Kreditaufnahme, Maschinenbeschaffung und Einführung von Neuerungen. Zu den Kammern und Verbänden gehören:

- 1 Vereinigung der Palästinensischen Industrie- und Handels- sowie Landwirtschaftskammern ("Federation of Palestinian Chambers of Commerce, Industry and Agriculture").
- 2 Palästinensischer Industrieverband ("Palestinian Federation of Industries").

**4 Soziale Organisationen** zeichnen sich durch die Fremdnützigkeit ihres Wirkens aus. Hilfs- und Menschenrechtsorganisationen leisten Unterstützung für die Bedürftigen, wobei sie oft mit internationalen Einrichtungen zusammenarbeiten. Die Hilfsorganisationen stellen dann das Vor-Ort-Personal für verschiedene Vorhaben. Sehr wichtig sind die Menschenrechtsorganisationen, die seit Jahrzehnten in den Palästinensischen Gebieten tätig sind. Sie haben dazu beigetragen, die Verstöße der israelischen Armee und jüdischen "Siedler" in den Palästinensischen Gebieten gegen die Menschenrechte aufzudecken und den Palästinensern rechtlichen Beistand zu geben. Friedensaktivisten berichten z.B. über die Schikanen der israelischen Armee gegen palästinensische Zivilisten an den Grenzübergängen. Durch die Sammlung von Augenzeugenberichten wurden weitere Menschenrechtsverletzungen aufgedeckt, z.B. das Vorhandensein eines geheimen israelischen Gefängnisses (genannt 1391), wohin Palästinenser verschleppt und wo sie ohne Gerichtsverfahren festgehalten wurden<sup>120</sup>. Nach der Entstehung der

---

<sup>119</sup> Israelische Arbeitergewerkschaft.

<sup>120</sup> ATF 2005a.

PNA erweiterte sich die Arbeit dieser Organisationen, indem sie auch die Verstöße der PNA beobachten und aufdecken.

### **Gesetzlicher Rahmen**

In den Palästinensischen Gebieten bestehen zahlreiche Gesetze, die das Wirken von Einrichtungen der Palästinensischen Zivilgesellschaft beeinflussen, wie z.B. das "Basic Law" als vorläufige Verfassung, das Parteiengesetz, das NGO-Gesetz, das Arbeitsgesetz etc. Diese Gesetze geben der PNA eine Art "indirekte Kontrolle" über die Zivilgesellschaft, da sie Folgendes vorschreiben:

1. Von jeder Einrichtung wird die Anmeldung beim zuständigen Ministerium verlangt<sup>121</sup>.
2. Die Aufgaben, die eine Einrichtung übernehmen will, müssen mit den Entwicklungsschwerpunkten der Palästinensischen Gesellschaft vereinbar sein.
3. Internationale Organisationen, die Beziehungen zu palästinensischen Einrichtungen haben und diese finanziell unterstützen wollen, müssen dies beim zuständigen Ministerium anmelden<sup>122</sup>. Einrichtungen der Zivilgesellschaft können jedoch auch staatliche Zuwendungen erhalten, um öffentliche Aufgaben zu erledigen.

Das Verbandsgesetz ("Law of Charitable Associations and Community Organizations") von 1998 hob das Osmanische Gesetz der Verbände und Wohltätigkeitsorganisationen von 1327 auf. 1999 wurde das Verbandsgesetz geändert, indem die Zuständigkeit für die NGOs vom Justizministerium auf das Innenministerium überging. Da es damals kein Innenministerium gab, wurde 2000 ein Ministerium für NGOs gegründet. Durch ein "Presidential Decree" wurde 2002 dieses Ministerium in die "Commission of Human Rights and NGO Affairs" umgewandelt, dessen Vorsitzender vom Präsidenten der PNA ernannt wird. Ein weiteres "Presidential Decree" von 2007 wies dem Innenministerium die Zuständigkeit für die Genehmigung von NGOs zu.

Um die Zusammenarbeit zwischen der PNA und den Einrichtungen der Zivilgesellschaft gesetzlich zu regeln, wurde 1999 nach langwierigen Verhandlungen das Verbandsgesetz geändert<sup>123</sup>. Wichtige Punkte dieses Gesetzes sind:

---

<sup>121</sup> Artikel 3.

<sup>122</sup> MOPIC entscheidet über die Annahme oder Ablehnung einer Anmeldung.

<sup>123</sup> Abdul Hadi 2006.

- Die Anerkennung aller in den Palästinensischen Gebieten und im Interesse der zivilen Bevölkerung arbeitenden Einrichtungen der Zivilgesellschaft.
- Die Freiheit, eine Organisation zu gründen mit dem Recht, Beziehungen zu ausländischen Organisationen zu haben und deren Unterstützung für eigene Vorhaben zu erhalten.
- Die Anerkennung der Unabhängigkeit der NGOs bei der Bestimmung ihrer Zielsetzungen.
- Die Anerkennung der Rolle der NGOs in der Gesellschaft durch ihre Beteiligung an Entwicklungsvorhaben.
- Die Sicherung von Transparenz, Verantwortlichkeit und Professionalität der NGOs durch Berichterstattung an die PNA und die Bevölkerung.

### **Die Rolle der Zivilgesellschaft**

Das NGO-Gesetz von 1998 besagte, dass die NGOs dem Justizministerium untergeordnet werden. Das bedeutet, dass sie als Einrichtungen der Zivilgesellschaft der Rechtsprechung und nicht der Verwaltung zugeordnet sind. Das Justizministerium steht in den Augen der Bevölkerung für Neutralität und Rechtmäßigkeit. Die Änderung von 1999 übertrug die Zuständigkeit für die NGOs dem Innenministerium, was auf Widerspruch stieß, da dem Innenministerium nicht die erwünschte Neutralität zugewilligt wurde. Würden die Einrichtungen der Zivilgesellschaft der Verwaltung unterstellt, verlören sie an Bedeutung für die Zivilgesellschaft. Das Justizministerium stellt dagegen eine Art "Schiedsrichter" (arbiter)<sup>124</sup> zwischen der Verwaltung und der Zivilbevölkerung dar. Die Auflösung einer Einrichtung kann nur durch die Rechtsprechung und nur nach bestimmten Vorschriften vorgenommen werden. Die Zivilgesellschaft und die staatlichen Gewalten stehen in unterschiedlichen Beziehungen<sup>125</sup>:

**1. Die Zivilgesellschaft und die Regierung** müssen beide um ein gedeihliches Miteinander bemüht sein: "Die Wirksamkeit von Regierung und ihre Beziehungen zur Zivilgesellschaft sind bestimmende Schlüssel, ob eine Nation fähig ist, gerechte Gelegenheiten für die Bevölkerung zu schaffen und aufrecht zu halten".

**2. Die Zivilgesellschaft und die Gesetzgebung** stehen ebenfalls in enger Wechselwirkung miteinander: Gesetze und Regelungen können auf Dauer nur dann die beabsichtigte Wirkung entfalten, wenn die Zivilgesellschaft sie billigt und befolgt.

---

<sup>124</sup> Abdul Hadi 2006.

<sup>125</sup> www.undp.org, 2008.

**3. Die Zivilgesellschaft und die Rechtsprechung** bilden in ihrem Verhältnis den Prüfstein für die Rechtsstaatlichkeit eines Staatswesens: Nur wenn die Gerichte die verfassungsmäßigen Grundrechte aller Bürger vor staatlichen Übergriffen schützen, kann eine Zivilgesellschaft zustande kommen und bestehen.

Die besondere Rolle von Einrichtungen der Zivilgesellschaft in den Palästinensischen Gebieten ist eine Folge der israelischen Besatzung. Die dadurch bestimmte Lage stellt die Einrichtungen der palästinensischen Zivilgesellschaft vor Aufgaben, die in anderen Ländern so nicht vorkommen<sup>126</sup>:

1. **Bewerkstelligung des politischen Widerstands gegen die israelische Besatzung:** Durch den Bau von Straßen sowie Ausbau und Förderung der Landwirtschaft wird versucht, Landenteignungen für illegale "Siedlungen" zu verhindern. Durch Demonstrationen, Sit-ins oder andere Protestaktionen wird versucht, die internationale Öffentlichkeit auf die Verstöße des israelischen Militärs in den Palästinensischen Gebieten aufmerksam zu machen. Dazu gehört auch die Ablehnung der Angebote von Gebern, deren Annahme den Verzicht auf Rechtsansprüche zur Folge hätte.
2. **Bereitstellung von Leistungen für die Bevölkerung dort, wo die PNA keine Verwaltungszuständigkeit hat, wie z.B. in Zone C und in Ostjerusalem.**
3. **Stärkung des Einflusses der Zivilgesellschaft durch mehr Dezentralisierung, stärkere Lokalverwaltungen und mehr Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen.** Einige Beispiele palästinensischer NGOs sind heute international anerkannt und werden in anderen Ländern nachgeahmt wie z.B. ein Vorhaben zur Frauengesundheit und ein Vorhaben zur gemeindenahen Rehabilitation.
4. **Voranbringen der Demokratisierung durch Zusammenarbeit mit der Gesetzgebung und Rechtsprechung bei Gesetzesvorhaben.** Ein erfolgreiches Beispiel ist das Gesetz zum Zivilstatus, bei dem die Aufklärungsarbeit der NGOs bei zahlreichen politischen Parteien dazu beitrug, den Einfluss traditioneller und fundamentalistischer Strömungen abzuwehren.
5. **Zusammenarbeit mit der PNA durch Unterrichtung und Anregung von Ministerien und anderen Einrichtungen der PNA, um den Belangen der Bevölkerung Gehör zu verschaffen.** Da die Einrichtungen der Zivilgesellschaft näher an der Bevölkerung sind, können sie als Bindeglied zwischen Regierung und Bevölkerung wirken und eine stärkere Beteiligung der Bürger an der Politik fördern.

---

<sup>126</sup> Barghouthi 2006.

6. Unterstützung der Gesellschaft bei der Verhinderung und Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen, ob von Seiten der israelischen Besatzung oder der PNA, durch die Verbreitung von Berichten über die entsprechenden Vorfälle sowie die Nachfrage nach den Folgen für die Verantwortlichen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Wirken der vielen Einrichtungen der palästinensischen Zivilgesellschaft ausschlaggebend dafür ist, der palästinensischen Bevölkerung die Lebensführung soweit zu erleichtern, wie dies unter den bedrückenden Lebensumständen erreichbar ist.

Für eine bessere Koordination, Beratung und Zusammenarbeit zwischen palästinensischen NGOs wurde 1993 das "Palestinian Non-Governmental Organisations' Network" (PNGO) als unabhängige Einrichtung gegründet. Das PNGO umfasst 70 NGOs aus der Westbank und 39 NGOs aus dem Gazastreifen, die unterschiedliche Bereiche der Zivilgesellschaft vertreten.

### **2.1.3 Gesellschaftliche Agenda**

Bestimmt die politische Arena die Bahnen, in denen sich die Auseinandersetzungen um Einfluss abspielen, umfasst die gesellschaftliche Agenda die Themen, Fragen und Belange, um die es bei den Auseinandersetzungen geht. Je nach Strittigkeit, Gewichtigkeit und Dringlichkeit einzelner Belange stehen diese dann im Vordergrund der Auseinandersetzungen und bestimmen auch deren Heftigkeit.

#### **2.1.3.1 Die palästinensische Bevölkerung**

Das gesamte palästinensische Volk umfasst Mitte 2009 ca. 10,6 Mio. Menschen, wovon aber nur 3,9 Mio. in den Palästinensischen Gebieten lebten. Diese unterscheiden sich in vielfacher Hinsicht von den Bevölkerungen der Nachbarländer (Tab. 4). Deutliche Unterschiede zeigen sich z. B. im Alter der Bevölkerung. Wie die Altersmediane zeigen, hebt sich die palästinensische Bevölkerung von ihren Nachbarn durch einen deutlich höheren Anteil junger Leute ab: Während hier 50 % der Bevölkerung unter rd. 17 Jahre alt sind, sind in Israel, als dem anderen Extremfall, 50 % der Bevölkerung unter rd. 29 Jahre alt, gefolgt vom Libanon mit 50% der Bevölkerung unter rd. 27 Jahre. Entsprechend unterschiedlich fällt die Zunahmerate der Bevölkerung in diesen Ländern aus - mit 3,18 % für Palästina, 1,7 % für Israel und nur 0,83 % für den Libanon. Dabei unterscheiden sich die Bevölkerungen sowohl in der



Geburten- als auch in der Sterberate. Die Palästinenser weisen mit 35,9 Geb/1000 E die höchste Geburtenrate in ihrer Nachbarschaft auf, verbunden mit einer im Vergleich zu den Nachbarn besonders niedrigen Sterberate von 3,7 Sterbefällen/1000 E – nur in Syrien liegt die Sterberate mit 3,4 Sterbefällen/1000 E noch niedriger. Auch die Säuglingssterblichkeit liegt in Palästina mit 17,5 Gest/1000 Geb niedriger als in der Mehrzahl der Nachbarländer, insbesondere Ägypten (34,8 Gest/1000 Geb). Nur Israel hebt sich diesbezüglich durch einen besonders niedrigen Wert von 4,7 Gest/1000 Geb von allen anderen betrachteten Ländern ab, gefolgt von Syrien mit 16,0 Gest/1000 Geb. Die Säuglingssterblichkeit wirkt sich auf die Lebenserwartung bei der Geburt aus. Entsprechend liegt Palästina in Bezug auf die Lebenserwartung mit 73,4 Jahren im oberen Bereich der Werte – nach Israel mit 80,7 und Syrien mit 74,1 Jahren.<sup>127</sup>

Die palästinensische Bevölkerung unterscheidet sich von ihren arabischen Nachbarn außerdem durch eine auffällig hohe Alphabetenquote von 92,4 % (Tab. 4).

Die starke Zunahme der Bevölkerung bringt große Herausforderungen mit sich. Bei einer Zunahmerate von 3,18 % pro Jahr<sup>128</sup> wird sich die Zahl der Palästinenser in den Palästinensischen Gebieten in 22 Jahren auf etwa 8 Mio. verdoppelt haben. Davon geht ein großer Druck auf die PNA aus, die für die Deckung des Grundbedarfs der Palästinenser zuständig ist.

Nach Angaben der Vereinten Nationen lebten im Jahr 2000 nur etwa halb so viele Palästinenser in den Palästinensischen Gebieten wie israelische Staatsbürger in Israel (einschließlich der dort lebenden Palästinenser). Nach den Vorausschätzungen der Vereinten Nationen werden diese beiden Bevölkerungen im Jahr 2050 etwa gleich groß sein (Abb. 3). Damit steigt die Bevölkerungsdichte in den palästinensischen Gebieten sehr viel stärker als in Israel: Während sich die Dichte in Israel von 2000 bis 2050 nicht einmal verdoppelt, wird sie sich in den palästinensischen Gebieten in dieser Zeit mehr als verdreifachen. Im Jahr 2050 wird die Bevölkerungsdichte in den Palästinensischen Gebieten dann mit rd. 1.700 P/km<sup>2</sup> ca. 3,5-mal so hoch sein wie in Israel mit rd. 480 P/km<sup>2</sup> (Abb. 3). Sind bei derartigen Dichten in den Palästi-

<sup>127</sup> <http://esa.un.org/unpp/> 2008; UNDP 2007; MDG 2008; PCBS 2009b.

<sup>128</sup> <http://esa.un.org/unpp/> 2008.

nensischen Gebieten die Lebensumstände ohnehin schon gedrängt, werden sie durch israelische Eingriffe wie die Landnahme für illegale "Siedlungen", den Bau von "Sicherheitsanlagen" und doppelten Straßennetzen etc. weiter eingeschränkt.<sup>129</sup>

Im Jahr 2007 lebten rd. 62 % der palästinensischen Bevölkerung in den palästinensischen Gebieten in der Westbank und rd. 38 % im Gazastreifen. Innerhalb dieser Gebiete verteilen sich die Einwohner höchst unterschiedlich auf städtische und ländliche Gebiete und auf Flüchtlingslager (Tab. 5). Während im Gazastreifen mit rd. 82 % die weitaus überwiegende Mehrheit in städtischen Gebieten wohnt und auf ländliche Gebiete nur rd. 3 % der Bevölkerung entfallen, leben in der Westbank mit rd. 69 % nur etwa zwei Drittel in städtischen Gebieten, dagegen mit 26 % ein deutlich höherer Anteil als im Gazastreifen auf dem Lande. Deutliche Unterschiede zeigen sich auch bezüglich des in Flüchtlingslagern lebenden Bevölkerungsanteils: Dieser macht im Gazastreifen fast 16 % aus, in der Westbank dagegen nur 5 %.<sup>130</sup>

Der mittlere palästinensische Haushalt besteht aus 5,8 Personen. Einkommen und Ausgaben der Haushalte in der Westbank und im Gazastreifen sind durch einen Rückgang der Einkommen geprägt. Ende 2007 lebten ca. 58 % der Familien unterhalb der Armutsgrenze (weniger als US\$ 650 monatlich für einen Sechspersonenhaushalt), während 30 % der Palästinenser unter akuter Armut litten. 50 % der palästinensischen Haushalte waren auf Lebensmittelhilfe internationaler Hilfsorganisationen angewiesen.<sup>131</sup> Als Ursache der Armut innerhalb der palästinensischen Gesellschaft ist hauptsächlich die schwierige politische und wirtschaftliche Lage zu nennen. Armut tritt vor allem auf bei großen Haushalten, weiblich geführten Haushalten, Haushalten mit älteren oder schlecht ausgebildeten Haushaltsvorständen sowie bei Haushalten, in denen nur wenige Mitglieder erwerbstätig sind. Die schwierige Wirtschaftslage vieler Familien in den Palästinensischen Gebieten zwingt viele Kinder, zum Unterhalt der Familien beizutragen. 2005 waren 3,8 % der Kinder zwischen 10 und 17 Jahren erwerbstätig<sup>132</sup>.

---

<sup>129</sup> ebd.

<sup>130</sup> PCBS 2009e.

<sup>131</sup> [www.ilo.org](http://www.ilo.org), 2008.

<sup>132</sup> [www.pcbs.gov.ps](http://www.pcbs.gov.ps), 2009.

Neben den wirtschaftlichen Schwierigkeiten ist die palästinensische Bevölkerung im Alltag zahlreichen Schikanen und Rechtsverletzungen durch israelisches Militär ausgesetzt. Dazu gehören z.B. Hauszerstörungen, Verhaftungen und sogar gezielte Tötungen. Allein zwischen September 2000 und Februar 2009 wurden 7141 palästinensische Zivilisten durch die israelische Armee getötet, darunter 1138 Kinder und 581 Frauen. Seit 1967 wurde jeder vierte Palästinenser mindestens einmal verhaftet. Heute gibt es ca. 11.000 palästinensische politische Gefangene in israelischen Gefängnissen, darunter 68 Frauen und 400 Kinder. Dabei ist Folter in israelischen Gefängnissen keine Seltenheit. Viele der Gefangenen wurden wegen "Steinewerfen" verhaftet und einige sitzen seit Jahren ohne Gerichtsverfahren als "Administrative Detainees" im Gefängnis.<sup>133</sup>

Die über 600 israelischen "Checkpoints" in der Westbank führen ebenfalls dazu, die palästinensische Bevölkerung bei ihrer täglichen Lebensführung zu schikanieren. Zwischen 2000 und 2006 starben 112 kranke Palästinenser, weil sie auf dem Weg ins Krankenhaus an den "Checkpoints" aufgehalten wurden, 69 Frauen mussten ihre Kinder an den "Checkpoints" zur Welt bringen, wobei 35 Kinder tot geboren wurden und 5 Frauen starben. Es kam auch vor, dass Schüler, Studenten und Hausfrauen an den "Checkpoints" von israelischen Soldaten erschossen wurden mit der Begründung, sie seien eine Bedrohung gewesen. Immer wieder passiert es, dass Palästinenser, die während der langen Wartezeit an den "Checkpoints" in der Hitze eine Getränkedose oder eine Wasserflasche in der Hand halten, erschossen werden. Obwohl jeder Soldat ein Fernglas zur Hand hat, wird dann behauptet, die Soldaten hätten die Trinkflaschen für Waffen gehalten.<sup>134</sup>

### **2.1.3.2 Die palästinensischen Flüchtlinge**

Trotz aller Einwanderungswellen von Juden aus Europa bildeten die einheimischen Palästinenser die Mehrheit (rd. 70%), bis am Abend des 15. Mai 1948 israelische Truppen gewalttätige Vertreibungen beginnen. Am Ende des Krieges 1948 waren mehr als 800.000 Palästinenser, d.h. 80 % der ansässigen palästinensischen Bevölkerung, aus Palästina und nach dem Krieg 1967 weitere 350.000 Palästinenser aus

---

<sup>133</sup> Makdasi 2008; [www.passia.org](http://www.passia.org), 2009; [www.pchrgaza.org](http://www.pchrgaza.org), 2009; [www.palestinemonitor.org](http://www.palestinemonitor.org), 2009; [www.addameer.org](http://www.addameer.org), 2009; [www.sumoud.tao.ca](http://www.sumoud.tao.ca), 2009.

<sup>134</sup> ebd.

der Westbank und dem Gazastreifen vertrieben. Obwohl die UN-Vollversammlung ein sofortiges Rückkehrrecht für die palästinensischen Flüchtlinge forderte (Resolution 194 vom Dezember 1948), ignoriert Israel diese und andere anschließende Resolutionen bis heute. Dazu lehnt Israel alle Kompromissvorschläge zur Rückkehr eines Teils der Flüchtlinge ab.

Die Flüchtlingsfrage ist einer der wichtigsten und schwierigsten Verhandlungspunkte zwischen den Palästinensern und Israel und gehört neben dem Status von Jerusalem, den jüdischen "Siedlungen", der Grenzziehung und der Wasserfrage zu den Kernfragen des Konflikts, die den Endstatusverhandlungen vorbehalten bleiben.

Aufgrund der UN-Resolution 302 (V) wurde im Dezember 1949 die "United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East" (UNRWA) gegründet, die am 1. Mai 1950 mit ersten Hilfsprogrammen begann, darunter die Lieferung von Grundnahrungsmitteln und medizinischer Hilfe. Heute ist die UNRWA eines der größten Hilfswerke der UN. Sie unterhält zahlreiche Schulen und Kliniken. Im Gegensatz zu anderen Kriegsflüchtlings "genießen die palästinensischen Flüchtlinge nicht den Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, da die UNRWA vor diesem Zeitpunkt gegründet wurde und damit unter Art. 1 D der Genfer Konvention fällt: "Dieses Abkommen findet keine Anwendung auf Personen, die zur Zeit den Schutz oder Beistand einer Organisation oder einer Institution der Vereinten Nationen mit Ausnahme des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge genießen." Dies hat zur Folge, dass den palästinensischen Flüchtlingen in westlichen Ländern häufig der Flüchtlingsstatus verweigert wird. In den arabischen Aufnahme-ländern sind die Flüchtlinge zahlreichen Einschränkungen unterworfen. (...) Damit ist die Mehrzahl der palästinensischen Flüchtlinge staatenlos."<sup>135</sup> und ihr Lebensunterhalt ist von den Zuwendungen der UNRWA abhängig.<sup>136</sup>

Über 4,7 Mio. Palästinenser leben als registrierte Flüchtlinge allein in den fünf Arbeitsregionen ("working areas") der UNRWA: Jordanien, Libanon, Syrien, Westbank und Gazastreifen. Ca. 762.820 registrierte Flüchtlinge leben in der Westbank, davon ca. 193.370 noch in 19 großen Flüchtlingslagern vor allem bei Bethlehem, Ostjerusalem und Ramallah. Im Gazastreifen leben 1.073.300 registrierte Flüchtlinge, ca.

---

<sup>135</sup> www.palaestina.org, 2006.

<sup>136</sup> www.un.org/unrwa, 2009; PCBS 2009b; www.badil.org, 2009; www.palaestina.org, 2006.

495.000 davon in 8 Flüchtlingslagern (Karte 6).<sup>137,138</sup>

### 2.1.3.3 Ostjerusalem

Für die Palästinenser ist Ostjerusalem die Hauptstadt des zukünftigen palästinensischen Staates. Nach internationalem Recht ist Ostjerusalem ein von Israel besetztes palästinensisches Gebiet. Vor der ersten Einwanderungswelle zionistischer Juden nach Palästina Anfang des 20. Jahrhunderts lebten die muslimischen, christlichen und jüdischen Einwohner der Stadt friedlich miteinander.

Nach dem Krieg 1948 wurde Jerusalem geteilt: Von den 19.5 km<sup>2</sup> der damaligen Gemarkung wurden 16 km<sup>2</sup> (82 %) als Westjerusalem mit seinen Nachbarschaften dem neu gegründeten Staat Israel eingegliedert und 2.5 km<sup>2</sup> (12 %) gelangten als Ostjerusalem mit den umgebenden Nachbarschaften unter jordanische Hoheit. Eine weitere Fläche von 1 km<sup>2</sup> (5 %) wurde zu Niemandsland erklärt. Die Gemarkung Westjerusalem wurde auf 38 km<sup>2</sup> erweitert.<sup>139</sup>

80.000 Palästinenser wurden aus Jerusalem und den Dörfern der Umgebung vertrieben und ihre Häuser und Liegenschaften enteignet. 1950 wurde das "Absentee Property Law" verabschiedet, das das Eigentum aus Westjerusalem vertriebener Palästinenser zum Besitz des Staates Israel machte<sup>140</sup>.

Seit der Eroberung Ostjersalems 1967 unternimmt Israel weitere Eingriffe, um demografische und territoriale Veränderungen zu seinen Gunsten herbeizuführen. Ganze palästinensische Viertel in der Altstadt und um die Stadt herum wurden völlig zerstört, wie das Mughrabi-Viertel und die Al-Sharaf-Nachbarschaft. Dies war der erste Schritt zur "Judaization" Ostjersalems. Weitere palästinensische Dörfer um Jerusalem wurden komplett zerstört und ihre Einwohner vertrieben. So wurden die drei Latroun-Dörfer Imwas, Yalu und Beit Nouba aus der Karte gelöscht und ihre über 10.000 Einwohner zu Flüchtlingen gemacht. Die illegale jüdische "Siedlung" Mevo Horon wurde auf den Ruinen von Beit Nouba erbaut, während auf den Ruinen von Imwas und Yalu der israelische Erholungspark "Canada Park" errichtet wurde.

<sup>137</sup> [www.un.org/unrwa](http://www.un.org/unrwa), 2009.

<sup>138</sup> [www.un.org/unrwa](http://www.un.org/unrwa), 2009; PCBS 2009b; Nach „Badil Resource Center“ 2009 umfasst das palästinensische Volk Ende 2008 ca. 10,6 Mio. Palästinenser, davon 7,6 Mio. Vertriebene (7,1 Mio. Flüchtlinge und 455.000 „internally displaced“). [www.badil.org](http://www.badil.org), 2009.

<sup>139</sup> [www.poica.org](http://www.poica.org), 2009; [www.lrcj.org](http://www.lrcj.org), 2009; [www.ccdprj.ps](http://www.ccdprj.ps), 2009.

<sup>140</sup> [www.passia.org](http://www.passia.org) 2009; [www.palestinemonitor.org](http://www.palestinemonitor.org) 2009.

1980 erklärte die Knesset Jerusalem zur ewigen Hauptstadt Israels. Die Gemarkung Ost-Jeruselems wurde durch Annexion und Eingliederung von Teilen der Westbank auf 71 km<sup>2</sup> erweitert. Damit erweiterte sich die Gemarkung Jerusalem auf insgesamt 109 km<sup>2</sup> (Karte 7).<sup>141</sup>

Um die Abtrennung Ostjeruselems von Israel unmöglich zu machen, wurden seit 1967 zwei Siedlungsgürtel errichtet: einer innerhalb Ostjeruselems mit 16 illegalen "Siedlungen" und ein zweiter um Ostjerusalem herum mit 10 illegalen "Siedlungen". Dazu wurde Ostjerusalem mit drei "Siedlungs"blocks umzingelt: Giv'at Ze'ev im Norden, Maale Adumim im Osten und Gush Etzion im Südwesten. Ein dichtes Straßennetz verbindet diese mit den jüdischen "Siedlungen" der Westbank. Trotzdem hat die palästinensische Bevölkerung der Westbank und des Gazastreifens keinen Zugang mehr zu Ostjerusalem.

Die israelischen Eingriffe in Ostjerusalem richten sich gegen die sozialen und kulturellen Belange der palästinensischen Bevölkerung. Palästinensern wird eine ausreichende soziale und medizinische Sachausstattung vorenthalten, die Stromver- und Abwasserentsorgung ist nur unzureichend, neue Baugenehmigungen sind selten und es besteht ein Mangel an kulturellen Einrichtungen. Palästinensische Häuser und Stätten wurden auf Anweisung der israelischen Regierung zweckentfremdet oder geschlossen. Ohne die von Israel genehmigten "Town Planning Schemes" (TPS) für die unterschiedlichen Stadtteile im palästinensischen Teil Jerusalem dürfen Palästinenser keine Bauten errichten oder Ausbauten vornehmen. Genehmigungen für solche TPS werden Palästinensern selten oder erst nach langer Zeit erteilt (ein Plan für Shu'fat wurde erst nach 15 Jahren genehmigt)<sup>142</sup>. Seit 1977 steigt die Zahl der Hausbesetzungen durch radikale jüdische "Siedler", die die palästinensischen Einwohner der Altstadt immer wieder behelligen, bedrohen und angreifen.<sup>143</sup>

Von den 71 km<sup>2</sup> der Gemarkung Ostjeruselems bleiben nur 13 % (9,2 km<sup>2</sup>) für palästinensische Bebauung offen. Diese 9,2 km<sup>2</sup> sind bereits dicht besiedelt, und Baugenehmigungen sind schwer zu bekommen. Die Tatsache, dass die über 241.000 jeru-

---

<sup>141</sup> www.poica.org, 2009; www.lrcj.org, 2009; www.passia.org 2009.

<sup>142</sup> www.passia.org: Jerusalem, 2006.

<sup>143</sup> www.palaestina.org, 2006; www.passia.org; www.palaestinaonline.de, 2006.

salemer Palästinenser nur 13 % der Fläche bebauen dürfen, führt dazu, dass die Wohnfläche in den palästinensischen Vierteln der Stadt mit 11,9 m<sup>2</sup> pro Kopf nur halb so groß ist wie die in den israelischen Vierteln mit 23,8 m<sup>2</sup> pro Kopf.<sup>144</sup>

Neben dem Mangel an Bauland für palästinensische Einwohner Jerusalems werden auch selten Baugenehmigungen an Palästinenser erteilt. Dies führt dazu, dass viele palästinensische Häuser illegal gebaut und später von den Israelis zerstört werden. Für illegal gebaute jüdische Häuser gibt es hingegen rückwirkende Baugenehmigungen. Seit 1967 wurden zwar 85 % der Verstöße gegen Bauvorschriften in Westjerusalem festgestellt, 91 % der Zerstörung illegal gebauter Häuser fanden jedoch in Ostjerusalem statt. Palästinensische Häuser in und um Ostjerusalem werden von Israel unter dem Vorwand, sie seien illegal gebaut oder "Absentee Property", sowie als Vergeltung für die Taten Einzelner zerstört. Zwischen 1967 und 2006 wurden über 8.500 Häuser zerstört. Allein zwischen 2004 und 2008 wurden 494 Häuser zerstört und für 3.753 Häuser gab es eine Abrissverfügung. Seit 2008 werden monatlich 5 bis 12 palästinensische Häuser zerstört. Tausende Palästinenser wurden obdachlos.<sup>145</sup>

Gleichzeitig trieb und treibt Israel große Bauvorhaben für illegale "Siedler" auf palästinensischem Boden voran. Nach dem "Christian Peacemaker Team, Chicago" wurden zwischen 1967 und 1991 in Jerusalem zwar 40.000 Wohnungen für Israelis, aber nur 555 für Palästinenser gebaut. Allein zwischen Juli 2005 und Juli 2006 waren 98 % der Neubauten für Israelis bestimmt. Während Palästinenser keine Häuser über zwei Stockwerke bauen dürfen, haben israelische Gebäude zum Teil 8 Stockwerke. Einem Bericht von "Peace Now" zufolge plant die israelische Regierung den Bau von 73.300 "housing units" in der Westbank und Ostjerusalem insgesamt, davon 5.722 in Ostjerusalem; 9.000 der geplanten "housing units" sind bereits gebaut.<sup>146</sup> 1967 lebten keine israelischen "Siedler" in Ostjerusalem, 1972 waren es 8.650, 1983 schon 76.100, 1993 schließlich 152.800. Ende 2008 lebten 193.700 jüdische "Sied-

---

<sup>144</sup> www.palaestinaonline.de: Jerusalem Fakten, 2002, nach Palestinian Human Rights Information Center: Statistics on Israeli Housing Demolition and Planning Policy in East Jerusalem. 1994; www.btselem.org, 2006; www.poica.org, 2009; www.passia.org, 2009.

<sup>145</sup> www.poica.org, 2009; www.lrcj.org, 2009; www.ccdprj.ps, 2009; www.btselem.org, 2006; www.passia.org, 2009.

<sup>146</sup> www.haaretz.com: Peace Now: Israel Planning 73,300 new homes in West Bank, 2009; www.btselem.org, 2009; www.palaestinaonline.de, 2006; nach Nathan Krystall: Urgent Issues of Palestinian Residency in Jerusalem, 2nd rev., Jerusalem: Alternative Information Center, June 1994; www.ccdprj.ps, 2009.

ler" in den "Siedlungen" in und um Ostjerusalem (Abb. 4). Diese zahlen die ersten fünf Jahre in Jerusalem keine Steuern und danach ermäßigte Sätze. In Ostjerusalem tragen Palästinenser 26 % der öffentlichen Einnahmen, erhalten aber nur 5 % der daraus finanzierten Leistungen (Wasser, Abwasser- und Müllentsorgung, Straßenreinigung etc.)<sup>147</sup>. Zwischen 1967 und 2007 wurden die Personalausweise von ca. 8.270 in Ostjerusalem geborenen und ansässigen Palästinensern eingezogen, wodurch sie ihr Aufenthaltsrecht in Ostjerusalem verloren<sup>148</sup>.

Seit Beginn des Friedensprozesses 1993 verstärkt Israel entgegen internationalem Recht und den Grundlagen des Friedensprozesses seine Eingriffe in Ostjerusalem und Umgebung. Diese zielen darauf, Tatsachen zu schaffen, die die Verhandlungen um Jerusalem erschweren und die Rückgabe Ostjersalems unmöglich machen. Zu diesen Eingriffen zählen u.a.<sup>149</sup>:

- Der "Greater Jerusalem"-Plan von 1993, der die Erweiterung der Gemarkung der Stadt auf 600 km<sup>2</sup>, d.h. die Enteignung von 10 % der Westbank, vorsieht.
- Der "Master Plan 2020", der eine israelische Bebauung im Süden und Norden auf enteignetem Westbankland anstrebt, um die Trennung Ostjersalems von der Westbank unumkehrbar zu machen. Dieser Plan sieht auch die Aufrechterhaltung einer Quotierung von 70 Juden/30 Arabern vor.
- Der E1-Plan zur Erweiterung von "Greater Jerusalem" nach Osten und Norden.
- Der "Holy Basin"-Plan zur Errichtung von Tourismus- und Erholungsstätten unter Zerstörung palästinensischer Gemeinden. Ein Beispiel ist die geplante bzw. bereits laufende Zerstörung der Al-Bustan Nachbarschaft in Silwan (88 Häuser für über 1500 Menschen), um den "King David's Park" als "biblische" Tourismusanlage zu errichten.
- Der Bau weiterer illegaler "Siedlungen" in und um Ostjerusalem und eines 13,5 km langen Straßenbahnnetzes zwischen den "Siedlungen" in und um Ostjerusalem unter Umgehung palästinensischer Gemeinden.
- Der Bau der illegalen Mauer mit der Enteignung möglichst viel palästinensischen Landes mit möglichst wenig Palästinensern. Durch den Verlauf der Mauer wurden

---

<sup>147</sup> www.palaestinaonline.de, 2006; nach Nathan Krystall: Urgent Issues of Palestinian Residency in Jerusalem, 2nd rev., Jerusalem: Alternative Information Center, June 1994.

<sup>148</sup> www.btselem.org, 2009.

<sup>149</sup> www.poica.org, 2009; www.lrcj.org, 2009; www.passia.org 2009; www.mondediplo.com: Jerusalem: whose very own and golden city? 2007.



60.000 der insgesamt 240.000 jerusalemmer Palästinenser mit ihren Häusern aus Ostjerusalem ausgeschlossen.

#### **2.1.3.4 Israelische "Siedlungen" und die Zerstückelung der Palästinensischen Gebiete**

Seit 1967 haben alle israelischen Regierungen die systematische Besiedlung der Westbank, des Gazastreifens und Ostjerusalems vorangetrieben, wobei dafür palästinensisches Land enteignet und genutzt wurde<sup>150</sup>. Die Landenteignung wurde durch Militärverordnungen vorgenommen und mit "Sicherheitsgründen", "militärischen Zwecken" oder "öffentlichen Zwecken" und zur Errichtung von "Naturreservaten" begründet. Seit 1983 stand die Anpflanzung von Bäumen und Gemüse ohne Genehmigung der israelischen Besatzung unter Strafe. Felder durften nicht mehr bestellt werden. "Bis 1993 enteignete die israelische Regierung unter Rückgriff auf die verschiedensten Maßnahmen 52 % (2.761 km<sup>2</sup>) der Westbank, 30 % (103,5 km<sup>2</sup>) von Ostjerusalem<sup>151</sup> und über 30 % (109,5 km<sup>2</sup>) des Gazastreifens"<sup>152</sup>. Von 1967 bis 2002 hat Israel 79 % (4.755,8 km<sup>2</sup>) der Palästinensischen Gebiete enteignet, 44 % (2.092,6 km<sup>2</sup>) davon für "militärische Zwecke", 20 % (951,2 km<sup>2</sup>) aus "Sicherheitsgründen", 12 % (570,7 km<sup>2</sup>) für "Öffentliche Nutzung, z.B. Grünzonen" und 12 % (570,7 km<sup>2</sup>) mit der Begründung, dass die Besitzer "abwesend waren"<sup>153</sup>. 2007 hatten die Palästinenser keinen Zugang mehr zu gut 40 % (2.124 km<sup>2</sup>) der Westbank. Monat für Monat enteignen israelische Stellen palästinensischen Grund und Boden für den Neubau und Ausbau jüdischer "Siedlungen". Damit wird palästinensische Landnutzung in den Palästinensischen Gebieten zunehmend unmöglich gemacht<sup>154</sup> (Karte 8).

Die Ansiedlung israelischer Staatsbürger in den Besetzten Gebieten war ein Grundzug der israelischen Regierungspolitik. Dadurch sollte ein möglichst großes israelisches Staatsgebiet mit möglichst geringer arabischer Bevölkerung geschaffen, die Gründung eines palästinensischen Staates verhindert und die leichtere Überwa-

<sup>150</sup> Von dem gesamten Gebiet des historischen Palästina (heutiges Israel und die Besetzten Palästinensischen Gebiete) von 26.323 km<sup>2</sup> gehörten vor dem Krieg von 1948 Palästinensern 87,5 % und Juden 6,6 %. Die restlichen 5,9 % waren „State Land“ unter Britischem Mandat. (www.passia.org: Land and Settlements: Land Confiscation, 2006).

<sup>151</sup> Gemeint ist hier das gesamte palästinensische Governorate Jerusalem.

<sup>152</sup> www.palaestina.org, 2006.

<sup>153</sup> www.passia.org: Land and Settlements: Land Confiscation, 2006.

<sup>154</sup> ebd.; www.miftah.org, 2006.

chung der palästinensischen Bevölkerung durch abgegrenzte und voneinander getrennte Gebiete erreicht werden<sup>155</sup>. Angestrebt wurden u.a. "die Schaffung eines 115 km langen und 20 km breiten israelischen Siedlungsstreifens entlang des Jordans sowie in Ostjerusalem"<sup>156</sup>, wo zunächst 23 "Siedlungen" entstanden, und der Ausbau von Sicherheitszonen an den Grenzen zu Syrien und Ägypten<sup>157</sup>. Im Gazastreifen wurden vier Wehrsiedlungen errichtet, die der territorialen Ausgrenzung der palästinensischen Bevölkerung dienten. In Ostjerusalem begann man mit der "Judaization" der Stadt durch Zwangsräumungen und Enteignungen.<sup>158</sup>

Der bekannteste Besiedlungsplan ist der "Sharon-Plan", den Ariel Sharon in seiner Amtszeit als Wirtschaftsminister (1977-1981) ausarbeiten und zum Teil ausführen ließ. Nach dem "Sharon-Plan" sollte ein großer Teil der Palästinenser in der Westbank und im Gazastreifen durch ökonomischen und politischen Druck zum Verlassen ihrer Heimat gezwungen werden. Der Plan sah drei Hauptsiedlungsbänder vor: im Osten die von der Arbeiterpartei errichteten "Siedlungen" entlang des Jordans, im Westen ein von Latrun bis in den Norden verlaufendes Siedlungsband, das die westliche Ausdehnung palästinensischer Städte verhindern sollte, und ein west-östlich angelegtes Band zwischen Nablus und Ramallah. Die palästinensischen Gebiete sollten durch israelische "Siedlungen" eingekreist werden. Das galt vor allem für Jerusalem.<sup>159</sup>

Um die Eigenständigkeit der "Siedlungen" zu gewährleisten und eine Abspaltung einzelner "Siedlungen" zu verhindern, wurden sie zu 22 "settlement blocs" zusammengefasst, die im Laufe der Zeit zu "Verbundsystemen" werden sollten. Dabei werden palästinensische Dörfer und Städte immer mehr von jüdischen "Siedlungen" umzingelt, in ihrer Ausweitung gehemmt und voneinander isoliert. Dies zerreißt die palästinensischen Lebensumstände in einer so tiefgreifenden Weise, dass die palästinensi-

---

<sup>155</sup> Die israelische "Siedlung"spolitik verstößt gegen 4 Resolutionen des UN-Sicherheitsrats: Res. 242 (1976) über die Unzulässigkeit des Erwerbs von Territorium durch Krieg, Res. 446 und 452 (1979) über die Illegalität israelischer "Siedlungen" und den Aufruf zum Stopp des "Siedlung"sbaus, Res. 465 (1980) besteht auf dem Abbau von "Siedlungen" und verlangt, den Bau zu stoppen.

<sup>156</sup> www.palaestinaonline.de: Besiedlungsstrategien der israelischen Regierung in den Palästinensischen Gebieten, 2006.

<sup>157</sup> Der sog. „Allon-Plan“, benannt nach dem Berater des damaligen Verteidigungsministers Yitzhak Rabin.

<sup>158</sup> www.palaestina.org: Siedlungspolitik, 2006; www.palaestinaonline.de: Besiedlungsstrategien der israelischen Regierung in den Palästinensischen Gebieten, 2006.

<sup>159</sup> www.palaestina.org: Siedlungspolitik, 2006.

sche Lebensführung immer stärkeren Erschwernissen ausgesetzt wird. Seit 1977 wurden illegale jüdische "Siedlungen" inmitten palästinensischer Städte, wie in Hebron und Jerusalem, zugelassen<sup>160</sup>. Bis 1977 gab es 95 illegale "Siedlungen" mit 10.000 jüdischen "Siedlern" in der Westbank und im Gazastreifen sowie 45.000 jüdischen "Siedlern" in Ostjerusalem. Bis 1984 hatte sich die Zahl der "Siedler" auf 129.000 verdreifacht.<sup>161</sup> Heute stellen die illegalen jüdischen "Siedler" in den Palästinensischen Gebieten weniger als 9 % der gesamten israelischen Bevölkerung und fast 10 % der gesamten Bevölkerung der Westbank.<sup>162</sup>

Nach letzten Schätzungen gibt es heute 440 Besatzungsstandorte, darunter 144 "Siedlungen", 205 "Outposts" (kleine illegale "Siedlungen" mit wenigen Bewohnern) und 48 Militärbasen.<sup>163</sup> Dazu gibt es eine halbe Million "Siedler" in der West Bank und Ostjerusalem (Abb. 5). Obwohl "Siedlungen" nur 175 km<sup>2</sup> (3,3 %) der Fläche der Westbank belegen, stehen 2.124 km<sup>2</sup> (40 %) der Westbank unter der Kontrolle israelischer "Siedler" durch das "Jewish only"-Straßennetz und andere Landnutzungen, die den Zugang der Palästinenser beschränken. In den letzten Jahren stieg die illegale "Siedler"bevölkerung mit einer konstanten jährlichen Rate von 4-6 %, während die israelische Bevölkerung in Israel eine Zunahme von um 1,5 % hat. Seit der Annapolis-Konferenz 2007 nahm der "Siedlungs"bau in der Westbank um 80 % zu (von 240 "Housing Units" 2007 auf 433 "Housing Units" 2008). Hausangebote für illegale "Siedler" in der Westbank nahmen in derselben Zeit um 30 % (von 1.780 "Housing Units" 2007 auf 2.542 "Housing Units" 2008) und in Ostjerusalem um 3.730 % (von 46 "Housing Units" 2007 auf 1.761 "Housing Units" 2008) zu. Angebote neuer Wohnungen in "Siedlungen" stiegen um 540 % (von 65 "Housing Units" 2007 auf 417 "Housing Units" 2008). Allein 2008 gab es eine Zunahme von 57 % der Wohnungen innerhalb von "Siedlungen", wobei 1.257 neue Gebäude errichtet wurden. Anfang 2009 wurden die Pläne für weitere 73.300 "Housing Units" in den Westbank-"Siedlungen" bekannt, wovon 15.000 eine Genehmigung bekamen und fast 9.000 schon gebaut wurden.<sup>164</sup>

---

<sup>160</sup> ebd.

<sup>161</sup> ebd.

<sup>162</sup> www.passia.org, 2007.

<sup>163</sup> PCBS 2009c.

<sup>164</sup> PCBS 2009c; www.peacenow.org.il, 2009; www.btselem.org, 2009; www.palestinemonitor.org 2009; www.passia.org, 2009.

Die bekannten Bauvorhaben erfassen den "Siedlungs"bau der Regierung und schließen weitere Bauvorhaben von jüdischen Gemeinden, privaten Firmen und anderen Einrichtungen nicht ein. Diese illegalen "Siedlungen" haben den Zweck, die "Grüne Linie" von 1967 außer Kraft zu setzen und vor weiteren Verhandlungen eine neue Grenze der Palästinensischen Gebiete zu schaffen. Nach einem "Peace Now"-Bericht von 2009 liegen 51 % der staatlich finanzierten Bauvorhaben Israels in den illegalen "Siedlungen" auf den Palästinensischen Gebieten.<sup>165</sup>

Seit 2002 baut Israel eine Mauer in der Westbank und um Ostjerusalem herum (Karte 9). Der Internationale Gerichtshof hat die Mauer für rechtswidrig erklärt. Die UN-Generalversammlung hat Israel erfolglos zum Abriss der Mauer aufgefordert. Die Mauer ist 6 bis 8 m hoch und Teil einer Sperranlage von 770 km Länge. Sie steht in einem 50 bis 100 m breiten Sicherheitsstreifen mit Zäunen, Gräben, Wachtürmen etc. In der Pufferzone ("Seam Zone") zwischen der Mauer und der "Grünen Linie" liegen etwa 80 illegale "Siedlungen" und 20 palästinensische Dörfer. Für die Mauer wurden 15 % der Westbank enteignet. Die Mauer trennt palästinensische Dörfer, Ortsteile innerhalb palästinensischer Dörfer sowie Bauernhöfe von ihren Feldern. Von den 66 Durchlässen sind 27 ständig geschlossen. 39 werden vom israelischen Militär willkürlich geöffnet oder geschlossen.<sup>166</sup>

Die 35.000 Palästinenser, die auf dem palästinensischen Land zwischen der Mauer und der Grenze von 1967 leben, brauchen jetzt eine Erlaubnis des israelischen Militärs, um in ihren Häusern wohnen zu können. Sie können ihre Gemeinden nur durch eine Tür in der Mauer verlassen, die vom israelischen Militär bewacht wird. Dazu brauchen Palästinenser die Erlaubnis des israelischen Militärs, um zu ihren Feldern hinter der Mauer zu gelangen. Durch die Mauer werden 733 km<sup>2</sup> palästinensischer Boden isoliert. Von der Mauer direkt betroffen sind 92 palästinensische Gemeinschaften mit 497.820 Einwohnern auf einer Fläche von 671 km<sup>2</sup>. An drei bzw. vier Seiten von der Mauer umzingelt sind 28 bzw. 8 palästinensische Gemeinden.<sup>167</sup>

---

<sup>165</sup> [www.peacenow.org.il](http://www.peacenow.org.il), 2009.

<sup>166</sup> [www.palestinemonitor.org](http://www.palestinemonitor.org), 2009; [www.passia.org](http://www.passia.org), 2009; [www.btselem.org](http://www.btselem.org), 2009.

<sup>167</sup> ebd.

Außerdem wird die Westbank durch die Mauer in mehrere von einander getrennte Abschnitte geteilt. Der Süden der Westbank mit den Städten Bethlehem und Hebron wird vom Rest der Westbank völlig abgeschnitten. Die Stadt Qalqilya im Norden wird ebenfalls abgeschnitten und von der Mauer eingeschlossen und isoliert. Eine kleine Tür zur Stadt, die von der israelischen Armee kontrolliert wird, ist die einzige Verbindung zur Außenwelt. Die Mauer schneidet in das alltägliche Leben der Palästinenser ein, indem sie palästinensische Bauern von ihren Feldern trennt, Schüler von ihren Schulen, Arbeiter von ihrem Arbeitsplatz und Familien voneinander. Ein trauriges Beispiel ist die Lage in East Sawahreh, einer Kleinstadt, die schon 2002 den Großteil ihrer Gemarkung an die "Siedlungen" Ma'ale Adumim und Kedar verloren hatte. Durch die Mauer wurde die Stadt in zwei Teile zerschnitten, wodurch ein Teil der Bevölkerung ihren Friedhof verlor. Um ihre Toten zu begraben, müssen die Angehörigen sie an der Mauer den auf der anderen Seite wartenden Familienmitgliedern übergeben, die sie dann auf dem Friedhof begraben. Das heißt, dass die trauernden Familien ihre Toten auf der letzten Reise nicht begleiten und auch später das Grab nicht besuchen dürfen.

Entgegen allen Forderungen, beginnend mit UN-Resolutionen bis zu den verschiedenen Friedensinitiativen und -abkommen, den illegalen jüdischen "Siedlungs"bau in den Palästinensischen Gebieten zu stoppen, geht dieser ungebremst weiter.

Trotz der "Autonomie" der Palästinenser in den Zonen A und B übt der israelische Staat durch seine über 600 militärischen Straßensperren inklusive "Checkpoints" innerhalb der palästinensischen Gebiete auch hier seine Kontrolle aus (Karte 10). Außerdem unternimmt israelisches Militär immer wieder Razzien und Besetzungen in den palästinensischen Autonomiegebieten. Palästinenser haben keinen Zugang zu über 50% der Westbank und ihre Bewegungsfreiheit ist durch Kontrollstellen aller Art beschränkt<sup>168</sup>:

- 630 "Checkpoints" innerhalb der Westbank
- 60-80 "Flying Checkpoints"/Woche innerhalb der Westbank
- 78 "Checkpoints" in Hebron
- 66 Mauerdurchlässe

---

<sup>168</sup> www.ochaopt.org, 2009; www.btselem.org, 2009; www.palestinemonitor.org, 2009; www.passia.org, 2009.

- 8 "Green Line-Checkpoints".

Im Ergebnis haben die Palästinenser keinen Zugang mehr zu über 50 % der Westbank, wie z.B. zu:<sup>169</sup>

- Ostjerusalem
- den Gebieten der illegalen jüdischen "Siedlungen" ("Siedler" haben die Kontrolle über 40 % der Westbank)
- dem Jordantal
- der "Seam Zone" der Mauer
- den "Jewish only"-Straßen
- den israelischen Militärzonen
- anderen "geschlossenen Gebieten" wie Naturschutzgebieten.

Die von Israel betriebene Trennung von Israelis und Palästinensern in den palästinensischen Gebieten zeigt sich auch darin, dass Israel zwei voneinander getrennte Straßennetze baut (Karte 11)<sup>170</sup>:

#### **"Jewish only"-Straßen<sup>171</sup>**

flankieren den israelischen "Siedlungs"bau, indem sie illegale jüdische "Siedlungen" miteinander sowie "Siedlungen" mit Israel verbinden. Sie haben auf beiden Seiten 50-75 m breite Pufferzonen, in denen palästinensische Bebauung verboten ist. Palästinenser dürfen diese Straßen nicht benutzen. Heute sind 1.661 km "Jewish only"-Straßen fertig gestellt und 33 km im Bau.

#### **"Fabric of Life"-Straßen**

baut Israel für die Palästinenser, um diese von den jüdischen "Siedlungsgebieten" und den "Jewish only"-Straßen fernzuhalten. Die Bauweise dieser Straßen ist sehr aufwendig, da wegen der Vorgabe einer durchweg kreuzungsfreien Straßenführung viele Unterführungen und sogar Tunnels anfallen. Sie werden auch den nördlichen Teil der Westbank unter Umgehung des Großraums Jerusalem mit dem südlichen Teil verbinden. Bis heute sind 40 km Straßen fertig, 5 km im Bau und 40 km in der Planung.

---

<sup>169</sup> ebd.

<sup>170</sup> Ocha 2007; Maan 2008; www.palestinemonitor.org, 2009; www.worldbank.org/ps, 2009; www.icagh.org, 2009.

<sup>171</sup> Diese Straßen werden auch "forbidden roads", "bypass roads" oder "sterile roads" genannt.

## **2.1.4 Aufgabenfelder**

In jedem Gemeinwesen fallen Aufgaben an, deren Erledigung das Vermögen einzelner Mitglieder übersteigt. Diese machen den Kernbereich der aus Abgaben (Steuern, Gebühren und Beiträgen) finanzierten Staatstätigkeit aus. Je nach Sachfeld sind unterschiedliche Behörden für die Planung und Ausführung der jeweiligen Vorhaben zuständig. Bei diesen Vorhaben handelt es sich zumeist um den Bau und Betrieb von Gemeinbedarfsanlagen, die einen wesentlichen Bestandteil der Lebensumstände verkörpern.

### **2.1.4.1 Sachausstattung**

Die palästinensischen Behörden fanden 1994 in allen Bereichen eine klägliche Sachausstattung vor. In ihrer Förderpolitik legten die PNA und die Gebergemeinde viel Bedacht auf die Sachausstattung, da deren Ausbau unerlässlich ist, um die Lebensführung der Palästinenser zu erleichtern, Bemühungen zur Steigerung der Wertschöpfung zu stärken und die Grundlage für ein künftiges Gedeihen des Gemeinwesens zu schaffen. Seit 1994 haben geberunterstützte Aufwendungen für die Sachausstattung eine Reihe von Vorhaben in den Bereichen Behausung, Wasser und Abwasser, Energie und Verkehr gefördert.

In diesen Bereichen gab es zunächst sichtbare und wirksame Veränderungen, die die Lebensführung vieler Palästinenser erleichtern sollten. Dabei waren insbesondere Aufwendungen für kleinere Sachausstattungsprojekte erfolgreich, wie der Bau ländlicher und städtischer Straßen sowie neuer Wasser- und Abwasserleitungen, der Ausbau der Abfallbeseitigung, breiter Zugang zu Strom und die Verwendung von neuen, umweltverträglichen Energiequellen. Dagegen gingen Großprojekte der Sachausstattung nur langsam voran, wie der Bau des Flughafens und des Hafens von Gaza, da sie Genehmigungen oder Zustimmungen abhängig von den Fortschritten bei den Friedensverhandlungen erforderten. Diese kamen 2002 völlig zum Erliegen. Die wichtigsten Sachausstattungsprojekte großen Ausmaßes, die vervollständigt werden sollten, waren der Flughafen und die Industriezone Gazas (Phase I), die beide Ende 1998 fertiggestellt wurden. Geberfinanzierte Sachausstattungsprojekte wurden durch PECDAR ("The Palestinian Economic Council for Development und Reconstruction"), Stadtgemeinden, die UN (meistens UNDP), NGOs und direkt durch Einrichtungen der Geber ausgeführt. Bis 2000 wurden US\$ 216 Mio. für die Sach-

ausstattung (einer der Hauptschwerpunkte der Palästinensischen Entwicklungspolitik) ausgegeben<sup>172</sup>.

Seit dem Beginn der Intifada im September 2000 sind viele geberfinanzierte Projekte zum Stillstand gekommen, was die Auszahlungen um die Hälfte verminderte. Einige Geber haben ihre Zahlungen eingestellt, während andere ihre Hilfe als Notfall-Unterstützung fortsetzten<sup>173</sup>. In den Jahren 2001/02 wurde die zum großen Teil erst vor nur ein paar Jahren instandgesetzte und ausgebaute Sachausstattung durch Bombardierungen der israelischen Armee und militärische Operationen in den Palästinensischen Gebieten zunichte gemacht. PECDAR<sup>174</sup> schätzte die Verluste durch die israelische Zerstörung zwischen September 2000 und April 2002 auf US\$ 422 Mio.<sup>175</sup>.

Eine Entscheidung der Gebergemeinde, die Sachausstattung so schnell wie möglich wieder aufzubauen, besonders die zerstörten Wohn-, Bildungs-, Gesundheits- und Verwaltungsstätten, diene dazu, das Leben der Palästinenser zu erleichtern, bezweckte aber auch, die Spuren der Zerstörung aus dem täglichen Leben der Palästinenser zu entfernen. Aber eine Arbeit von fast 8 Jahren kann man nicht in einem oder zwei Jahren wiederholen. Abgesehen davon laufen die israelischen Militäroperationen in den Palästinensischen Gebieten weiter, was immer wieder Zerstörungen mit sich bringt.

Während des letzten israelischen Einmarschs in Gaza vom 27. Dezember 2008 bis 18. Januar 2009 unternahm die israelische Armee schwere Beschießungen und Bombardierungen. Der dichtbesiedelte Gazastreifen mit seinen 1,4 Mio. Einwohnern war ohne Schutz vor den israelischen Angriffen, da es dort keine Schutzbunker und kein Alarmsystem gibt. Dazu waren bzw. sind die Grenzen zum Gazastreifen geschlossen, was eine Flucht der zivilen Bevölkerung verhinderte. Fast 1.500 Palästi-

---

<sup>172</sup> PECDAR 2002.

<sup>173</sup> ebd.

<sup>174</sup> PECDAR wurde von dem Nothilfe-Programm EAP der Gebergemeinde gegründet und finanziert. Heute ist PECDAR eine der Hauptschaltstellen der Gebervorhaben in den Palästinensischen Gebieten.

<sup>175</sup> Zerstörung öffentlichen und privaten Eigentums: US\$ 185 Mio., Zerstörung Gazahafen und Stromstation: US\$ 112 Mio., Zerstörung Sicherheitseinrichtungen und Zubehör: US\$ 125 Mio. (PECDAR 2002).



nenser wurden getötet. 30 % der über 5.300 Verletzten wurden zu dauerhaft Behinderten. Die Zerstörung betraf z.T. ganze Viertel. 41.730 Häuser wurden beschädigt bzw. zerstört, 4.247 davon vollständig. Dazu wurden u.a. 29 Schulen und Universitäten, 92 Moscheen, 16 Ministeriumsgebäude, das Parlamentsgebäude, 2 Brücken, 5 Rathäuser, 10 Wasser- und Abwassernetze, 10 Stromnetze, 1500 Geschäfte, Fabriken, Werkstätten und andere Gewerbeanlagen, Fischereihäfen und 50 km Straßen zerstört. UNRWA-Schulen und das UNRWA Hauptquartier für den Nahen Osten wurden mehrmals bombardiert trotz der Tatsache, dass die UNRWA der israelischen Regierung und Armee die Koordinaten ihrer Gaza-Anlagen bekanntgegeben hatte. Direkte Schäden allein bei der Sachausstattung des Gazastreifens belaufen sich auf US\$ 1.225 Mio.<sup>176</sup>

### **Behausungen**

Mit der Rückkehr tausender Palästinenser in den 1990er Jahren nahm die Zahl der Einwohner der Palästinensischen Gebiete zu, was zu Mangel an Wohnungen und den dazugehörigen Gemeinbedarfsanlagen führte. Hinzu kommt, dass Israel immer eine Politik der Kollektivvergeltung in den Palästinensischen Gebieten betrieben hat, bei der die Zerstörung von Häusern auch dazu diente, weiteren Boden zu enteignen und Platz für neue illegale "Siedler" zu schaffen. Zwischen 1967 und 2009 zerstörte die israelische Armee 24.145 Häuser. Brennpunkte waren dabei Ostjerusalem und der Gazastreifen: Allein zwischen 2001 und Mai 2008 wurden in Ostjerusalem 797 palästinensische Häuser zerstört und während des letzten Angriffs auf Gaza Ende 2008 wurden 4.247 Häuser völlig und 41.730 Häuser und Gebäude zum Teil zerstört.<sup>177</sup>

Die Behausungskrise, hervorgerufen durch über 27 Jahre Besatzung, in denen die erforderlichen Baugenehmigungen schwer zu bekommen waren, erfordert über den reinen Wohnungsbau hinaus auch den Ausbau der Gemeinbedarfsanlagen. Mit der Schaffung der PNA in den Palästinensischen Gebieten war eine der größten Beschränkungen für den Ausbau beseitigt. Staatliches Land innerhalb der Stadtgrenzen kam unter palästinensische Kontrolle und war für den Bau von Sozialwohnungen verfügbar. Deren verhältnismäßig niedrige Mieten machten die Wohnungen für Haushal-

---

<sup>176</sup> www.icahd.org, 2009; www.pchrgaza.org, 2009.

<sup>177</sup> www.icahd.org, 2009; PCBS 2009b; www.btselem.org. 2009.

te mit geringem oder mittlerem Einkommen erschwinglich. Das Geld aus dem Verkauf dieser Wohnungen wird dann für weitere Aufbauvorhaben wieder verwendet. Innerhalb von 13 Jahren betrieb der "Palestinian Housing Council" (PHC) sechs Hauptprogramme in den Palästinensischen Gebieten<sup>178</sup>:

1. Das "West Bank Apartment Program", mit dem 408 Wohnungen bei 13 Wohnungsbauvorhaben in mehreren Städten gebaut wurden.
2. Das "Gaza Strip Apartment Program" mit dem Bau von 1178 Wohnungen.
3. Das "Rural Credit Program" mit der Vergabe von Krediten für den Bau von 703 Häusern in ländlichen Gebieten.
4. Das "House Rehabilitation Program" für Arme und Ausgegrenzte in den Bezirken Jenin und Jerusalem mit der Vergabe von Krediten an 176 arme Familien.
5. Das "House Adjustment and Improvement Program" für Verwundete und Behinderte mit dem Umbau von 50 Häusern.
6. Die Schaffung des "Reconstruction of Jerusalem Department" für die Instandsetzung sowie den Aus- und Wiederaufbau von Häusern in Ostjerusalem durch Kreditvergabe für Reparatur- und Bauvorhaben.

Die israelischen "Siedlungen" um Ostjerusalem haben wenig Platz für die Ausweitung der palästinensischen Nachbarschaften gelassen. 1994 hatte der PHC mit EU-Unterstützung ein Vorhaben für 120 Wohnungen in Ostjerusalem entworfen. Das Vorhaben musste wegen der Kostensteigerung infolge der Verzögerung der notwendigen Baugenehmigung durch die israelische Verwaltung eingestellt werden. Weitere Vorhaben in Ostjerusalem wurden auf unabsehbare Zeit verschoben.<sup>179</sup>

Zwischen 1997 und 2007 wurden von der PNA 63.765 Baugenehmigungen erteilt, 54.309 davon für private und 601 für öffentliche Vorhaben, 276 für lokale Verwaltungen und der Rest für Genossenschaften und Wohltätigkeitsvereine<sup>180</sup>. Mehrere Tausend Palästinenser erhielten Kreditzusagen für Wohnungsbauten. Zusätzlich zu der Geberunterstützung hat die PNA selber Verträge mit Bauträgern geschlossen, die Sozialwohnungen im Tausch gegen Zugang zu öffentlichem Land bauten.

---

<sup>178</sup> Abukhater 1997; [www.phc-pal.org](http://www.phc-pal.org), 2009.

<sup>179</sup> ebd.

<sup>180</sup> [www.pcbs.gov.ps](http://www.pcbs.gov.ps), 2009.

Im Jahr 2007 besaßen ca. 88 % der Haushalte in den Palästinensischen Gebieten eigene Häuser oder Wohnungen, während 7 % zur Miete wohnten.<sup>181</sup>

### **Wasser- und Abwassernetze, Abfallbeseitigung**

Im Jahr 2008 hatten ca. 97 % der Haushalte im Gazastreifen Zugang zu öffentlichem Leitungswasser, in der Westbank lag der entsprechende Anteil bei ca. 84 %, wobei die Lage in der südlichen Westbank mit einem Anteil von nur 80 % etwas schlechter war. Kleine und veraltete Wasserverteilungsnetze führen darüber hinaus durch Sickerverluste zu Wassermangel. In der Westbank reichen die Sickerverluste je nach Gebiet von unter 10 % bis zu über 60 %.<sup>182</sup>

Beim Abwasser sind in den Palästinensischen Gebieten nur ca. 46 % der Haushalte an ein öffentliches Abwassernetz angeschlossen. In der Westbank sind dies 30 % der Haushalte, während hier ca. 69 % z.B. Sickergruben verwenden. Im Gazastreifen waren 2008 ca. 75 % aller Haushalte an ein öffentliches Abwassernetz angeschlossen.<sup>183</sup>

Die Abfallbeseitigung in den Palästinensischen Gebieten zeigt erhebliche Mängel in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz<sup>184</sup>. Zum einen sind nur 69 % der Haushalte an die gemeindliche Abfallabfuhr angeschlossen<sup>185</sup>, zum anderen erfüllen die Abfalldeponien nicht die geltenden technischen und hygienischen Standards.

### **Elektrizitätsnetz**

Als die PNA 1994 die Verwaltung in den Autonomiegebieten übernahm, fand sie ein veraltetes und weitgehend heruntergekommenes Elektrizitätsnetz vor: Leitungsmasten und Leitungen waren in einem desolaten Zustand. Die lokalen städtischen Netze waren zerstört und für eine Ausweitung oder Erneuerung ungeeignet.<sup>186</sup> Mithilfe von Gebermitteln hat die PNA das Netz wieder instand gesetzt. Heute sind 99,8 % der

---

<sup>181</sup> www.pcbs.gov.ps, 2009; www.worldbank.org, 2008; www.palecon.org, 2008; www.passia.org, 2006.

<sup>182</sup> PCBS 2009b; www.pcbs.gov.ps, 2009.

<sup>183</sup> PCBS 2009a.

<sup>184</sup> UNEP 2003, 58-75.

<sup>185</sup> www.pcbs.gov.ps, 2006.

<sup>186</sup> PCBS 2005e.

Haushalte in den Palästinensischen Gebieten einschließlich Ostjerusalem an das Stromnetz angeschlossen.

Es gab eine ländliche Elektrifizierung und Verbesserungen z.B. der städtischen Straßenbeleuchtung. Die Ausweitung der Stromversorgung bis zu den Dörfern in der Westbank hatte vorteilhafte Auswirkungen auf die örtlichen Lebensumstände und die Stärkung des örtlichen Gewerbes.<sup>187</sup>

Trotz des verbesserten technischen Zustands der Netze gibt es weiterhin Engpässe bei den Stromlieferungen. Fast der gesamte in den Palästinensischen Gebieten genutzte Strom wird in israelischen Stromunternehmen erzeugt, die damit auch die Zeiten der Stromeinspeisung bestimmen können. Zwar verfügten im Januar 2009 gut 97 % der Haushalte in der Westbank ganztäglich über Strom, im Gazastreifen hatten jedoch ca. 87 % der Haushalte weniger als 16 Stunden am Tag Strom<sup>188</sup>.

Nach einer Erhebung der palästinensischen Statistikbehörde PCBS lag der mittlere Stromverbrauch der Haushalte in den Palästinensischen Gebieten im Januar 2009 bei 275 kWh mit Werten von 247 kWh für die Westbank und 330 kWh für den Gazastreifen<sup>189</sup>.

Zum Kochen und Heizen verwendeten die Haushalte Kerosin (24 l) und Flüssiggas (3,6 kg), aber auch Holz (275 kg)<sup>190</sup>.

### **Straßennetz**

Das gesamte Straßennetz der Palästinensischen Gebiete umfasste im Jahr 2006 5.147 km, wovon 764 km (ca. 15 %) "Jewish only"-Strassen waren, deren Benutzung den israelischen "Siedlern" vorbehalten ist. Viele der Straßen wurden vor 1967 gebaut und sind dringend reparaturdürftig. Heute sind in den Palästinensischen Gebieten 70 % der bestehenden Straßen beschädigt und nur eingeschränkt nutzbar.

Städtische Straßen, Dorfzugangsstraßen und, in kleinem Maße, Verbindungsstraßen wurden am sichtbarsten im Gazastreifen erneuert und gebaut. In der Westbank finden 77 % des Straßenneu- oder -wiederaufbaus in nördlichen oder südlichen Gebie-

---

<sup>187</sup> PCBS 2009d.

<sup>188</sup> ebd.

<sup>189</sup> ebd.

<sup>190</sup> ebd.

ten statt, wo der Bedarf am größten ist. Aber israelische Straßenbauten innerhalb der Westbank und künftige Endstatusverhandlungen verhindern, einen strategischen Plan für den Verkehrsbereich aufzustellen, obwohl die PNA dies mehrfach versucht hatte.<sup>191</sup>

#### **2.1.4.2 Wirtschaftslage**

Einen ersten Eindruck vom Zustand der palästinensischen Wirtschaft liefern die Angaben über den Beschäftigtenbesatz (Beschäftigte/1000 Einwohner). Nach den Daten der International Labor Organization (ILO) lag der Beschäftigtenbesatz in den Palästinensischen Gebieten 2006 bei 171 Besch/1000 E und damit deutlich niedriger als in den Nachbarländern<sup>192</sup>.

Ein Grund für diesen Befund ist sicher der hohe Anteil an Jugendlichen in der palästinensischen Bevölkerung, wie er am Altersmedian von 17 Jahren (2006) ablesbar ist. Der weitaus wichtigere ist jedoch der Mangel an Arbeitsstellen als Folge der seit Jahrzehnten anhaltenden Einschränkungen des palästinensischen Wirtschaftslebens durch die israelische Besatzung.

Seit dem israelischen Einmarsch 1967 ist die palästinensische Wirtschaft einer Vielzahl von Beschränkungen ausgesetzt: eine ungenügende, veraltete und verfallene Sachausstattung, ihr begrenztes Leistungsvermögen und ihre große Abhängigkeit von der israelischen Wirtschaft.

Trotz der in den Autonomiegebieten seit 1994 bestehenden Selbstverwaltung steht die palästinensische Wirtschaft weiterhin unter israelischer Kontrolle. Allein rund 70 % der Fläche der Palästinensischen Gebiete werden von Israel kontrolliert. Westbank und Gazastreifen bleiben physisch getrennt. Es gibt keine sichere Verbindung und keinen freien Zugang zu Märkten außerhalb Israels, was den Absatz palästinensischer Betriebe erheblich behindert.

Eine der Hauptschwächen der palästinensischen Wirtschaft ist, dass sie komplementär zur israelischen Wirtschaft ist und dadurch äußerst verwundbar wird. Die

---

<sup>191</sup> [www.passia.org](http://www.passia.org): Infrastructure, 2006; [www.pnic.gov.ps](http://www.pnic.gov.ps): Distances among Palestinian cities, 2006; [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), 2006; [www.pcbs.gov.ps](http://www.pcbs.gov.ps), 2009.

<sup>192</sup> <http://laborsta.ilo.org/STP/guest>, 2008.

meisten palästinensischen Betriebe sind Subunternehmer für israelische Firmen und verarbeiten aus Israel stammende Halbfertigerzeugnisse oder Rohstoffe.

Die hohen Energie- und Wasserpreise steigern die Gestehungskosten und verringern die Spanne zu den Absatzerlösen. Die häufigen von Israel erzwungenen Bewegungsbeschränkungen behindern Verkauf und Ausfuhr (Karte 10). Auf internationalen Märkten konkurrieren palästinensische Erzeugnisse mit denen der Nachbarländer - bei höheren Gestehungs-, Verhandlungs- und Verkehrskosten für die palästinensischen Erzeugnisse<sup>193</sup>.

Mit der Schaffung der PNA 1993 begann in den Palästinensischen Gebieten ein Aufschwung mit steigenden privaten Investitionen. Die verschiedenen israelischen Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen wie z.B. die Absperrungen, die Grenzschließungen und die Abriegelung der Palästinensischen Gebiete sowie der allgemeine Stillstand im Friedensprozess ließen den Aufschwung jedoch rasch erlahmen. Die damit einhergehende Verringerung der in Israel beschäftigten palästinensischen Arbeitskräfte erhöhte die Arbeitslosigkeit in den Palästinensischen Gebieten.<sup>194</sup>

Die Arbeitslosigkeit ist inzwischen eines der größten Probleme der palästinensischen Gesellschaft. Zwischen 1993 und 1994 stieg die Arbeitslosenquote, die bis dahin selten die 5 %-Marke überschritten hatte, sprunghaft auf 10-15 %.<sup>195</sup> 2008 lag sie insgesamt bei 26 % mit einem deutlichen Unterschied zwischen dem Gazastreifen mit 41 % und der Westbank mit 19 %.<sup>196</sup> Hinzu kommen versteckte Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung.

Mit zunehmender Arbeitslosigkeit breitete sich in den Palästinensischen Gebieten die Armut aus. 1997 lebten etwa 16 % der Bevölkerung in der Westbank und 38 % der Bevölkerung im Gazastreifen unter der Armutsgrenze. Bis 2007 haben sich diese

---

<sup>193</sup> www.palaestina.org: Die palästinensische Wirtschaft 1993-2000, 2006; www.pcbs.gov.ps, 2006; www.passia.org: Economy, 2006.

<sup>194</sup> www.palaestina.org: Die palästinensische Wirtschaft 1993-2000, 2006; www.pcbs.gov.ps, 2006; www.passia.org: Economy, 2006; World Bank, 2005, Tab. 1; www.pcbs.gov.ps, 2009.

<sup>195</sup> www.palaestina.org: Die palästinensische Wirtschaft 1993-2000, 2006.

<sup>196</sup> PCBS 2008a; PCBS 2009.

Anteile auf 19 % bzw. 52 % erhöht.<sup>197</sup>

Ursache für die zunehmende Arbeitslosigkeit waren die Aussperrungen der palästinensischen Arbeiter durch Israel. Während 1992 noch ca. 116.000 Palästinenser Arbeitsgenehmigungen für Israel und jüdische "Siedlungen" hatten, sank diese Zahl bis 2000 auf ca. 54.000. Nach dem Ausbruch der zweiten Intifada 2000 blieben davon noch 8.500 übrig.

Die Schließung der Verbindungen zwischen der Westbank und dem Gazastreifen durch israelisches Militär im Oktober 2000 unterbrach den Berufsverkehr der Palästinenser, was die Arbeitslosigkeit in den Palästinensischen Gebieten weiter erhöhte.<sup>198</sup> 2008 hatten nur noch 41 % der Palästinenser eine Arbeitsstelle. Deren Arbeitsstätten lagen zu 62 % in der Westbank, zu 26 % im Gazastreifen und nur noch zu 12 % in Israel und in den jüdischen "Siedlungen".<sup>199</sup>

Verstärkt werden die Auswirkungen des Wegfalls von Arbeitsstellen durch den Rückgang der Überweisungen der im Ausland tätigen Palästinenser ("remittances"). Während der Umfang der Überweisungen 1999 noch bei US\$ 326 pro Kopf der palästinensischen Bevölkerung lag, pendelt er seit 2005 nur noch um US\$ 150.<sup>200</sup>

Der damit verbundene Ausfall von palästinensischer Kaufkraft ist eine zusätzliche Schwächung der palästinensischen Wirtschaft: Ohne Aussicht auf einen gesicherten bzw. steigenden Absatz fehlt für die Betriebe der Anreiz, ihre Ausbringung zu steigern oder auszuweiten und dafür auch zu investieren.

Ablesbar wird die Schwäche der palästinensischen Wirtschaft auch an ihrem Spartengefüge: Etwa die Hälfte aller Beschäftigten bezieht ihr Einkommen aus Tätigkeiten im Handel (17 %), in der Landwirtschaft (16 %) oder in der öffentlichen Verwaltung (15 %). Erst danach folgen Beschäftigungen im Produzierenden Gewerbe (12 %), im Bauwesen (11 %) und im Bildungswesen (10 %)<sup>201</sup>.

---

<sup>197</sup> [www.ilo.org](http://www.ilo.org), 2008; [www.palaestina.org](http://www.palaestina.org): Die palästinensische Wirtschaft 1993-2000, 2006; UNRWA 2009, 24, Table 9.

<sup>198</sup> [www.palaestina.org](http://www.palaestina.org): Die palästinensische Wirtschaft 1993-2000, 2006; [www.pcbs.gov.ps](http://www.pcbs.gov.ps), 2006; [www.passia.org](http://www.passia.org): Economy, 2006.

<sup>199</sup> PCBS 2008a; PCBS 2009

<sup>200</sup> <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,contentMDK:21121930~menuPK:3145470~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>, 2007.

<sup>201</sup> <http://laborsta.ilo.org/STP/guest>, 2007.

## Handel

Nach Angaben der palästinensischen Statistikbehörde PCBS umfasste 2008 der Handel 59.299 Betriebe oder gut 58 % aller nicht-landwirtschaftlichen Betriebe<sup>202</sup>. Dabei vermischt die statistische Kategorie "Handel" jedoch die Unterschiedlichkeit der Betriebe. Deren Spannweite reicht von Betrieben des Großhandels, die wenige Kunden mit großen Warenmengen beliefern, einerseits, bis zu Betrieben des Einzelhandels, bei denen sich viele Kunden jeweils kleine Warenmengen beschaffen, andererseits. Entsprechend unterscheiden sich die Betriebe hinsichtlich ihrer Größe, Ausrüstung und Standorte. Dabei nehmen die Betriebe des Außenhandels als Verbindungsglieder der einheimischen und ausländischen Handelswege eine Schlüsselrolle ein.

Das Pariser Protokoll von 1994<sup>203</sup> sollte die Grundlage für eine eigenständige palästinensische Außenhandelspolitik schaffen. Tatsächlich konnte die PNA mit einigen Handelsabkommen den Zugang zum Weltmarkt ebnen, darunter die Zusammenarbeit mit der EU, ein Abkommen mit den EFTA-Staaten, Freihandelsabkommen mit den USA und bilaterale Handelsverträge mit weiteren Ländern wie Israel, Jordanien, Ägypten und Saudi-Arabien. Die wichtigsten Handelspartner der Palästinensischen Gebiete nach Israel sind Jordanien, Italien, die Türkei, Spanien, Deutschland, China, die USA, Ägypten und Großbritannien.<sup>204</sup>

Seit 1993 behindert Israel die Bewegung von Menschen und Gütern zwischen den Palästinensischen Gebieten und Israel, innerhalb der Westbank sowie zwischen der Westbank und dem Gazastreifen erheblich, was auch den Kontakt zur übrigen Welt erschwert und letztlich zu einem Stillstand der Handelsbeziehungen führte. Daneben konnten viele palästinensische Arbeiter ihre Arbeitsplätze nicht mehr erreichen, und palästinensische Agrarerzeugnisse verrotteten an den Grenzübergängen. Schätzungen über die wirtschaftlichen Verluste durch die israelischen Behinderungen und Aussperrungen belaufen sich bis 2000 auf über US\$ 7 Mrd. und betragen damit mehr

---

<sup>202</sup> PCBS 2008a, 40; [www.pcbs.gov.ps](http://www.pcbs.gov.ps), 2009.

<sup>203</sup> vgl. Annex IV; [http://www.btselem.org/freedom\\_of\\_movement/paris\\_protocol](http://www.btselem.org/freedom_of_movement/paris_protocol), 2011; <http://www.nad-plo.org/etemplate.php?id=48>, 2011;

<sup>204</sup> [www.palaestina.org](http://www.palaestina.org): Handel, 2006; [www.passia.org](http://www.passia.org): Economy, 2006.



als das Doppelte der gesamten Geberzahlungen zwischen 1994 und 2000.<sup>205</sup>

Der palästinensische Außenhandel wurde durch die israelischen Beschränkungen für die Ein- und Ausfuhren hart getroffen. Der größte Teil des palästinensischen Handelsdefizits entsteht im Handel mit Israel, wohin 2007 allein 98 % der palästinensischen Ausfuhren flossen und woher 73 % der Einfuhren stammten. "60 % aller Importe aus Israel sind indirekte Importe, das sind Waren, die aus dem Ausland nach Israel geliefert und von dort in Palästina weiter vertrieben wurden. Der dadurch der palästinensischen Regierung entstehende Steuerausfall betrug 1995 zwischen US\$ 166 Mio. und US\$ 275 Mio., ca. 4-6 % des BIP."<sup>206</sup>

Innerhalb des Handelsbereichs entfallen fast 80 % der Betriebe mit fast 77 % der Beschäftigten auf den Einzelhandel<sup>207</sup>. Seine Domäne ist der Vertrieb von Waren des häufigen und wohnortnahen Bedarfs wie Nahrungsmittel, Haushaltswaren, Bekleidung etc. in mehrheitlich kleinen Läden mit bis zu 4 Beschäftigten. Dadurch bleibt der Wege- und Zeitaufwand für Beschaffungen gering, was angesichts der zahlreichen und oft unvorhersehbaren Absperrungen durch israelisches Militär die alltägliche Lebensführung erleichtert.

### **Landwirtschaft**

Die Landwirtschaft bildet den nach dem Handel zweitgrößten Beschäftigungsbereich. Dies liegt an dem äußerst kleinteiligen Landbesitz: Die insgesamt 2004/05 erfassten 1.876 km<sup>2</sup> Agrarland verteilten sich auf 101.172 Betriebsflächen<sup>208</sup>. Die sich daraus ergebende mittlere Betriebsfläche von 1,86 ha ist jedoch eher irreführend, da die Betriebsflächenverteilung extrem linkssteil ist und zu einem Betriebsflächenmedian von nur 0,7 ha führt, wobei 58 % der Betriebsflächen gerade einmal 1 ha groß sind. Nennenswerte Erträge lassen sich auf diesen kleinen Flächen nur durch erhöhten Arbeitseinsatz erzielen. So ergab die Erfassung 2004/05 eine Beschäftigung von im Mittel 2,1 Arbeitskräften je Betriebsfläche. Dabei wurden 73 % der Betriebsflächen

---

<sup>205</sup> ebd.; Per Saldo hat das Pariser Protokoll die israelische Seite mehr als die palästinensischen Betriebe begünstigt, weshalb diese eine Änderung anstreben.

<sup>206</sup> www.palaestina.org: Handel, 2006.

<sup>207</sup> PCBS 2008d, 110 f, Tab. 8.

<sup>208</sup> PCBS 2005n, 67, 63.

von höchstens zwei Arbeitskräften bewirtschaftet, unter denen der Betriebsinhaber und seine mithelfenden Familienangehörigen einen Anteil von 80 % ausmachten<sup>209</sup>. In dieses Bild passt auch der Befund, dass die Erträge der Betriebsflächen hauptsächlich bzw. überwiegend im eigenen Haushalt verzehrt werden: Auf den Betriebsflächen wird Tierhaltung zu 43 % und Pflanzenbau zu 58 % für den Eigenverzehr betrieben<sup>210</sup>.

Damit unterscheidet sich die palästinensische Landwirtschaft wesentlich von einer auf die Belieferung von Märkten ausgerichteten Plantagenwirtschaft. Die kleinen Familienbetriebe bewirtschaften ihre begrenzten Betriebsflächen ohne Rückgriff auf Lohnkräfte nach eher haushaltswirtschaftlichen<sup>211</sup> als betriebswirtschaftlichen Grundsätzen: Im Vordergrund steht nicht die Verwendung der Erträge für den Verkauf, sondern zur Sicherung einer auskömmlichen Ernährung aller Familienmitglieder – vor allem in Krisenzeiten.

Diese Besonderheit der palästinensischen Landwirtschaft macht sie besonders empfindlich für die Wegnahme von Land. Bis 1967 wurden 2.300 km<sup>2</sup> der Palästinensischen Gebiete als Anbauland genutzt, 1989 waren es noch 1.945 km<sup>2</sup> (85 %), 2003/04 noch 1.824 km<sup>2</sup> (79 %) und 2007 nur noch 1.500 km<sup>2</sup> (65 %). Allein von 2000 bis 2008 fiel das Anbauland pro Kopf von 408 auf 302 m<sup>2</sup>.<sup>212</sup>

Diese Verringerung des Anbaulands ist eine direkte Folge der israelischen Landenteignungsstrategie. Ein Beispiel dafür ist der israelische Straßenbau auf palästinensischem Grund und Boden: 2008 gab es 794 km Umgehungsstraßen, die unter Ausschluss palästinensischer Dörfer und Städte die jüdischen "Siedlungen" direkt miteinander verbinden (Karte 11). Für jede 100 km Straße werden 10 km<sup>2</sup> Land enteignet<sup>213</sup>.

Neben der Enteignung von Anbauland ist es die starke Benachteiligung bei der Wasserverteilung, der palästinensische Landwirte ausgesetzt sind. Der überwiegende Teil des gesamten Anbaulands (92 %) liegt in der Westbank, wovon nur 8 % bewäs-

---

<sup>209</sup> ebd., 70, 72.

<sup>210</sup> ebd., 64.

<sup>211</sup> zum Begriff der Haushaltswirtschaft vgl. Ironmonger 2000.

<sup>212</sup> PCBS 2009f, 41.

<sup>213</sup> Umgehungsstraßen unterliegen israelischer Kontrolle. Sie haben eine 50-75 m breite Pufferzone auf beiden Seiten der Straße, wo Bebauung verboten ist. (www.miftah.org: Fact Sheet, 2001).

sert werden. Der kleinere Teil des Anbaulands (8 %) entfällt auf den Gazastreifen mit einem Anteil von 69 % für Bewässerungsland. Ohne Zugang zu Bewässerungswasser bleibt palästinensischen Landwirten nur der Regenfeldbau mit den geringeren Erträgen vor allem bei Gemüse. Seit 1967 konnte sich die Bewässerungswirtschaft nicht ausbreiten. Sie blieb in der palästinensischen Landwirtschaft bei nur 5 % der gesamten Anbaufläche, während der entsprechende Anteil bei den israelischen "Siedlern" 69 % ausmacht.<sup>214</sup>

Zu dem Mangel an Anbauland und Wasser kommt der beschränkte Zugang zu Märkten, bei dem israelische Exportunternehmen über Quantität und Qualität palästinensischer Agrarerzeugnisse bestimmen, der die Ausweitung der palästinensischen Landwirtschaft behindert. Außerdem leidet die Landwirtschaft unter der langjährigen wirtschaftlichen Benachteiligung und Behinderung technischer Neuerungen durch die Besatzungsmacht Israel.<sup>215</sup>

Trotz aller Beschränkungen trug 2007 die palästinensische Landwirtschaft 16 % zu den palästinensischen Ausfuhren bei<sup>216</sup>. Die Haupterzeugnisse der palästinensischen Landwirtschaft sind Feldfrüchte (Weizen, Gerste, Kartoffeln, Zwiebeln), Gemüse (Gurken, Kürbisse, Tomaten) und Baumfrüchte (Oliven, Trauben, Mandeln). Im Jahr 2007/08 entfielen 27 % der Anbaufläche auf Feldfrüchte, 10 % auf den Gemüseanbau und 63 % auf Baumfrüchte<sup>217</sup>.

Mit einem Anteil von 81 % an den Baumkulturflächen hat der Olivenanbau vor allem in der Westbank eine überragende Bedeutung. In den 264 Olivenpressen wurden 2008 aus 76.400 t Oliven 17.600 t Öl gewonnen<sup>218</sup>, die zum Großteil exportiert wurden.

Neben dem Pflanzenbau ist die Tierhaltung ein wichtiges Standbein der palästinensischen Landwirtschaft. Die Milch und das Fleisch von 689.000 Schafen, 322.000 Ziegen und 33.000 Rindern lieferten 2008 hochwertige Beiträge zur Ernährung. Wei-

---

<sup>214</sup> www.palaestina.org: Landwirtschaft; PCBS 2005n; PCBS 2006g; www.passia.org: Economy/Agriculture, 2006; www.palestinemonitor.org, 2009; ebd.

<sup>215</sup> www.palaestina.org: Landwirtschaft, 2006.

<sup>216</sup> PCBS 2008b.

<sup>217</sup> PCBS 2009g, 49.

<sup>218</sup> PCBS 2009h, 39.

tere Ergänzungen kamen von 27.270.000 Masthühnern, 2.700.000 Legehennen und 66.700 Bienenvölkern.<sup>219</sup>

Eine ähnliche Rolle spielt die Fischerei an der Küste des Gazastreifens, auch wenn die Fänge wegen der israelischen Behinderungen bescheiden ausfallen.

Israelische Behinderungen sind überhaupt eine starke Belastung für die palästinensische Landwirtschaft. Schikanen der israelischen Armee und der illegalen jüdischen "Siedler" erschweren palästinensischen Landwirten den Zugang zu ihren Feldern. In der Nähe von illegalen jüdischen "Siedlungen" untersagt israelisches Militär den palästinensischen Landwirten oft sogar jeglichen Zutritt zu ihren Betriebsflächen. Nicht selten werden palästinensische Felder von illegalen "Siedlern" abgeerntet und die Ernte gestohlen. Hinzu kommt reiner Vandalismus: Olivenbäume werden gefällt oder angezündet, Brunnen werden verschmutzt und Wasserleitungen zerstört.

Durch die Zerstückelung der Palästinensischen Gebiete mit den israelischen Checkpoints an den jeweiligen Grenzübergängen unterliegt der Transport palästinensischer Agrarerzeugnisse der Willkür der israelischen Grenzposten. Oft müssen Fahrzeuge so lange an den Übergängen warten, bis die Ladung verdorben ist.

## **Verwaltung**

Die Einbeziehung der öffentlichen Verwaltung in die Darstellung der Wirtschaftslage rechtfertigt sich aus zwei Gründen:

Erstens stellt die öffentliche Verwaltung den drittgrößten Beschäftigungsbereich mit den entsprechenden Auswirkungen auf den Zusammenhang Einkommen - Kaufkraft - Nachfrage - Absatz.

Zweitens bedarf ein gedeihliches Wirtschaftsleben einer Rechtsordnung ("Marktfrieden"), die nur durch staatliche Stellen mit den entsprechenden Bediensteten gestiftet und bewahrt werden kann<sup>220</sup>.

Die Übernahme von Hoheitsaufgaben durch die PNA 1994 führte zum Aufbau eines palästinensischen Behördenapparats mit einer raschen Zunahme des Personals von

---

<sup>219</sup> PCBS 2009g, 49.

<sup>220</sup> Weber, Stadt 734; Wi & Ges O 385.

ursprünglich 39.500 auf 142.000 Bedienstete 2004<sup>221</sup>. Bis 2006 stieg der Personalbestand im Öffentlichen Dienst auf 165.000<sup>222</sup>. Mit dem wirtschaftlichen Niedergang sanken dann auch die öffentlichen Einnahmen. Der völlige Zerfall der öffentlichen Verwaltung konnte vor allem im Gazastreifen nur durch besondere Programme der Gebergemeinde (TIM, PEGASE)<sup>223</sup> abgewendet werden. Weiterhin bleibt die Öffentliche Verwaltung jedoch ein Schwachpunkt der PNA, da die Vorenthaltung ihr zustehender Einnahmen durch Israel nicht zulässt, den - ohnehin hohen - Personalbestand des Öffentlichen Dienstes auf Dauer zu bezahlen.

### **Gewerbe**

Wie der Handel und die Landwirtschaft wird auch das Gewerbe von Kleinbetrieben bestimmt. Dies liegt einmal am Werkstattcharakter der meisten Betriebe, aber auch an den Schikanen der israelischen Besatzung, die keinen störungsfreien Anschluss der Betriebe an über den Nahbereich hinausreichende Bezugs- und Absatzmärkte zulassen. In den Sparten, in denen palästinensische und israelische Betriebe durch Wertschöpfungsketten verbunden sind, wächst auch bei israelischen Unternehmern der Unmut über die auf sie zurückschlagenden Behinderungen des palästinensischen Wirtschaftslebens durch israelisches Militär<sup>224</sup>.

Die Kleinteiligkeit der palästinensischen gewerblichen Wirtschaft drückt sich in der Größenverteilung der Betriebe aus: Im Jahr 2007 beschäftigten 79 % der Betriebe 1 bis 4 Mitarbeiter, 19 % beschäftigten 5 bis 19 Mitarbeiter und nur 0,4 % der Betriebe hatten 50 und mehr Beschäftigte<sup>225</sup>. Da auch die Kapitalausstattung derart kleiner Betriebe nur beschränkt ist, fehlt es ihnen auch dann an der Fähigkeit, ihre Ausbringung zu steigern, wenn die Absatzlage dies zulassen würde. Schwerpunkte des Gewerbes sind Textilien, industrielle Montage, Schuhe und Lebensmittelverarbeitung<sup>226</sup>.

Die PNA hat in Zusammenarbeit mit den Geberländern ein Förderprogramm für das Gewerbe aufgelegt, das die einheimischen und ausländischen Investitionen erhöhen soll, um die Leistungsfähigkeit der Betriebe zu steigern, die Ausfuhr zu fördern und

---

<sup>221</sup> Said; Badawi 2004, 8-9.

<sup>222</sup> Worldbank 2007, 11.

<sup>223</sup> EU 2008; EU 2009.

<sup>224</sup> Avishai 2009.

<sup>225</sup> PCBS 2008d, 58.

<sup>226</sup> www.palaestina.org: Industrie, 2006; www.passia.org: Economy, 2006.

die Arbeitslosigkeit zu senken. Betreiber des Förderprogramms ist seit 2000 die "Palestinian Investment Promotion Agency" (PIPA). Auf ihrer Homepage<sup>227</sup> stellt die PIPA sieben Sparten (Informationstechnik, Pharmazie, Textilien, Landwirtschaft, Nahrungsmittel und Getränke, Steine und Marmor sowie Tourismus) als für Investoren lohnende Bereiche vor.

Die Erwartungen an die Schaffung von zollbefreiten und steuerbegünstigten Gewerbezonen und Industriezonen haben sich bis heute jedoch nicht erfüllt. Von den ca. 15 Vorhaben, über die immer wieder berichtet wird, war 2008 gerade eines in Betrieb (Gaza Industrial Park). Seit 2002 bzw. verstärkt seit 2005 sollen Gewerbezonen bevorzugt unmittelbar an der Grenze zu Israel angelegt werden. Diese Bemühungen werden vor allem von israelischen Wirtschaftskreisen vorangetrieben, damit israelische Unternehmen sich mit Betriebsstätten in den palästinensischen Gebieten die Unterschiede im Lohnniveau, in den Arbeitsschutzregelungen und in den Umweltschutzauflagen zunutze zu machen können.<sup>228</sup> Damit haben sich die absehbaren Auswirkungen der Gewerbegebiete von den ursprünglich angestrebten deutlich entfernt. Von den Ergebnissen der Bereitstellung geeigneter Sachausstattung zur Förderung privater Investitionen verbleibt ein deutlich geringerer Anteil in palästinensischen Händen als ursprünglich veranschlagt.

## **Tourismus**

Eine höhere und breiter gestreute Wertschöpfung lässt sich aus einer Förderung des Tourismus erzielen. Palästina ist reich an historischen und religiösen Stätten. Ostjerusalem mit der Altstadt beherbergt u.a. die Al-Aqsa-Moschee und die Grabkirche, und in Bethlehem findet man die Geburtskirche Jesus. Nicht weniger bedeutsam sind Jericho, eine der drei ältesten heute noch bewohnten Städte der Welt, Nablus mit den archäologischen Stätten seiner römischen Vergangenheit, Hebron mit dem Grab Abrahams in der Ibrahimi-Moschee und Jabalya mit seinen römischen und byzantinischen Kirchenresten und Grabanlagen.

Vorteilhaft für den Tourismus ist die historische und religiöse Bedeutung Palästinas, dazu die günstige geographische Lage. Nachteilig sind in erster Linie die israelische

---

<sup>227</sup> [www.pipa.gov.ps/economic\\_sectors.asp](http://www.pipa.gov.ps/economic_sectors.asp), 2009.

<sup>228</sup> Rapoport 2004.

Besatzung und die damit verbundenen Beschränkungen der Bewegungsfreiheit, die Grenzkontrollen und die angespannte politische Lage.

Von 2003 bis 2008 stieg die Zahl der Besucher von 62.800 auf 446.100. Die Besucher im Jahre 2008 kamen zu 46 % der aus dem EU-Raum, zu 18 % aus anderen europäischen Ländern, zu 10 % aus Palästina, zu 8 % aus den USA und Kanada und zu 18 % aus anderen Weltgegenden. Von den inzwischen 117 Hotels in den Palästinensischen Gebieten sind 86 in Betrieb mit 1.300 Beschäftigten für 4.200 Gästezimmer und fast 9.000 Betten. Die Auslastung stieg zwischen 2003 und 2008 von 12 % auf 28 %.

Der Aufschwung im Tourismus hat breite Auswirkungen: Mehr Besucher bedeuten auch mehr Kunden für die 540 Andenkenläden mit 1.130 Beschäftigten, 290 Touristenrestaurants mit 2.000 Beschäftigten, 220 Reiseagenturen mit 1.250 Beschäftigten, 110 Werkstätten des traditionellen Handwerks mit 410 Beschäftigten und 40 Autovermietungen mit 140 Beschäftigten.

### **Finanzwesen**

Nach 1967 verbot die israelische Besatzungsmacht palästinensische und arabische Banken in den Palästinensischen Gebieten. An ihre Stelle traten israelische Banken. Die Lage änderte sich mit Beginn des Friedensprozesses, in dessen Gefolge die Zahl palästinensischer bzw. arabischer Banken deutlich zunahm: Von 2 im Jahr 1993 auf 39 im Jahr 2007. Für die Überwachung und Regulierung der Bankgeschäfte in den Palästinensischen Gebieten ist die 1995 geschaffene "Palestinian Monetary Authority" (PMA) zuständig. Solange es nach dem Pariser Vertrag von 1994 keine eigenständige Zentralbank gibt, bildet sie den Vorläufer einer zukünftigen palästinensischen Zentralbank. Bis heute gibt es deshalb keine eigene palästinensische Währung. Als Zahlungsmittel dienen der israelische Schekel, der jordanische Dinar und der amerikanische Dollar, wobei über 80 % der Löhne in israelischen Schekel ausbezahlt werden.

Neben den Banken gehören zum Finanzbereich Versicherungsunternehmen, von denen es 2007 in den Palästinensischen Gebieten 9 gab. Banken und Versicherun-

gen hatten 2007 insgesamt 5.400 Beschäftigte.<sup>229</sup>

Trotz der wenigen Beschäftigten kommt dem Finanzwesen, insbesondere den Banken, eine Schlüsselrolle für die palästinensische Wirtschaft zu. Diese liegt darin, dass in Marktwirtschaften einer Steigerung der Wertschöpfung der Betriebe als Folge von Investitionen immer eine Ausweitung der Geldschöpfung durch die Banken in Form von Krediten vorausgehen muss.<sup>230</sup> Das bedeutet aber auch, dass Banken nur dort tätig werden, wo sie lohnende Geschäfte vermuten. Dies war zwischen 1992 und 1996 in den Palästinensischen Gebieten nicht der Fall, als die Investitionen um 50 % sanken, insbesondere die privaten Investitionen um 75 % zurückgingen.<sup>231</sup> Ab 1997 und der ersten Hälfte von 1998 gab es eine leichte Verbesserung, als Unternehmen ihre Vorhaben um ca. 14 % ausweiteten und die Anzahl der neu registrierten Betriebe um ca. 12 % stieg. Trotz der Stagnation der palästinensischen Ausfuhr- und Bautätigkeiten 1999 gab es wieder eine Zunahme der Bankkredite, der Gründung neuer, meist kleiner, Unternehmen und der genehmigten Investitionsvorhaben. Mit dem Ausbruch der Intifada 2000 gingen die Investitionen dann aber wieder deutlich zurück. PECDAR schätzt die zwischen 2000 und 2002 unterlassenen Investitionen auf etwa US\$ 400 Mio.<sup>232</sup>

#### **2.1.4.3 Soziale Belange**

Neben der Bereitstellung ausreichender Gemeinbedarfsanlagen für die Bevölkerung und der Förderung der Wertschöpfung der Betriebe gehört zu den Aufgabenfeldern eines Gemeinwesens auch die Vorsorge zur Abwendung zukünftiger Mangellagen. Hierbei stehen zwei Bereiche im Vordergrund: Das Ausbildungswesen als die Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten für eine zukünftige auskömmliche Lebensführung und das Gesundheitswesen als die Bereithaltung von Heilbehandlungen bei Verletzungen und Erkrankungen.

---

<sup>229</sup> www.pcbs.gov.ps, 2009; www.palaestina.org: Finanzsektor, 2006; PCBS 2005; www.passia.org: Economy, 2006.

<sup>230</sup> Binswanger 2006.

<sup>231</sup> www.palaestina.org: Finanzsektor, 2006.

<sup>232</sup> www.palaestina.org: Die palästinensische Wirtschaft 1993 -2000, 2006; www.pcbs.gov.ps, 2006; www.passia.org: Economy, 2006.



### 2.1.4.3.1 Ausbildungswesen

Als die PNA 1994 die Verantwortung für das Ausbildungswesen übernahm, war dieses von Vernachlässigung, Zensur und Einschränkungen geprägt, seine Sachausstattung war abgenutzt. Erneuerung oder Bau von Schulen waren bis dahin unterblieben. Viele der Schulklassen sind deshalb bis heute überfüllt, wobei eine Klasse oft 40-60 Schüler umfasst. Deshalb müssen die meisten Schulen in 2 oder 3 Schichten unterrichten. Das Bildungswesen stand unter der Verwaltung der israelischen sogenannten "Civil Administration" des Verteidigungsministeriums, d.h. des israelischen Militärs. Unterrichtet wurde nach unterschiedlichen ausländischen Lehrplänen: jordanischen in der Westbank und ägyptischen im Gazastreifen. Seit ihrer Schaffung bemüht sich die PNA u.a. um den Ausbau der schulischen Sachausstattung und die Vereinheitlichung und Verbesserung der Lehrpläne.<sup>233</sup>

Der Ausbildungsbereich in den Palästinensischen Gebieten wird von mehreren Trägern und Betreibern bestimmt: der PNA, der UNRWA, NGOs und anderen privaten Einrichtungen. Während der israelischen Besatzung war das gesamte palästinensische Bildungswesen infolge der erzwungenen Schul- und Hochschulschließungen zusammengebrochen<sup>234</sup>. Daraufhin entstanden viele private Initiativen und NGOs, die sich bis heute für den Ausbau des palästinensischen Bildungswesens einsetzen.<sup>235</sup> Heute gibt es neben 1.833 staatlichen Schulen 288 Privatschulen, meist von kirchlichen Trägern, und 309 UNRWA-Schulen. Im Schuljahr 2007/08 wurden ca. 70 % der Primar- und Sekundarschüler in PNA-Schulen, 23 % in UNRWA-Schulen, und 7 % in privaten Schulen unterrichtet. Es gibt 972 Kindergärten, die bis auf 3 alle privat sind. Trotz aller Widrigkeiten ist die Analphabetenquote mit 6 % eine der niedrigsten in der arabischen Welt, und 62 % der Palästinenser haben eine abgeschlossene Ausbildung<sup>236</sup>.

Für die weiterführende Ausbildung gibt es in den Palästinensischen Gebieten 10

---

<sup>233</sup> PCBS 2006g. [www.palaestina.org](http://www.palaestina.org): Bildung, 2006; [www.passia.org](http://www.passia.org): Education, 2006; [www.undp.ps](http://www.undp.ps): Education, 2006.

<sup>234</sup> Allein zwischen 2000 und 2002 wurden 185 Schulen von der israelischen Armee bombardiert, 11 davon wurden komplett zerstört. [www.passia.org](http://www.passia.org): education, 2006.

<sup>235</sup> [www.palaestina.org](http://www.palaestina.org): Bildung, 2006.

<sup>236</sup> PCBS 2006l; [www.pCBS.gov.ps](http://www.pCBS.gov.ps), 2006; [www.passia.org](http://www.passia.org), 2006; PCBS 2009a.

Universitäten (7 in der Westbank und 3 im Gazastreifen)<sup>237</sup>, eine Offene Universität (Al Quds Open), 13 "University Colleges" (9 in der Westbank und 4 im Gazastreifen) und 19 "Community Colleges" (14 in der Westbank und 5 im Gazastreifen). Je nach Ausbildungsstätte werden Diploma-, Bachelor-, Master- und PhD-Programme angeboten.<sup>238</sup> Höhere Ausbildung wird - bei nur geringer Unterstützung durch die PNA - zum größten Teil durch Unterstützungen von außen und Unterrichtsgebühren finanziert. Eine berufliche Ausbildung ist außerdem an 65 Berufsschulen (60 in der Westbank und 5 im Gazastreifen) möglich, die gewerbliche, landwirtschaftliche, kaufmännische und geistliche Berufsausbildungen anbieten sowie die Ausbildung im Gaststätten- und Hotelgewerbe übernehmen<sup>239</sup>.

Die starke Zunahme der Bevölkerung in den Palästinensischen Gebieten führt zu einer sehr schnellen Zunahme der schulpflichtigen Kinder und damit des Bedarfs an Lehrern, Klassenzimmern und Schulen. Zwischen den Schuljahren 2003/04 und 2007/08 nahm die Anzahl der Schüler um 8 % zu (von 1.017.443 auf 1.097.957). Besonders starke Zunahmen gab es auch bei den Studierenden an Universitäten: Deren Anzahl erhöhte sich zwischen 2003/04 und 2007/08 um 48 %. Die Zahl der Kindergartenkinder nahm dagegen im gleichen Zeitabschnitt nur um 20 % zu, was sicher mit den Kosten für die Kindergartenbetreuung zu tun hat.<sup>240</sup> Die mittlere Schulbesuchsquote für die Schuljahre 2001/02 bis 2005/2006 ist in den Klassen 1-10 mit 95 % sehr hoch, fällt aber auf einen Wert von 68 % in den Klassen 11-12.<sup>241</sup>

Die Lage an den allgemeinbildenden Schulen hat sich zwischen den Jahren 2003/04 und 2007/08 entspannt. So hat sich die Lehrerzahl insgesamt um 17 % (von 37.226 auf 43.559) erhöht. Das Schüler/Lehrer-Verhältnis nahm dadurch von 27,3 auf 25,2 Schüler/Lehrer ab. Nach Schularten betrachtet war im Schuljahr 2007/08 das Verhältnis am ungünstigsten in den UNRWA-Schulen (29,8 Schüler/Lehrer), nach Gebieten betrachtet im Gazastreifen (27,5 Schüler/Lehrer).<sup>242</sup>

---

<sup>237</sup> Al-Quds, Bethlehem, Birzeit, Hebron, Hebron Polytechnic, Arab American/Jenin, Nablus, Al-Azhar, Gaza Islamic, and Al-Aqsa. www.passia.org: Education, 2006; PCBS 2009.

<sup>238</sup> PCBS 2009

<sup>239</sup> www.passia.org: Education, 2006; www.pcbs.gov.ps, 2008.

<sup>240</sup> PCBS 2009a.

<sup>241</sup> www.passia.org: Education, 2006; www.pcbs.gov.ps, 2009.

<sup>242</sup> www.pcbs.gov.ps, 2009; PCBS 2009a.

Die Verfügbarkeit von Klassenzimmern ist seit 1994 konstant geblieben oder ist sogar leicht gestiegen, indem das Verhältnis von Schülern zu Klassenzimmern zwischen 2001/02 und 2007/08 insgesamt von 36,4 auf 32,9 Schüler/Klassenzimmer abgenommen hat. Im Gazastreifen war das Schüler/Klassenzimmer-Verhältnis im Schuljahr 2007/08 mit 38,3 bedeutend höher - und damit ungünstiger - als das in der Westbank mit 30,1. Nach Schularten betrachtet ist das Verhältnis mit 24,5 bei den Privatschulen am günstigsten, während es bei den UNRWA-Schulen mit 37,9 am ungünstigsten ausfällt.<sup>243</sup>

Trotz aller Bemühungen der Palästinenser um das Ausbildungswesen leidet es weiterhin unter der israelischen Besatzung. Lehrer sowie Schüler und Studenten wurden und werden auf dem Weg zu ihren Ausbildungsstätten bzw. aus ihnen heraus verhaftet. Schulen und Universitäten wurden für längere Zeit geschlossen. Bei Militäroperationen wurden und werden Schulen und andere Ausbildungsstätten immer wieder bombardiert, und Schulen werden oft von israelischem Militär besetzt und als Sammelstelle bei Massenverhaftungen genutzt. Schüler und Studenten, die gegen die Besatzung demonstrieren, wurden oft verhaftet oder erschossen.

Allein zwischen September 2000 und April 2009 wurden in den Palästinensischen Gebieten 37 Lehrer und 662 Schüler von israelischem Militär erschossen. Weitere 55 Lehrer, 3.620 Schüler und 1.245 Studenten wurden verwundet sowie 197 Lehrer, 828 Schüler und 10 Studenten verhaftet. Ausgangssperren und Absperrungen bedeuten ständige Störungen der Ausbildung. 288 Schulen, 5 Colleges, 8 Universitäten und 6 Außenstellen des Bildungsministeriums wurden bombardiert, 43 Schulen wurden zu Militärbasen gemacht, 10 Schulen und 2 Universitäten geschlossen und bei 50 Schulen Gebäudeteile abgerissen. Dazu wurde in 50 Schulen, 8 Universitäten und 2 Colleges die Innenausstattung verwüstet. 50 Schulen wurden evakuiert und in 1.125 Schulen wurde der Unterricht unterbrochen. Durch die israelische Mauer wurden Schüler und Lehrer von ihren Ausbildungsstätten getrennt: 124 Schulen und 14.163 Schüler sind direkt von der Mauer betroffen.<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> ebd.

<sup>244</sup> [www.mohe.gov.ps](http://www.mohe.gov.ps): The effect of the Israeli occupation on the Palestinian education, from (28.09.2000-15.04.2009), 2009.

Allein während des letzten israelischen Militärschlags gegen Gaza 2008/09 wurden 29 Schulen und Universitäten zerstört. Fast 400 Schüler und Studenten und 12 Lehrer wurden getötet. Nachdem ganze Familien den Schutz vor Bombardierung in den mit UN-Fahnen deutlich gekennzeichneten UNRWA-Schulen suchten, wurden mindestens 4 dieser Schulen bombardiert, was zu vielen zivilen Toten führte.<sup>245</sup>

In Ostjerusalem gab es im Schuljahr 2007/08 in 146 Schulen 70.157 Schüler und 3.589 Lehrer. Dies waren: 38 PNA-Schulen mit 13.329 Schülern und 746 Lehrern, 8 UNRWA-Schulen mit 3.561 Schülern und 135 Lehrern, 46 private Schulen mit 15.663 Schülern und 1.008 Lehrern und 54 Schulen in der Zuständigkeit des israelischen Bildungsministeriums mit 37.604 Schülern und 1.700 Lehrern. Palästinensische Schulen in Ostjerusalem leiden unter Verfall, Vernachlässigung und Überfüllung. Je Schüler gibt es zwischen 0,5 und 0,9 m<sup>2</sup> Fläche. Weil sie keine Baugenehmigungen erhalten, müssen die Schulen in Ostjerusalem ganze Gebäude oder Räume anmieten. Die meisten dieser Schulen sind alt und die Gebäude brauchen dringend Instandsetzungen, insbesondere in der Altstadt.<sup>246</sup>

#### **2.1.4.3.2 Gesundheitswesen**

Unter israelischer Besatzung ging zwischen 1974 und 1985 die Zahl der Krankenhäuser um ca. 10 % zurück, trotz einer starken Zunahme der palästinensischen Bevölkerung. 1985 gab es nur 9 staatliche und 18 private Krankenhäuser mit insgesamt 1.892 Betten in der Westbank und 6 staatliche und ein privates Krankenhaus mit insgesamt 931 Betten im Gazastreifen. Der Besatz an Ärzten im öffentlichen Gesundheitswesen, der 1967 noch bei 0,44 Ärzte/1000 Einwohner gelegen hatte, sank bis 1984 auf 0,15 Ärzte/1000 Einwohner.<sup>247</sup>

Ab 1994 übernahm die PNA auch die Zuständigkeit für das Gesundheitswesen in den Palästinensischen Gebieten. Mit großer Unterstützung für die PNA von außen konnte daraufhin die Sachausstattung im Gesundheitswesen instand gesetzt und erneuert werden. Die Zahl der Gesundheitsstationen in den Palästinensischen Gebieten insgesamt, sowohl die der PNA und der UNRWA als auch die von privaten

---

<sup>245</sup> [www.pchrgaza.org](http://www.pchrgaza.org), 2009.

<sup>246</sup> [www.mohe.goc.ps](http://www.mohe.goc.ps), 2009.

<sup>247</sup> [www.palaestina.org](http://www.palaestina.org): Gesundheit, 2006.

Trägern betriebenen, hat zwischen 1995 und 2007 von 454 auf 665 (ca. 47 %) zugenommen. In der Westbank stieg die Anzahl von 384 auf 532 (ca. 39 %), im Gazastreifen von 70 auf 133 (ca. 90 %). Die größte Zunahme lag bei den PNA-Gesundheitsstationen, die sich zwischen 1995 und 2007 von 205 auf 414 mehr als verdoppelten. Als Folge der Unterstützung der PNA wurde die Unterstützung der NGOs und des UNRWA zurückgefahren, was wiederum einen Rückgang der Gesundheitsdienste der NGOs und des UNRWA zur Folge hatte.<sup>248</sup>

Die Anzahl der Krankenhausbetten in den Palästinensischen Gebieten (ohne Ostjerusalem) nahm zwischen 1994 und 2007 von 2.570 auf 5.067, also um 97 %, zu. In der Westbank lag die Zunahme bei 79 % (von 1.645 auf 2.939), im Gazastreifen bei 130 % (von 925 auf 2.128)<sup>249</sup>.

Heute wird die Gesundheitsfürsorge in den Palästinensischen Gebieten weiter von der PNA, der UNRWA, NGOs und privaten Einrichtungen übernommen. 2007 gab es 77 Krankenhäuser, davon 24 staatliche, und 665 Gesundheitsstationen. Der UNRWA unterstehen ein Krankenhaus (Westbank) sowie 56 Gesundheitsstationen (37 in der Westbank, 19 im Gazastreifen). NGOs betreiben insgesamt in den Palästinensischen Gebieten 25 Krankenhäuser und 195 Gesundheitsstationen. Auf 1000 Personen kamen 2007 im Mittel 1,7 Ärzte, 0,5 Zahnärzte und 1,4 Krankenhausbetten.<sup>250</sup>

Durch die Zugangsbeschränkungen für bestimmte Gebiete können große Teile der Bevölkerung zentrale Krankenhäuser nicht mehr nutzen. Dies ergibt sich vor allem aus Beschränkungen des Zugangs zu Jerusalem, was den Beitrag von Einrichtungen in Ostjerusalem zum gesamten Gesundheitswesen vermindert und das finanzielle Überleben einiger dieser Einrichtungen bedroht. Krankenhausbehandlungen nehmen auch durch die Einkommensrückgänge der Palästinenser sowie Lücken in der Krankenversicherung ab. Die Bettenbelegungsquote lag 2007 insgesamt bei nur noch 65 %, wobei die Quote in staatlichen Krankenhäusern am höchsten war<sup>251</sup>.

---

<sup>248</sup> www.palaestina.org: Gesundheit, 2006; www.pcbs.gov.ps, 2006; PCBS 2009a.

<sup>249</sup> ebd.

<sup>250</sup> www.pcbs.gov.ps, 2009.

<sup>251</sup> ebd.

Die Herausforderungen an das Gesundheitswesen ergeben sich aus einer schnell zunehmenden Bevölkerung. Von größter Wichtigkeit sind die Erneuerung und der Ausbau der bestehenden medizinischen Sachausstattung und die Erweiterung des Krankenversicherungswesens. "Krankenversicherte und Staatsangestellte werden ohne zusätzliche Kosten vom staatlichen Gesundheitsdienst behandelt, Nichtversicherte gegen Bezahlung"<sup>252</sup>. 2007 waren 76 % der palästinensischen Bevölkerung krankenversichert.<sup>253</sup>

Ähnlich wie das Bildungswesen wird das Gesundheitswesen von der Besatzung nicht verschont. Zum einen bedeuten die palästinensischen Opfer des israelischen Militärs – allein 5.050 Getötete und 49.760 Verwundete zwischen September 2000 und Januar 2007 – eine zusätzliche Belastung des palästinensischen Medizinalwesens, zum anderen wurden und werden Krankenhäuser sowie Krankenhaus- und Rettungspersonal beschossen und bombardiert. Kranke, die dringend Behandlung brauchen, müssen an den Checkpoints oft lange warten. Verwundete in Krankenhäusern müssen sich verstecken, da Krankenhäuser oft gestürmt werden, um sie aufzuspüren und zu verhaften.<sup>254</sup>

Durch die Zerstückelung der Palästinensischen Gebiete sind mehrere palästinensische Gemeinden durch Checkpoints von einem Krankenhaus getrennt. Dies führt dazu, dass Kranke lange Umwege zum nächstliegenden Krankenhaus hinnehmen müssen, was für Schwerkranke oft eine zusätzliche Lebensgefahr bedeutet.

Zwischen 2000 und 2007 wurden 38 Sanitätspersonen bei ihrer Arbeit erschossen und 471 verwundet. 2.179 Rettungseinsätze wurden unterbunden, was zum Tod von mindestens 142 Patienten führte. 388 Gesundheitsstätten wurden bombardiert oder beschossen und 38 Rettungswagen wurden komplett zerstört sowie 140 schwer beschädigt. An israelischen Checkpoints starben 150 Patienten, und 69 Frauen mussten ihre Babies an Checkpoints zur Welt bringen. Fünf der Mütter starben und 35

---

<sup>252</sup> www.palaestina.org: Gesundheit, 2006.

<sup>253</sup> www.pcbs.gov.ps, 2009. 2004 waren rd. 56% der palästinensischen Haushalte durch die staatliche GHI (Governmental Health Insurance) krankenversichert im Vergleich zu 34% im Jahr 2000. www.moh.gov.ps, 2006; PCBS 2009a.

<sup>254</sup> www.pchrgaza.org, 2009; www.moh.gov.ps, 2009; www.alhaq.org, 2009.

Babies starben entweder als Fehlgeburt oder wegen fehlender Hilfeleistung an den Checkpoints.<sup>255</sup>

Mit der Blockade des Gazastreifens hat sich die Gesundheitslage dort noch weiter verschlechtert: Die Krankenhäuser dort waren nie gut ausgerüstet und die Patienten immer von Überweisungen in die Westbank oder nach Israel abhängig. Oft wird Kranken mit schweren Erkrankungen, die bestimmte Behandlungen brauchen, eine Überweisung nach Israel oder ins Ausland verweigert, was ihren sicheren Tod bedeutet. Alleine zwischen 2008 und 2009 sind 351 palästinensische Patienten gestorben, weil ihnen infolge der Blockade die medizinische Behandlung fehlte. Bekommen Patienten doch eine Genehmigung, um in Ostjerusalem oder in Israel behandelt zu werden, dürfen sie nur mit einem israelischen Krankenwagen transportiert werden, wofür US\$ 500/Patient verlangt werden.

In den vier Wochen des letzten israelischen Militärschlags gegen Gaza 2008/09 wurden 16 Sanitätspersonen bei ihren Einsätzen von der israelischen Armee getötet, 25 wurden verwundet und 20 Rettungswagen zerstört.<sup>256</sup>

## 2.2 Vorgehensweise

Nach den Vorgängen der letzten 20 Jahre stellt sich die Frage, wie eine palästinensische Politik und Planung aussehen soll, die allen Palästinensern in den palästinensischen Gebieten eine menschenwürdige und auskömmliche Lebensführung sichert.

Die Palästinenser haben heute zwei Hauptaufgaben vor sich: auf eine Beendigung der israelischen Besatzung hinzuwirken und die Bildung eines palästinensischen Staates voranzutreiben. Damit muss der Wiederaufbau und die Neugestaltung des "palästinensischen Hauses" unter Sicherung der Demokratisierung einhergehen. In dieser schwierigen Phase braucht die palästinensische Gesellschaft eine neue Politik und eine neue Planung. Diese Planung muss sowohl die vordringlichen Bedarfslagen der palästinensischen Bevölkerung beachten als auch die langfristigen Erfordernisse

---

<sup>255</sup> [www.pchrgaza.org](http://www.pchrgaza.org), 2889; [www.alhaq.org](http://www.alhaq.org) 2009; [www.palestinemonitor.org](http://www.palestinemonitor.org), 2009.

<sup>256</sup> [www.moh.gov.ps](http://www.moh.gov.ps), 2009; [www.pchrgaza.org](http://www.pchrgaza.org), 2009.

eines auf die Belastbarkeit der regionalen Naturhaushalte abgestimmten gesellschaftlichen Stoffwechsels. Dazu besteht dann eine aussichtsreiche Gelegenheit, wenn Planung nicht nachträglich in eine vorhandene Ämterordnung eingefügt werden muss, sondern diese Ämterordnung unter Beachtung der von ihr zu übernehmenden Planungsaufgaben gestaltet werden kann.

Bei der Behandlung dieser Fragen gerät sofort der besondere territoriale Zuschnitt des zukünftigen palästinensischen Staates in den Blick. Die Verschiedenheit der Teile des Staatsgebiets schafft Bedingungen, die von Politik und Planung beachtet werden müssen, wenn die Lebensführung der jeweils dort Ansässigen im Vordergrund stehen soll. Mit anderen Worten: Wie auch immer der Verwaltungsaufbau des zukünftigen palästinensischen Staates beschaffen sein wird, staatliche Bemühungen um die Schaffung gedeihlicher Lebensumstände, insbesondere die Überwindung von Armut, können nur dann gelingen, wenn die regionalen und lokalen Besonderheiten beachtet werden. Dabei wird Armut hier nicht allein als Mangel an Habe und Bleibe verstanden, sondern vor allem als Mangel an Stelle und Stimme (Abb. 6).

Aus dieser Einsicht ergeben sich Leitlinien für die Gestaltung der staatlichen Zuständigkeiten und Vorgehensweisen, die aufzuzeigen, zu begründen und zu verankern sind. Hierzu soll die vorliegende Arbeit einen Beitrag leisten.

Es geht bei dieser Arbeit also nicht um die Erstellung von Planwerken für ein zukünftiges Landnutzungs- und Stättengefüge. Dessen Ausformung bleibt ausdrücklich offen und der Planung der palästinensischen Stellen überlassen. Es wird aber erforderlich sein zu klären, was Planung ist, was sie leisten kann und soll, und wie ihre "Verfahrenstechnik" beschaffen sein muss, um die an sie gerichteten Erwartungen zu erfüllen. Dabei wird die von Heidemann vertretene Auffassung von Planung zugrunde gelegt<sup>257</sup>.

Danach wird Planung als "gesellschaftliche Veranstaltung zur Vorbereitung von Einwirkungen zum treffsicheren Zustandebringen angestrebter Auswirkungen" betrachtet. Ihre "Verfahrenstechnik" folgt der methodischen Ordnung der Tätigkeiten der Be-

---

<sup>257</sup> Heidemann 2000/01.



teiligten<sup>258</sup>. Deren Ausrichtung lässt sich grob umreißen als:

- 1 Gewinnen von Aufschlüssen
- 2 Anstellen von Überlegungen
- 3 Verfertigen von Anleitungen.

Die damit skizzierte Auffassung von Planung beruht auf mehreren Voraussetzungen. Dazu gehört zunächst die Unterscheidung von Sache und Satz (world and word), d.h. von (wortlosem) Tun auf der Sachebene einerseits sowie (sprachgebundenem) Denken und Reden auf der Satzebene andererseits. Unter diesem Blickwinkel besteht Planung in Denken und Reden zu dem Zweck, das am besten geeignete Tun herauszufinden, um die angestrebte Veränderung der vorliegenden Umstände herbeizuführen.

Eine Ausprägung der Unterscheidung von Sache und Satz ist die Unterscheidung von Beschaffenheiten und Zuschreibungen. Dabei sind Beschaffenheiten die vom Betrachter unabhängigen tatsächlichen Eigenschaften von Gebilden, die durch eine standardisierte Messtechnik erfasst werden können wie z.B. Länge, Dauer, Masse, Volumen, Temperatur etc. Zuschreibungen dagegen sind Einschätzungen eines Betrachters, die nicht mit standardisierten messtechnischen Geräten erfasst werden können wie z.B. Wohlgefallen, Behagen, Wert, Nutzen etc.<sup>259</sup>

Für Planung bedeutsam ist dabei das unterbestimmte Verhältnis von Beschaffenheiten und Zuschreibungen: Mit jeder Beschaffenheit können verschiedene Zuschreibungen einhergehen, jede Zuschreibung kann sich auf verschiedene Beschaffenheiten beziehen.

Weiterhin gehört zur Planung die Unterscheidung von Überzeugungen und Bestrebungen im Sinne der Unterscheidung von Wissen und Wollen. Planung ist nicht darauf beschränkt, Mängel zu benennen und zu beklagen, sondern schließt auch das Wollen ein, sich nicht mit Unzulänglichkeiten abzufinden. Wie am besten vorzugehen ist, ist dann eine Frage des Wissens über die absehbaren Auswirkungen möglicher Einwirkungen.

---

<sup>258</sup> Zum Begriff der „methodischen Ordnung“ vgl. Janich 2001.

<sup>259</sup> vgl. dazu Janich: ebd.

Schließlich ist die Unterscheidung von Zwangsläufigkeiten und Maßgeblichkeiten von Belang für die Planung. Zwangsläufigkeiten ergeben sich aus dem Wirken von Verursachungen, die, einmal in Gang gesetzt, einem vorbestimmten Ablauf folgen. Maßgeblichkeiten beruhen auf dem Verfolg von Bezweckungen, die sowohl hinsichtlich ihrer Festsetzung als auch hinsichtlich der Wahl der Wege zu ihrer Erreichung unterbestimmt sind. In einer Welt durchgängiger Zwangsläufigkeiten gibt es keinen Spielraum für Gestaltung. Erst das Auftreten von Maßgeblichkeiten in Form von Normen und Standards schafft eine Welt, in der Planung möglich und nötig ist<sup>260</sup>.

### 2.2.1 Gewinnen von Aufschlüssen

Aufschlüsse sind Antworten auf die Frage "Was ist der Fall?". Um den Gegenstand einer Frage festzulegen, sind vorab Unterscheidungen zu treffen. Aufschlüsse sind dann in Worte (oder Zahlen) gekleidete Feststellungen von Unterschieden. Erst die von Planern verwendeten Unterscheidungen bestimmen, was als Unterschiede erfasst werden kann. Für einen ersten Zugriff bei der Erkundung und Deutung von Sachlagen im Rahmen von Regionalplanungen unterscheidet Heidemann die Bereiche<sup>261</sup>

- 1 Lebensführung (Bevölkerung)
- 2 Wertschöpfung (Wirtschaft)
- 3 Machtgebrauch (Politik) und
- 4 Landnutzung (Naturhaushalt).

Maßgebend für seine Unterscheidung dieser Bereiche ist, dass jeder dieser Bereiche durch eine besondere Übertragungsweise geprägt ist. Für die Lebensführung ist dies die Gegenseitigkeit, für die Wertschöpfung der Markthandel, für den Machtgebrauch die Umverteilung und für die Landnutzung die Weiterleitung<sup>262</sup>. Das heißt nicht, dass in einem Bereich nicht auch andere Übertragungsweisen vorkommen. Diese sind aber für die Eigenart des Bereichs als nachrangig anzusehen.

---

<sup>260</sup> vgl. dazu Janich 1997, 95.

<sup>261</sup> vgl. dazu Heidemann 2004a, R-14.

<sup>262</sup> vgl. dazu Heidemann 2004a, R-39.

### 2.2.2 Anstellen von Überlegungen

Überlegungen in der Planung sind hauptsächlich darauf gerichtet, Antworten auf die Frage "Was tun?" zu geben. Dazu ist es in der Regionalplanung erforderlich, die Gebilde zu benennen, auf die man in einer Region überhaupt einwirken kann. Sie bilden die "Pack-Enden" der Regionalplanung<sup>263</sup>. Durch sie wird das Feld für Eingriffsmöglichkeiten umrissen und gegliedert<sup>264</sup>.

Wie bei allen aus Bestandteilen bestehenden Gebilden ("Komplexionen"<sup>265</sup>) können Einwirkungen auf das Gesamtgebilde nur an seinen Bestandteilen als den "Pack-Enden" für Tätigkeiten ansetzen. So wenig man ein Auto reparieren kann, ohne eines (oder mehrere) seiner defekten Bestandteile wie Reifen, Vergaser, Zündkerze, Stoßdämpfer etc. instand zu setzen, so wenig gibt es Einwirkungen auf eine Region, die nicht bei einem (oder mehreren) ihrer Bestandteile als den "Pack-Enden" ansetzen.

Für Zwecke der Regionalplanung schlägt Heidemann die Unterscheidung folgender Gebilde vor, deren Typ in jeder Region in verschiedenen Formen anzutreffen ist<sup>266</sup>:

- 1 Veranstaltungen als Abfolgen von Tätigkeiten (z.B. Schulunterricht)
- 2 Einrichtungen als Gefüge von Zuständigkeiten (z.B. Lehrerkollegium)
- 3 Anlagen als Gefüge von Vorrichtungen (z.B. Schulgebäude)
- 4 Standorte als Bündel von Anschlüssen (z.B. Schulgrundstück).

### 2.2.3 Verfertigen von Anleitungen

Anleitungen geben Antwort auf die Frage "Welche Handhaben sollen angewendet werden, um die Einwirkungen zustande zu bringen, die die angestrebten Auswirkungen treffsicher herbeiführen?". Nach Heidemann umfassen sie<sup>267</sup>:

- 1 Anregung als Einwirkung auf die Bestrebungen von Akteuren
- 2 Aufklärung als Einwirkung auf die Überzeugungen von Akteuren
- 3 Regelung als Einwirkung auf die Tätigkeiten von Akteuren
- 4 Ausbau als Einwirkung auf die Akteuren zur Verfügung stehenden Vorrichtungen.

---

<sup>263</sup> Heidemann 2000/01.

<sup>264</sup> vgl. dazu Heidemann 2000, 41.

<sup>265</sup> Dörner 1976, 33.

<sup>266</sup> vgl. dazu Heidemann 2000, 44ff.

<sup>267</sup> Heidemann 2004a, P-40.

Mit der Hervorhebung von Akteuren als Adressaten von Anleitungen wird verdeutlicht, dass alle Veränderungen in einer Region, die nicht von Geschehnissen des Naturhaushalts herrühren, auf die Auswirkungen der Tätigkeiten von Personen oder Einrichtungen zurückzuführen sind.

Regionalplanung kann nur wirksam werden, wenn sie alle Akteure erreicht, die die Vorgänge in einer Region bestimmen. Dazu gehören neben den öffentlichen Stellen auch die Unternehmer in einer Region und die Vertretungen der Zivilgesellschaft. Diese Akteure verfolgen nicht nur unterschiedliche Bestrebungen, stützen sich auf unterschiedliche Überzeugungen und sind mit unterschiedlichen Tätigkeiten befasst - sie werden auch in unterschiedlicher Weise von den Auswirkungen der Planung berührt.

Angesichts dieser Unterschiedlichkeiten ist nicht zu erwarten, dass alle Akteure ein Planwerk mit allen Anleitungen ohne Widerspruch hinnehmen und sich daran halten. Das heißt, dass ein Planwerk allen, die an seiner Ausführung beteiligt sind, so nahezubringen ist, dass sie es billigen und sich zu eigen machen.

### 3 Gewinnen von Aufschlüssen

Aufschlüsse sind Angaben über die Beschaffenheiten eines Sachverhalts und damit immer das Ergebnis einer bestimmten Betrachtungsweise.

Die Betrachtungsweise wird durch die in ihr verwendeten Leitbegriffe geprägt, die die vorab getroffenen Unterscheidungen zur Erfassung der Wirklichkeit zum Ausdruck bringen<sup>268</sup>. Dadurch wird ein Untersuchungsfeld erst "erschaffen"<sup>269</sup>.

#### 3.1 Lebensführung

Mit dem Begriff der Lebensführung wird die Betrachtung einer Region in die Bahnen gelenkt, die dem Anspruch der Regionalplanung, zum Wohlergehen der regionalen Bevölkerung beizutragen, entsprechen. Dabei wird der lebensweltliche Alltag der Bevölkerung angesichts der jeweils herrschenden Umstände in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt.

Die Abhängigkeit der Bevölkerung von den Umständen ergibt sich aus den "gattungseigenen Auslegungsmängeln" des Menschen (Abb. 7)<sup>270</sup>. Diese beruhen zunächst auf der Abhängigkeit der Menschen als heterotrophen Lebewesen von der ausreichenden Zufuhr von Brenn- und Baustoffen für den Lebensunterhalt. Diese Abhängigkeit wird begleitet von der Anfälligkeit für Störungen und Unterbrechungen der Zufuhr, der Fehlbarkeit seines Wahrnehmungs- und Denkapparats und der Verwundbarkeit seiner körperlichen Unversehrtheit.

Ausgeglichen werden diese Auslegungsmängel durch die Fähigkeit des Menschen zur Wandlungsfähigkeit, zum Gruppenleben, zum Symbolgebrauch und zur Geräteherstellung (Abb. 8)<sup>271</sup>.

Lebensführung besteht also darin, sich durch tätiges Handeln solche Lebensumstän-

---

<sup>268</sup> Hartmann 1998, 82.

<sup>269</sup> vgl. dazu Janich; Weingarten 1999, 101ff.

<sup>270</sup> vgl. dazu auch Gehlen 1986.

<sup>271</sup> vgl. dazu auch Alexander 1975, 77-100.

de zu schaffen, die den notwendigen Lebensunterhalt ("Auskommen") und dessen zukünftige Sicherung durch Aufstieg ("Fortkommen") ermöglichen<sup>272</sup>. Dies ist nur durch ein abgestimmtes Miteinander der in einem Gebiet Ansässigen möglich.

### 3.1.1 Herkunft und Klärung des Begriffs

Der Begriff der Lebensführung lässt sich auf Max Weber<sup>273</sup> zurückführen, der ihn in seinen verschiedenen Schriften fast 500 mal verwendet hat. Anders als andere Leitbegriffe seiner Soziologie hat er ihn jedoch nicht näher erläutert<sup>274</sup>. Aus den Kontexten seiner Verwendung lässt sich erschließen, dass der Begriff der Lebensführung auf die für die verschiedenen Personenkreise typischen Formen ihrer Mittelverwendung verweist.

Anders als Karl Marx, für den die materiellen Bedingungen der gesellschaftlichen Wertschöpfung die Ausprägungen des persönlichen Lebens bestimmen und zu einer einheitlichen kapitalistischen Lebensweise als Ergebnis führen, sieht Weber die Lebensführung zwar auch durch die kapitalistischen Lebensumstände der Mittelbeschaffung gebahnt, die Mittelverwendung aber durch die gesellschaftlichen Erwartungen gesteuert<sup>275</sup>.

Georg Simmel hat dann in der Arbeitsteiligkeit der kapitalistischen Wertschöpfung den Antrieb für die Auffächerung der Lebensführung in eine Vielzahl von "Lebensstilen" gesehen, die mit dem "Massenschicksal der Individualisierung" einhergehen<sup>276</sup>.

Die für Max Weber noch wichtige Unterscheidung von Stand und Klasse verliert an Bedeutung zugunsten der jeweiligen Stellung innerhalb des Wertschöpfungsgeschehens. Auskommen und Fortkommen richten sich nicht mehr nach der Herkunft, sondern unterliegen der Wechselhaftigkeit des Marktes als Inbegriff des "ökonomischen Rationalismus".

---

<sup>272</sup> Heidemann 2004a, R-35

<sup>273</sup> Weber 1904.

<sup>274</sup> Die Soziologische Kategorienlehre erwähnt "Lebensführung" im Abschnitt Soziologische Grundkategorien des Wirtschaftens; vgl. Weber 1984, 35.

<sup>275</sup> [www.tu-chemnitz.de/phil/soziologie/voss/alf/BuchrIndex.html](http://www.tu-chemnitz.de/phil/soziologie/voss/alf/BuchrIndex.html): Begriffs- und Forschungsgeschichte "Lebensführung", 2006.

<sup>276</sup> ebd.

Allen Begriffsverwendungen ist gemeinsam, dass der Begriff der Lebensführung un-  
ausgesprochen den Verweis auf den Begriff der Lebensumstände mit sich führt<sup>277</sup>.

Die Begriffe "Lebensführung" und "Lebensumstände" lassen sich dann weiter so auf-  
fächern, dass die in ihnen angelegten Entsprechungen sichtbar werden.

Versteht man unter "Lebensführung" die Art und Weise der Mittelverwendung, so  
bietet es sich an, die "Lebensumstände" danach zu unterscheiden, wie sie die Mittel-  
verwendung lenken.

In allgemeinerer Form fasst Heidemann die Mittel der Lebensführung unter den Be-  
griff der Budgets und die Lebensumstände unter den Begriff der Regimes<sup>278</sup>. Bei den  
Budgets unterscheidet Heidemann dann Zeit, Gerät und Geschick (time, tools and  
skills), die bei jeder Tätigkeit in unterschiedlicher Kombination im Spiel sind.

Entsprechend unterscheidet er bei Regimes Gesellungsweise, Zeitduktus und Stät-  
tengemenge (fabric, schedule and pattern), die ebenfalls bei jeder Tätigkeit in un-  
terschiedlicher Kombination wirksam sind.

Auch wenn die Erscheinungsformen von Budgets und Regimes sehr vielfältig sind,  
bleibt ihre Zuordnung zur Lebensführung bzw. zu den Lebensumständen eine wei-  
terführende Heuristik zur Gewinnung von Aufschlüssen.

### **3.1.2 Lebensführung als Leitbegriff zur Aufschlussgewinnung**

Tätigkeiten der Lebensführung greifen zurück auf unterschiedliche Kombinationen  
von Budgets an Zeit, Gerät und Geschick und unterscheiden sich andererseits nach  
der Art, dem Ort und der Zeit ihrer Ausübung<sup>279</sup>. Tätigkeiten sind in diesen Hinsichten  
Bestandteile sowohl von Repertoires als auch von Programmen und Mustern, die  
ihrerseits durch die Regimes der Gesellungsweise, des Zeitduktus und des Stätten-  
gemenges bedingt sind (Abb. 9)<sup>280</sup>.

Betrachtet man Regimes als Kombination aus Gesellungsweise, Zeitduktus und Stät-  
tengemenge, wird auch deutlich, wie sie die Ausübung von Tätigkeiten als Budget-  
verwendungen beeinflussen:

---

<sup>277</sup> Dieser Verweis ist schon bei Weber zu finden, auch wenn er nur an drei Stellen vorkommt.

<sup>278</sup> Heidemann; Heinzmann 1990.

<sup>279</sup> Heidemann 2004b, 67-73.

<sup>280</sup> Heidemann 2004a, R-49.

- 1** Die **Gesellungsweise** kennzeichnet das Miteinander von Leuten, das dem Einzelnen bestimmte Aufgaben zuweist, aber auch bestimmte Chancen eröffnet. Dabei geht es vor allem um Chancen auf den Erhalt bzw. die Ausweitung der verfügbaren Budgets, die nicht nur das Auskommen sichern, sondern auch ein Fortkommen erlauben. Da Budgets eingesetzt werden müssen, um Budgets auszuweiten, ist es eine Frage der Erschwinglichkeit, ob die von einem Regime gebotenen Chancen auch genutzt werden können.
- 2** Der **Zeitduktus**, in den alle Tätigkeiten eingebunden sind, führt zu Erleichterungen bzw. Erschwernissen der Lebensführung. Erleichterungen ergeben sich z.B. aus der Vorhersehbarkeit des Naturhaushalts mit dem täglichen Tag/Nacht-Wechsel und den saisonalen Witterungsschwankungen, aber auch aus dem Kalender gesellschaftlicher Veranstaltungen wie z.B. Festtagen<sup>281</sup>. Die Erschwernisse entstehen dadurch, dass für bestimmte Tätigkeiten an bestimmten Stätten nur bestimmte Zeitfenster in Frage kommen, die die Zugänglichkeit beschränken.
- 3** Das **Stättengemenge** ist die dritte "Regimegröße" die die Budgetverwendung beeinflusst. Ähnlich wie der Zeitduktus, der die Ausübung bestimmter Tätigkeiten zeitlich ordnet, liefert das Stättengemenge die Gelegenheiten, an denen die für bestimmte Tätigkeiten erforderlichen Ausstattungen anzutreffen sind. Deren Inanspruchnahme ist dann eine Frage ihrer Erreichbarkeit.

Generell gilt, dass diese von Heidemann unterschiedenen Regimes für Tätigkeiten der Lebensführung - Gesellungsweise, Zeitduktus und Stättengemenge - jeweils wieder Regimes unterliegen. So wird z.B. die Gesellungsweise in den Palästinensischen Gebieten sehr stark durch den Familienzusammenhang und das Wirken von Einrichtungen der Zivilgesellschaft bestimmt. Beide sind beteiligt, wenn es darum geht, die für den Lebensunterhalt erforderlichen Budgets zu erwerben bzw. auszuweiten, z.B. in Form von Ausbildung. Der Zeitduktus ist z.B. durch gesetzliche Arbeitszeitregelungen festgelegt und das Stättengemenge z.B. durch die lokale Tragfähigkeit für bestimmte Einrichtungen beeinflusst.

In den von Israel besetzten Palästinensischen Gebieten werden diese Regimes aber noch überlagert durch das besonders strenge Regime der israelischen Militärverwal-

---

<sup>281</sup> Rigbers 1999.



tung. Die Gesellungsweise als Miteinander von Leuten wird hier z.B. von Grenzziehungen, Zonenteilung, Checkpoints und Mauer bestimmt. Gemeinsame Veranstaltungen von Leuten aus verschiedenen Orten sind z.B. nur schwer zu organisieren, weil durch plötzliche Ausgangssperren, vom Militär geschlossene Zonen oder Checkpoint-Kontrollen die Bewegungsfreiheit eingeschränkt wird. Auch für jeden einzelnen ergeben sich daraus Schwierigkeiten für die alltägliche Lebensführung. Viele Bewohner der Vororte von Jerusalem werden z.B. als Folge des Mauerbaus von ihrem Arbeits- oder Ausbildungsplatz in Jerusalem abgeschnitten, manche von ihnen haben sogar ihr Wohnrecht in Jerusalem verloren.

Auch der Zeitduktus, der die Lebensführung in den Palästinensischen Gebieten taktet, wird vom israelischen Militär bestimmt. So haben z.B. die palästinensischen Bauern, die durch den Mauerbau den freien Zugang zu ihren Feldern verloren haben, außer dem Anbaukalender ihrer Anbaufrüchte die vom Militär bestimmten Öffnungszeiten der Mauerdurchlässe zu beachten. Da diese Öffnungszeiten eng begrenzt sind, müssen alle Kräfte gebündelt werden, um die Ernte in der kurzen Frist auch einbringen zu können. Ein Beispiel dafür ist die Olivenernte, für die Schüler, Studenten und internationale Solidaritätsaktivisten als Helfer eingesetzt werden müssen.

Welche Stätten die Palästinenser für Tätigkeiten der Lebensführung in Anspruch nehmen können, ergibt sich ebenfalls aus Verordnungen der israelischen Militärverwaltung. So werden sie selbst von unverzichtbaren Einrichtungen wie Schule, Krankenhaus, Friedhof etc. durch Grenzziehung, Zonenteilung und die Checkpoints abgeschnitten.

Die jeweils herrschenden Regimes können sich im Laufe der Zeit verändern. Am auffälligsten ist dies beim Stättengemenge in Form von Umnutzung, Abriss und Neubau von Anlagen. Die Kreisläufigkeit der Beziehungen zwischen Budgets und Regimes<sup>282</sup> (Abb. 10) erfordert die besondere Beachtung bei der Erfassung der Verhältnisse. Zum einen lenken die Regimes die Budgetverwendung, zum anderen kann die Budgetverwendung zur Änderung der Regimes führen. Wenn z.B. die Bevölkerung nur noch in Einkaufszentren einkauft, verschwinden irgendwann die kleinen Läden. Das

---

<sup>282</sup> Heidemann 2004a, R-36.

Wechselspiel von Dominanz und Emergenz lässt sich wegen der unterschiedlichen Wirkzeiten kaum synchron erfassen - dazu wären diachron angelegte Untersuchungen erforderlich.

Darüber hinaus erschwert die Kreisläufigkeit des Wirkverbunds von Lebensführung und Lebensumständen auch die verlässliche Vorhersage der Auswirkungen von Einwirkungen. Planung ist auf die Veränderung von Regimes ausgerichtet. Wenn es immer wieder dazu kommt, dass sich die in bester Absicht angestrebten Auswirkungen von Planungen nicht einstellen, so kann eine der Ursachen darin liegen, dass die Kreisläufigkeit von Lebensführung und Lebensumständen nicht zutreffend eingeschätzt wurde.

### **3.2 Wertschöpfung**

Schon bei der Behandlung der Lebensführung war deutlich geworden, dass die Budgetverwendung zur Budgetbeschaffung die Regimes der Lebensumstände beachten muss. In dem Maße, in dem die Gesellungsweise durch die Vergesellschaftung über den Markt<sup>283</sup> bestimmt wird, wird z.B. auch Gerät als Budgetbestandteil nicht mehr selbst hergestellt, sondern über den Markt beschafft. Voraussetzung dafür ist, dass es Betriebe gibt, die in Erwartung eines ergiebigen Absatzes die Herstellung übernehmen.

Wertschöpfung ist der Bereich des gesellschaftlichen Stoffwechsels, in dem die dem Naturhaushalt entstammenden Naturschätze (Funde) in Erzeugnisse menschlicher Arbeit (Werke) umgewandelt und zum Gegenstand von Verwendungen (Güter) so wie Übertragungen (Waren) werden. Die Wandlung vom Fund zur Ware setzt nicht notwendig die Veränderung von Beschaffenheiten des Fundstücks voraus. Es genügt eine verlässliche Einschätzung der Bereitschaft, dem Fundstück Zuschreibungen wie brauchbar, begehrenswert, verkäuflich etc. zuzuordnen und einen zur Gegenleistung bereiten Abnehmer zu finden. Kommt es zur Lieferung gegen Zahlung, ist aus dem Fund eine Ware geworden und ein Fall von Wertschöpfung eingetreten.

---

<sup>283</sup> Weber, Wi & Ges O, 385.

Diese Grundfigur der Wertschöpfung liefert das Muster, nach dem auch Vorgänge zu behandeln sind, bei denen eine Vielzahl von Stufen zwischen Fund und Ware ("Wertschöpfungskette") liegen.

### 3.2.1 Herkunft und Klärung des Begriffs

Eingeführt wurde der Begriff der Wertschöpfung 1790 durch T. Cox, um Doppelzählungen bei der Ermittlung des Landeseinkommens zu vermeiden. Nach seiner Formel "value of production in the economy minus the cost of the bought-in materials and services"<sup>284</sup> ergibt sich die Wertschöpfung (value-added) aus der Differenz zwischen Absatzerlös und Gestehungskosten abzüglich der auf Vorleistungen entfallenden Ausgaben.

Der Begriff der Wertschöpfung erlaubt es, die Leistungen aller in einem übergreifenden Geflecht der Leistungserstellung tätigen Einrichtungen (Unternehmen, Betriebe, Betriebsstätten etc.) zusammenzufassen und z.B. für Sparten und Regionen auszuweisen. Entsprechend lässt sich auch der Beitrag jeder Einrichtung zur Gesamtleistung einer Sparte oder Region angeben.

Damit wird es auch möglich, die Auswirkungen z.B. der Wirtschaftsförderung (als eine spezielle Form von Einwirkungen) zu erfassen und diese nach ihrer Wirksamkeit zu beurteilen.

Der Begriff der Wertschöpfung verweist auf zwei Stränge des gesellschaftlichen Stoffwechsels, die sich zwar unterscheiden, aber nicht trennen lassen – die Leistungsgestehung und die Leistungsübertragung. Bei der Leistungsgestehung wirkt sich das Ausmaß der Arbeitsteiligkeit, bei der Leistungsübertragung die vorherrschende Rolle des Marktes aus.

Die Arbeitsteiligkeit kommt am deutlichsten im Begriff der Wertschöpfungskette (value-added chain)<sup>285</sup> zum Ausdruck, bei der sich die technische Seite der Gestehung als Beachtung des Prinzips der methodischen Ordnung<sup>286</sup> erweist.

---

<sup>284</sup> [www.steuerlex.de/guener-schweitzer/lexika](http://www.steuerlex.de/guener-schweitzer/lexika): Wertschöpfung, 2004.

<sup>285</sup> Porter 1985.

<sup>286</sup> Janich 2001, 53.

Wie Abb. 11 verdeutlicht, ist die Wertschöpfungskette das Bindeglied zwischen Naturhaushalt und gesellschaftlichem Stoffwechsel. Die in der Wertschöpfungskette dargestellte Abfolge der Wertschöpfungsschritte macht deutlich, wie sich die Bindung der gesamten Wertschöpfung an eine einzige Betriebsstätte auflöst: Je nach den Gestehungskosten lassen sich einzelne Stufen der Wertschöpfungskette an ganz unterschiedliche Standorte verlagern.

Da eine einseitige Erhöhung der Absatzerlöse von der Wettbewerbslage am Markt abhängt, ist das Mittel der Wahl häufig die Senkung der Gestehungskosten durch das Ausweichen auf Standorte mit geringeren Lohnsätzen bei zunehmend mehr Stufen der Wertschöpfung.

Die Abhängigkeit der Wertschöpfung nicht nur von den technischen Zwängen des Prinzips der methodischen Ordnung, sondern vor allem von den Maßgeblichkeiten des Marktes verdeutlicht Abb. 12. Entsprechend der Kreisläufigkeit von Lebensführung und Lebensumständen (s. Kap. 3.1) liegt auch hier eine Kreisläufigkeit von Betrieb und Markt vor: Einerseits laufen die Zufuhr von Vorleistungen wie der Absatz der Leistungen über den Markt, andererseits entstehen Märkte dadurch, dass Betriebe Leistungen erstellen, um für ihre Lieferungen Zahlungen zu erhalten. Beide - Betriebe wie Märkte - befinden sich daher in einem ständigen Wandel.

### **3.2.2 Wertschöpfung als Leitbegriff zur Aufschlussgewinnung**

Ähnlich wie der Begriff der Lebensführung erfüllt der Begriff der Wertschöpfung seinen Zweck als Leitbegriff der Aufschlussgewinnung durch die Fülle der in ihm enthaltenen Hinweise.

War bis hier Wertschöpfung als allgemeiner Begriff verwendet worden, ist es für die Aufschlussgewinnung angezeigt, seine verschiedenen Ausprägungen zu klären und zu beachten. Für Zwecke der Regionalplanung schlägt Heidemann eine Unterscheidung nach verfahrenstechnischen Eigenarten vor (Abb. 13). Die sich daraus ergebende Gliederung der verfahrenstechnischen Wertschöpfungssparten weicht auf der obersten Ebene (Abschnitte) von der volkswirtschaftlichen Systematik der Wirt-

schaftszweige<sup>287</sup> ab und ist nur von den unteren Ebenen (Unterabschnitte, Abteilungen, Gruppen, Klassen) aus erreichbar.

Die Beachtung der Verfahrenstechnik der Wertschöpfung bei der Gliederung verdeutlicht die unterschiedlichen Bindungen der Sparten an den Naturhaushalt bzw. den gesellschaftlichen Stoffwechsel:

- Abbau ist ausschließlich dort möglich, wo Naturschätze anzutreffen sind.
- Anbau lässt sich nur dort betreiben, wo der Naturhaushalt Pflanzenleben zulässt.
- Anfertigung setzt das Vorhandensein einer geeigneten (öffentlichen) Sachausstattung voraus.
- Abfertigung ist darauf angewiesen, eine ausreichende Bevölkerungsdichte vorzufinden.

Beachtet man die unterschiedlichen verfahrenstechnischen Bedingungen der Wertschöpfung, wird auch einsichtig, dass eine nachhaltige, d.h. dauerhaft einträgliche Wertschöpfung auf Bedingungen angewiesen ist, die der einzelne Betrieb nur in Ausnahmefällen schaffen kann: Müssten die dafür zu leistenden Aufwendungen in die Gestehungskosten eingehen, wären diese durch die erreichbaren Absatzerlöse nicht mehr zu decken. Die Folge wäre, dass Betriebe geschlossen werden müssen bzw. gar nicht erst entstünden mit der weiteren Folge des Verlustes bzw. Ausbleibens von Stellen, Einkommen und Kaufkraft.

Über Stellen, Einkommen und Kaufkraft ist auch die Lebensführung (s. Kap. 3.1) an die Wertschöpfung angeschlossen. Die Regimes der Lebensumstände gelten damit auch für die Budgetverwendung im Rahmen der Wertschöpfung (Abb. 14). Die Betrachtung von Regimes eröffnet daher den Zugang sowohl zur Lebensführung als auch zur Wertschöpfung.

Die Besonderheit einer Region ergibt sich erst aus dem Vergleich mit anderen Regionen. Dies trifft auch für die Wertschöpfung zu. Um die jeweilige Besonderheit aufzudecken, hat sich die Sparten/Regionen-Matrix als hilfreich erwiesen (Abb. 15). Bei

---

<sup>287</sup> EU 1993.

der Schaffung einer neuen amtlichen Statistik wäre darauf zu achten, dass die entsprechenden Zahlen bereitgestellt werden.

Die Unterscheidung der Sparten nach Heidemann lässt die besondere Art der Abhängigkeit der palästinensischen Wertschöpfung von der israelischen Besatzungsmacht deutlich werden. Da den Palästinensern der freie Zugang zu ihren Naturschätzen - dazu gehören Mineralien, Wasser und fruchtbarer Boden - durch die Zonenbildung verboten ist, tragen Abbau und Anbau nicht in dem Maße zur Wertschöpfung der Palästinenser bei, wie sie es in einem unabhängigen palästinensischen Staat tun könnten. Stattdessen betreiben die Israelis Wertschöpfung mit den Naturschätzen der Palästinensischen Gebiete, sei es in Israel selbst oder in den illegalen jüdischen "Siedlungen". So werden z.B. Steine abgebaut und nach Israel transportiert, Wasser entnommen - sowohl Oberflächen- als auch Grundwasser - und zum eigenen Nutzen verwendet, fruchtbares palästinensisches Land für den Bau von illegalen jüdischen "Siedlungen", Jewish Only-Straßen und für den eigenen Anbau genutzt. Damit ist eine Ausbeutung des Landes verbunden, die auf Dauer zur Erschöpfung der Vorkommen führen wird, sodass der Bedarf der Palästinenser selbst auch im Falle eines palästinensischen Staates nicht mehr gedeckt werden kann. Hinzu kommt aber noch, dass die palästinensische Bevölkerung dadurch ausgebeutet wird, dass sie die von den Israelis nicht benötigten Naturschätze und Anbauerzeugnisse der Palästinensischen Gebiete zu überhöhten Preisen zurückkaufen muss.

Da als Folge der israelischen Ausbeutung der palästinensischen Naturschätze Rohstoffe für die Anfertigung nur eingeschränkt zur Verfügung stehen, kann auch die Anfertigung nur eingeschränkt zur Wertschöpfung beitragen. Weitere Hindernisse sind die Bewegungsbeschränkungen durch die physische Trennung von Westbank und Gazastreifen, die Zonenteilung und die Grenzkontrollen durch die Israelis. Der Transport von Rohstoffen, Halbfertig- und Fertigwaren innerhalb der und zwischen den Palästinensischen Gebieten sowie zwischen den Palästinensischen Gebieten und der Außenwelt werden dadurch erschwert, was eine Erhöhung der Gestehungskosten bewirkt bzw. bei verderblichem Transportgut zu komplettem Verlust führt. Das alles benachteiligt die Palästinensischen Gebiete gegenüber konkurrierenden Ländern wie z.B. Israel.

Die Wertschöpfungssparte der Abfertigung in den Palästinensischen Gebieten ist sicher weniger als die vorgenannten Wertschöpfungssparten von Zonenteilung und Grenzkontrollen abhängig, weil sie überwiegend auf Zone A beschränkt ist. Stattdessen besteht hier eine direkte Abhängigkeit von Geberländern und von Israel. So werden z.B. die Stellen im öffentlichen Dienst überwiegend von der Gebergemeinschaft finanziert. Die Geldströme werden über israelische Banken abgewickelt, wodurch Israel die Kontrolle über deren Weiterleitung hat.

Generell lässt sich sagen, dass Stellen, Einkommen und Kaufkraft in den Palästinensischen Gebieten heute am ehesten durch die Wertschöpfungssparte der Abfertigung geboten werden.

### **3.3 Machtgebrauch**

So sehr die marktbestimmte Wertschöpfung die alltägliche Lebensführung lenkt, so wenig ist der Markt selbst in der Lage, den für seine Entstehung und Erhaltung erforderlichen Marktfrieden zu gewährleisten<sup>288</sup>. Dazu bedarf es einer Einrichtung, die sich nicht selbst am Markttausch beteiligt, sondern dazu ermächtigt ist, die Beachtung der geltenden Standards und Normen durch alle Marktteilnehmer zu überwachen und notfalls zu erzwingen. Dabei beziehen sich die Standards auf die Beschaffenheit der zur Bestimmung der Warenmengen verwendeten Maße und Gewichte und die Normen auf die Ausführung der einen Kauf oder Tausch kennzeichnenden Tätigkeiten der Lieferung und Zahlung.

Die den Marktfrieden sichernde Einrichtung ist nur ein Beispiel aus der Vielzahl der Einrichtungen eines Staatswesens zur Sicherstellung des gedeihlichen Miteinander der Staatsbürger bei ihrer Lebensführung und ihrer Teilhabe an der gesellschaftlichen Wertschöpfung. Gemeinsam ist allen Einrichtungen der Regierung und Verwaltung eines Staatswesens, dass sie einerseits Regimes für unterschiedlichste Felder der Lebensführung und Wertschöpfung vorgeben, andererseits aber selbst dem durch Verfassung und Gesetzgebung bestimmten rechtsstaatlichen Regime unterworfen sind.

---

<sup>288</sup> Weber, Stadt 734; Wi & Ges O 385.

Grundlegend für ein rechtsstaatliches Regime ist die Geltung des Willkürverbots als Gegengewicht gegen das Gewaltmonopol des Staates. Dies bedeutet, dass

- die Gesetzgebung eines Staatswesens einer aus allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlen hervorgegangenen Volksvertretung vorbehalten ist;
- die Führung der Staatsgeschäfte dem Grundsatz der Gewaltenteilung nach Gesetzgebung, Regierung/Verwaltung und Rechtsprechung folgt;
- jedes Handeln einer staatlichen Stelle einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf und
- dieses Handeln den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Anlass und Vorgehen beachten muss.

Bei aller Kontrolle des Gewaltmonopols durch das Willkürverbot<sup>289</sup> bleibt der maßgebliche Antrieb der Politik das Streben nach Macht im Rahmen der jeweils herrschenden staatlichen Ordnung.

### 3.3.1 Herkunft und Klärung des Begriffs

Für Max Weber bedeutet Macht "jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht"<sup>290</sup>. Mit dieser Formulierung erweitert Weber die Geltung des Machtbegriffs über den Bereich des (gewaltgestützten) staatlichen Handelns ("Herrschaft") hinaus. Aufgegriffen und ausgeführt wird diese Erweiterung dann von Stützel, der den Staat als Inbegriff der "Verfüugungsmacht über Personen" von der Wirtschaft als Inbegriff der "Verfüugungsmacht über Sachen" unterscheidet<sup>291</sup>.

Max Weber hatte ausgeschlossen, "einen politischen Verband - auch nicht: den <Staat> - durch Angabe des *Zweckes* seines Verbandshandelns zu definieren" und seine Bestimmung auf die "Gewaltsamkeit" als "*Mittel*" gestützt<sup>292</sup>. Diese Auffassung war das Ergebnis der von ihm verwendeten Zweck/Mittel-Unterscheidung. Bei einem Wechsel der Betrachtung zur Einwirkung/Auswirkung-Unterscheidung fällt das Ergebnis anders aus: Sowohl Lasswell ("Politics: Who gets what, when, how")<sup>293</sup> als

---

<sup>289</sup> Stützel 1952, 193.

<sup>290</sup> Weber Soz Grundbegr 71.

<sup>291</sup> Stützel 1952, 313 ff.

<sup>292</sup> Weber ebd. 73f.

<sup>293</sup> Lasswell 1936.



auch Stützel<sup>294</sup> sehen als "politisches" Handeln alles, was - bezweckt oder nicht - zu einer Veränderung der Regimes und damit zur Umverteilung von Budgets führt. Damit ist nicht die Androhung von Gewalt das letztlich "Politische", sondern die tatsächliche Veränderung in den Budgets durch Anlastung von Kosten bzw. Zuteilung von Erträgen – unabhängig davon, wie sie herbeigeführt und gerechtfertigt wird.

In dieser Sicht bedarf Macht nicht der Gewalt – es genügt das Vermögen, Zwang in einer seiner Spielarten auszuüben. Diese umfassen nach Galbraith drei Machtformen<sup>295</sup>:

**1 Repressive Macht** als das Vermögen, bei der Nichtbeachtung von Zumutungen Benachteiligungen bis zu Strafen nicht nur anzudrohen, sondern auch zu vollziehen. Dies entspricht dem Zwang durch Erpressung.

**2 Kompensatorische Macht** als das Vermögen, die Beachtung von Zumutungen entsprechend zu belohnen. Dies entspricht dem Zwang durch Bestechung.

**3 Konditionierte Macht** als das Vermögen, die Beachtung von Zumutungen durch die Veränderung von Überzeugungen zu erreichen. Dies entspricht dem Zwang durch Bekehrung.

Im Alltag der Lebensführung wie der Wertschöpfung sind alle drei Formen anzutreffen, auch wenn der amtliche Sprachgebrauch umgangssprachliche Benennungen wie Erpressung, Bestechung und Bekehrung meidet<sup>296</sup>.

### 3.3.2 Machtgebrauch als Leitbegriff zur Aufschlussgewinnung

Zur Klärung der in einer Region herrschenden Machtverhältnisse bedarf es weiterer Unterscheidungen. Zu berücksichtigen ist dabei neben der den Machtgebrauch bestimmenden Ämterordnung die Tatsache, dass der gesellschaftliche Stoffwechsel in unterschiedlichen Bahnen der Übertragung verläuft sowie das jeweils vorliegende Arena/Agenda-Feld.

Die in einer Region maßgebliche Ämterordnung ergibt sich aus der Fächerung, Stufung und Kammerung der staatlichen Waltbereiche:

---

<sup>294</sup> Stützel ebd.

<sup>295</sup> Galbraith 1983.

<sup>296</sup> Heidemann 2004a, R-74.

- 1 Die Fächerung** der Waltbereiche ist schon im Grundsatz der Gewaltenteilung angelegt und findet sich in allen Regierungen und Verwaltungen: Jede Regierung besteht aus Ministerien, jede Verwaltung aus Behörden. Sie ist eine Entsprechung zur Arbeitsteiligkeit der Wertschöpfung und berücksichtigt die Verschiedenheiten der staatlichen Aufgaben, die sich aus der Vielschichtigkeit der Lebensführung ergeben.
- 2 Die Stufung** der Waltbereiche folgt aus dem Kennzeichen der Herrschaft als Kaskade von Befehl und Gehorsam<sup>297</sup>, wonach jede höherrangige Stelle befugt ist, den ihr jeweils untergeordneten Stellen Vorgaben zu machen bzw. Anweisungen zu erteilen. Ähnlich wie bei Wertschöpfungsketten darf bei einer "Befehlskette" keine Lücke auftreten, wenn die Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns gewährleistet sein soll. Dabei ist die Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns nicht nur ein Bestreben des staatlichen Machtgebrauchs – sie erfüllt auch den Anspruch der Bürger auf Gleichbehandlung als Anwendung des Willkürverbots.
- 3 Die Kammerung** der Waltbereiche ergibt sich aus der praktischen Vorteilhaftigkeit, die Stufung der Waltbereiche mit der territorialen Untergliederung des Staatsgebiets in Einklang zu bringen. Dies gilt nicht nur für föderale Staatsformen, bei denen die Gliedstaaten ihre Regierungen durch eigene Volksvertretungen ermächtigen, sondern auch für zentralistische Staatsformen, bei denen die Teile des Staatsgebiets im Auftrag der Zentrale verwaltet werden.

Lasswell hatte mit seiner Umschreibung von Politik als Bestimmung des "Who gets what, when, how"<sup>298</sup> den Blick nicht nur auf die Adressaten des Machtgebrauchs ("who") sowie die Art der Güter ("what") und die Zeit ihrer Übertragung ("when") gerichtet, sondern auch auf die jeweils geltende Übertragungsweise ("how")<sup>299</sup>. Im Sprachgebrauch der Budget/Regime-Unterscheidung verweist er damit auf das "Vorrecht" des Machtgebrauchs, über die Erhebung von Abgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge) und die Zuteilung von Wohltaten (Vorrechte, Pfründen) hinaus das für bestimmte Adressaten und Güter geltende Übertragungsregime des gesellschaftlichen Stoffwechsels - Markttausch, Umverteilung, Gegenseitigkeit<sup>300</sup> - festzulegen.

---

<sup>297</sup> Weber Soz GrundBegr 71.

<sup>298</sup> Lasswell 1936.

<sup>299</sup> ebd. 76 ff.; vgl. auch Stone 1988.

<sup>300</sup> Heidemann 2004a, R-71, R-72.

Zur Gewinnung von Aufschlüssen über die in einer Region vorliegenden Verhältnisse und Vorgänge des Machtgebrauchs hat sich deren Betrachtung als Arena/Agenda-Feld<sup>301</sup> bewährt.

In dieser Betrachtung sind Akteure durchweg in eine Arena eingebunden und Angelegenheiten durchweg in eine Agenda eingebettet. Außerdem bedingen Arena und Agenda sich gegenseitig, indem bestimmte Angelegenheiten der Agenda den Kreis der zu einer Arena zählenden Akteure verändern und andererseits Angehörige der Arena durch ihre Beiträge die ursprüngliche Agenda umwandeln. Zudem sind die zwischen den Akteuren einer Arena bestehenden Beziehungen durchweg mehrschichtig und vielfach wechselhaft: Je nach dem Ausmaß der Unterschiede in der Beurteilung der Wichtigkeit und Dringlichkeit der in der Agenda enthaltenen Angelegenheiten bilden sich dann in der Arena unterschiedliche Lager und Fronten. Andererseits beeinflusst die Zugehörigkeit zu einem Lager auch die Einschätzung von Sachfragen als wichtig und dringlich.

Da die in einer Arena zustande kommenden Beschlüsse unterschiedliche Auswirkungen auf die Budgetverwendung der verschiedenen Personenkreise haben, liegt es nahe, dass es bei der Beschaffung von Mehrheiten auch zum Einsatz der unterschiedlichen Machtformen von Bekehrung, Bestechung und Erpressung kommt.

Die Ämterordnung in den Palästinensischen Gebieten mit ihrer Fächerung, Stufung und Kammerung wird aus Abb. 16 deutlich.

Danach ist das höchste Organ der Machtausübung die PLO, die für alle Palästinenser in den Palästinensischen Gebieten und in der Diaspora zuständig ist. Die PLO hat sich durch die Verabschiedung der National-Charta Regeln für den Machtgebrauch gegeben, also Regimes für das eigene Handeln festgelegt. Schon für die PLO lässt sich eine Fächerung, Stufung und Kammerung der Waltbereiche unterscheiden. Als Beispiel für die Fächerung der Zuständigkeiten lassen sich die PLO-Einrichtungen für verschiedene Sachbereiche wie Fragen der Ausbildung, Gesundheit, Finanzen, Außenbeziehungen etc. anführen. Die Stufung und Kammerung des

---

<sup>301</sup> Wittenberg 1996; vgl. auch Heidemann 2004a, P-22.

Waltbereichs der PLO ergibt sich aus den der PLO-Zentrale nachgeordneten Vertretungsbüros in allen Ländern, in denen Palästinenser ansässig sind.

Obwohl es noch keinen eigenständigen palästinensischen Staat gibt, wurden die Palästinenser durch die verschiedenen Friedensabkommen dazu ermächtigt, eine sachlich und territorial beschränkte Selbstverwaltung in den Palästinensischen Gebieten auszuüben. Dazu wurde von der PLO die PNA als Übergangsregierung in den palästinensischen Gebieten eingerichtet. Der Machtgebrauch der PNA ist durch eine Vielzahl von Regimes geregelt. Auf der einen Seite hat sie die Vorgaben der Abkommen und der PLO zu beachten, auf der anderen Seite hat sie durch einen Verfassungsentwurf eigene Regeln für den Machtgebrauch aufgestellt.

Für die Regionalplanung ist die Fächerung, Stufung und Kammerung des Machtgebrauchs auf dieser Ebene von Belang. Durch die Einrichtung verschiedener Ministerien ist die Aufgabenerledigung sachlich aufgefächert. So gibt es z.B. ein Ausbildungsministerium, das für die schulische und höhere Bildung in den Palästinensischen Gebieten zuständig ist. Das Ministerium ist für die Sachausstattung von Schulen, Universitäten und anderen staatlichen Bildungseinrichtungen verantwortlich, stellt Professoren, Schulleiter, Lehrer, Schul- und Universitätsangestellte ein und ist für ihre Gehälter zuständig.

Die territoriale Besonderheit der Palästinensischen Gebiete mit ihrer Teilung in die beiden voneinander getrennten Gebiete Westbank (inklusive Ostjerusalem) und Gazastreifen, ohne sichere Verbindung zwischen beiden Teilen, stellt eine besondere Form der Kammerung dar, die die Machtausübung der PNA erschwert. Die meisten staatlichen Einrichtungen bis hinauf zur Ebene der Ministerien sind sowohl in der Westbank als auch im Gazastreifen vertreten, was die Machtausübung erleichtern sollte, was aber zu Konflikten und Machtmissbrauch führte. Derzeit ist die Lage noch dadurch erschwert, dass es eine vom Volk gewählte Regierung im Gazastreifen und eine vom Präsidenten der PNA eingesetzte Regierung in der Westbank gibt.

Obwohl der Machtgebrauch der PNA durch die Zonenbildung stark eingeschränkt ist, gibt es bereits jetzt Ansätze für eine Stufung und Kammerung der staatlichen Verwaltung. So ist die Westbank für Verwaltungszwecke in 16 Bezirke unterteilt, mit dem Gouverneur jeweils an der Spitze der Verwaltung. Dabei ist der Gouverneur nur der

Repräsentant der Zentralregierung in dem jeweiligen Bezirk. Schwierigkeiten für die Verwaltung ergeben sich daraus, dass die Bezirke wegen der Zonenbildung keine zusammenhängenden Waltbereiche der palästinensischen Regierung darstellen.

### 3.4 Landnutzung

Für jeden der bisher behandelten Stränge des gesellschaftlichen Stoffwechsels - Lebensführung, Wertschöpfung, Machtgebrauch - ist der Anschluss an den Naturhaushalt in Form der Landnutzung prägend: Ein großer Teil der Lebensführung dreht sich um die Schaffung und den Erhalt einer Bleibe, jede Wertschöpfungskette fußt auf der Nutzung von Naturschätzen und weite Bereiche des Machtgebrauchs dienen der Steuerung von Ansprüchen an Grund und Boden.

Der Grund dafür ist, dass der Mensch von seiner physiologischen Auslegung her nicht nur "auf dem Boden", sondern "vom Boden" lebt<sup>302</sup>. Seinen weitgehend gleichartigen und starren Bedürfnigkeiten bei der Beschaffung und Verwendung von Budgets steht jedoch ein von Zwangsläufigkeiten bestimmter Naturhaushalt gegenüber, dessen Regime örtlich sehr unterschiedlich und im Zeitablauf wechselhaft ist.

Die für die Landnutzung ausschlaggebende Zwangsläufigkeit ist die "Scheckigkeit der Welt" (patchiness of the world)<sup>303</sup>, die auf allen Maßstabsebenen anzutreffen ist. Sie besagt, dass nichts, was für den gesellschaftlichen Stoffwechsel von Belang ist, in der Welt gleichmäßig verteilt vorkommt: Ausgehend von den Fundstätten der Naturschätze zeigen auch alle Stätten der Gesteuerung, Verteilung und Verwendung der Wertschöpfung Häufungspunkte und Leerstellen.

Diese Tatsache der Scheckigkeit der Welt gehört zur alltäglichen Lebenserfahrung und ihre Beachtung zur alltäglichen Lebensführung. In wissenschaftlichen Arbeiten zur Landnutzung wird sie unter Stichworten wie Lagegunst und Bodenrente eher versteckt behandelt. Dies ändert aber nichts an ihrer grundlegenden Bedeutsamkeit für

---

<sup>302</sup> Heidemann 1992, 6; vgl. Whittaker 1998, 230ff, 251ff.

<sup>303</sup> Heidemann 1992, 12, 17.

alle Bemühungen, die Lebensführung von Leuten dadurch zu erleichtern, dass ihre durch die Lebensumstände bestimmten Spielräume erweitert werden.

Neben den Zwangsläufigkeiten des Naturhaushalts sind es die Maßgeblichkeiten des gesellschaftlichen Stoffwechsels, die in der Landnutzung zum Ausdruck kommen. Je nach Wertschöpfungssparte bilden sich unterschiedliche Stättengemenge heraus, die durch das Höchstmaß des Unterschieds zwischen Gestehungskosten und Absatzerlösen bestimmt werden. Da vor allem die Gestehungskosten durch den jeweiligen Stand der Technik bedingt sind und sich damit im Laufe der Geschichte verändern, sind die in einer Epoche zustande gekommenen Bestlösungen selten von Dauer. Deshalb können epochentypische Muster der Landnutzung bzw. von Stättengemengen nicht als Planungsschablonen genutzt werden<sup>304</sup>.

### **3.4.1 Herkunft und Klärung des Begriffs**

Der Begriff "Landnutzung" verweist auf die unterschiedlichen Arten der Verwendung und Verwertung von Flächen zu Zwecken der Lebensführung und Wertschöpfung. Dabei geht es um den Anschluss des gesellschaftlichen Stoffwechsels an den Naturhaushalt einer Region, der die Eignung von Grund und Boden für bestimmte Nutzungen bestimmt.

Die erste systematisch-theoretische Untersuchung der besten Nutzung einer gegebenen Eignung stammt von J.H. v. Thünen 1826. In seinem Werk "Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie" beschreibt er seine Landnutzungstheorie zur Verteilung von Landwirtschaftsnutzungen nach der Entfernung zu einem zentralen Markt, wobei diese Nutzungen um den optimalen Standort konkurrieren. Dieser optimale Standort ergibt sich aus der produktspezifischen Wertschöpfung. Epochenbedingt sind dabei die Transportkosten zum Absatzmarkt ausschlaggebend. Durch die Wahl der Anbaukulturen passen sich die Erzeuger der Nachfrage des Marktes an und schaffen dabei ein Landnutzungsmuster aus konzentrischen Ringen. Schlüsselgröße für die Sortierung unterschiedlicher landwirtschaftlicher Nutzungen in der homogenen Fläche ist dabei die Wertschöpfung (Abb. 17)<sup>305</sup>.

---

<sup>304</sup> Heidemann 1992, 17.

<sup>305</sup> www.mygeo.info: Das Thünen'sche Landnutzungsmodell und seine Übertragung auf den städtischen Bodenmarkt durch Alonso, 2006.

Zwei Einschränkungen der Anwendbarkeit der Thünenschen Theorie sind hervorzuheben:

- 1 Die Unterstellung einer "homogenen Fläche" mit durchgehender Eignung für beliebige Nutzungen widerspricht der tatsächlichen "Scheckigkeit der Welt".
- 2 Die ausschließliche Behandlung von Nutzungen des Typs "Flächenbeanspruchung" vernachlässigt Nutzungen des Typs "Flächenbelegung".

Flächenbeanspruchung und Flächenbelegung sind einander ausschließende Formen der Flächennutzung<sup>306</sup>. Ihre Unterscheidung entspricht der bei der Wertschöpfung verwendeten Unterscheidung von Sparten wie Anbau einerseits sowie Abbau, Anfertigung und Abfertigung andererseits: Für Betriebsstätten des Anbaus wie Felder, Wiesen, Weiden und Wälder ist der ungestörte Lichteinfall eine unverzichtbare und nicht anderweitig ersetzbare Gesteigungsbedingung, während Betriebsstätten des Abbaus, der Anfertigung und der Abfertigung diese Abhängigkeit vom Lichteinfall nicht aufweisen. Daraus folgt, dass Flächen nur soweit mit baulichen Anlagen belegt werden können, wie die Erträge der Flächenbeanspruchung durch Anbau ausreichen, den Nahrungsbedarf der auf einer Gemarkung lebenden Bevölkerung auf Dauer zu decken.

Dass diese Grenze schon früh in der Geschichte an vielen Orten erreicht und überschritten wurde, war nur möglich, weil und solange die Beschaffung von Nahrungsmitteln aus der Umgebung möglich war: Der mit einem Übermaß an Flächenbelegung in einer Gemarkung einhergehende Bedarf an Flächenbeanspruchungen in der Umgebung führte immer wieder zu Landnahmen durch Krieg oder Handel. Borgstrom prägte für die über die eigene Gemarkung hinausreichende Flächenbeanspruchung den Begriff der "Geisterfläche" (ghost acreage)<sup>307</sup>, der dann von Rees und Wackernagel zum Begriff der "ökologischen Trittspur" (ecological footprint)<sup>308</sup> erweitert wurde.

Die Unterscheidung von Flächenbeanspruchung und Flächenbelegung rückt auch die Bedeutsamkeit des Naturhaushalts als Allmende einer begrenzten Tragfähigkeit

---

<sup>306</sup> Heidemann 1992, Abb. 2.

<sup>307</sup> Borgstrom 1965.

<sup>308</sup> Rees; Wackernagel 1996.

für den gesellschaftlichen Stoffwechsel ins Blickfeld. Damit erweitert sich die Betrachtung über die reine Landnutzung als

### **Landnutzung = Flächenbelegung + Flächenbeanspruchung**

hinaus zur Betrachtung der Landnutzung als Beanspruchung des Naturhaushalts für Zwecke der Beschaffung von Naturschätzen und Entledigung von Rückständen

### **Naturbeanspruchung = Beschaffung + Entledigung**

zur dauerhaften Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Stoffwechsels (Abb. 18).

Bei der Befassung mit Gemeinden, Regionen und Ländern gerät leicht in den Hintergrund, dass der Naturhaushalt eine erdumfassende Allmende ist, deren Tragfähigkeit (= Eignung zur nachhaltigen Nutzung) nur ein begrenztes Ausmaß von Überbeanspruchungen verträgt. Häufen sich diese dadurch, dass die Flächenbelegung immer größere Anteile der Gemarkungsfläche erfasst, werden immer mehr Tragfähigkeiten der Flächenbeanspruchung überschritten. Je mehr vormals geschlossene örtliche oder regionale Stoffkreisläufe durch einen weltweiten Warenverkehr der Beschaffung und Entledigung geöffnet werden, umso schneller breiten sich die Überbeanspruchungen über immer mehr Gebiete aus. Begünstigt wird dieser Vorgang dadurch, dass der Umgang mit Naturschätzen nicht dem Marktregime "Lieferung gegen Zahlung" unterliegt. Ihre Schädigung wäre nur durch staatlichen Machtgebrauch zu verhindern. Ob dies über Anreize oder Verbote geschieht, ist dabei nachrangig<sup>309</sup>. Ausschlaggebend ist dagegen, dass die Steuerung schon auf der Ebene der örtlichen Gemarkung wirksam werden muss, weil sich die Überbeanspruchung der erdumfassenden Allmende des Naturhaushalts aus der Häufung der vielen örtlichen Überbeanspruchungen ergibt.

In der derzeitigen politischen Lage Palästinas werden diese Zusammenhänge noch überlagert von den Auswirkungen des Machtgebrauchs der israelischen Militärbesatzung in den palästinensischen Gebieten, die den palästinensischen Behörden

---

<sup>309</sup> Stone 1988, 212ff.



jede Möglichkeit der eigenständigen Steuerung der Vorgänge nimmt.

### **3.4.2 Landnutzung als Leitbegriff zur Aufschlussgewinnung**

Fragen der Landnutzung dienten herkömmlich dem Auffinden der für die betriebliche Wertschöpfung am besten geeigneten Standorte. Daran hat sich nichts geändert. Zugenommen hat jedoch die Einsicht, dass sich der gesellschaftliche Stoffwechsel mit seinen Maßgeblichkeiten vom Naturhaushalt mit seinen Zwangsläufigkeiten zwar unterscheiden, nicht aber trennen lässt. Während bei der Flächenbelegung wie bei der Flächenbeanspruchung das Streben nach wirtschaftlicher Ergiebigkeit maßgebend ist, ist das Höchstmaß der Flächenbeanspruchung durch die Nachhaltigkeit der Nutzung beschränkt.

Diese Schranke kann an jeder der beiden Schnittstellen des Verbunds von Naturhaushalt und gesellschaftlichem Stoffwechsel auftreten: Bei der Beschaffung der Naturschätze, die als Rohstoffe für den gesellschaftlichen Stoffwechsel benötigt werden, aus dem Naturhaushalt sowie bei der Entledigung der Rückstände des gesellschaftlichen Stoffwechsels in den Naturhaushalt. Beschaffung und Entledigung machen den Naturhaushalt sowohl zur Quelle als auch zur Senke für die Stoffströme, die Naturhaushalt und gesellschaftlichen Stoffwechsel miteinander verkoppeln:

**1 Beschaffung** besteht in der Entnahme von Naturschätzen wie Luft, Wasser, Bodenschätzen und Biomasse zu ihrer Verwendung und Umwandlung durch den gesellschaftlichen Stoffwechsel. Dabei ist jede Entnahme eine Störung des Naturhaushalts, deren Auswirkungen häufig zunächst nicht absehbar sind und erst im Laufe der Zeit spürbar werden.

**2 Entledigung** besteht im Eintrag der bei der Verwendung der Naturschätze anfallenden Rückstände wie Abluft, Abwasser, Abfall und Ausscheidungen in den Naturhaushalt. Da als Folge des technischen Fortschritts ein immer größerer Anteil der dem Naturhaushalt entnommenen Naturschätze durch den gesellschaftlichen Stoffwechsel die ursprüngliche stoffliche Beschaffenheit verliert, besteht auch der Eintrag in den Naturhaushalt zunehmend aus Stoffen, die nach Art und Menge zu Beeinträchtigungen des Naturhaushalts führen. Auch diese Auswirkungen sind häufig zunächst nicht absehbar.

Mit der Unterscheidung von Flächenbelegung und Flächenbeanspruchung als Typen der Landnutzung und der Verdeutlichung des doppelten Anschlusses des gesell-

schaftlichen Stoffwechsels an den Naturhaushalt wird der Blick auf den Zusammenhang von Eignungen und Nutzungen als Verhältnis von Tragfähigkeit und Nachhaltigkeit gelenkt.

Zur Klärung dieses Zusammenhangs macht Heidemann folgende Vorschläge:

**1 Eignungen** ergeben sich aus den Beschaffenheiten eines Gebildes, die dieses dazu befähigen, eigenständig Leistungen hervorzubringen oder bei der Leistungserbringung durch andere dienlich zu sein.

**2 Nutzungen** ergeben sich aus der Indienstnahme von Eignungen eines Gebildes.

Boden z.B. kann sowohl geeignet sein, Biomasse hervorzubringen, als auch Lasten von Bauten aufzunehmen. Welche dieser Eignungen dann tatsächlich genutzt wird, ist eine Frage des Wertschöpfungszusammenhangs.

Generell gilt, dass Nutzungen die für sie erforderlichen Eignungen verschleifen können. Sollen Nutzungen dauerhaft ergiebig (= nachhaltig) sein, dürfen sie nach Art und Ausmaß die Schwelle des Erhalts der Eignungen (= Tragfähigkeit) nicht überschreiten. Deutlicher gesagt:

**1 Tragfähigkeit** ist die Höchstgrenze des Vermögens eines Gebildes, Nutzungen seiner Eignungen unbeschädigt zu überstehen. Wird diese Höchstgrenze überschritten, verliert das Gebilde seine Eignung für die Fortsetzung der Nutzungen.

**2 Nachhaltigkeit** ist die Beschaffenheit einer Nutzung von Gebilden, die darauf ausgerichtet ist, die für ihren Vollzug unerlässliche Eignung der Gebilde auf Dauer zu bewahren. Überschreitet die Nutzung die damit gegebene Schwelle, kann sie nicht von Dauer sein.

Während sich die Eignungen bei Flächenbeanspruchungen durchweg aus den Zwangsläufigkeiten des Naturhaushalts ergeben, sind sie bei Flächenbelegungen bestimmt durch die Maßgeblichkeiten der Wertschöpfung innerhalb des gesellschaftlichen Stoffwechsels<sup>310</sup>. Da Nutzungen zwar Eignungen voraussetzen, Eignungen aber keine Nutzungen erzwingen, kann es leicht zu Fehlauflwendungen kommen,

---

<sup>310</sup> Im Grunde drehen sich alle Standorttheorien um die Frage nach den besten Orten für die Schaffung von Eignungen im Hinblick auf angestrebte Nutzungen. vgl. <http://faculty.washington.edu/krumme/450/table.html>, 2009.

wenn die Schaffung von Eignungen und deren Nutzungen in verschiedenen Händen liegen<sup>311</sup>. Dies ist bei der Schaffung öffentlicher Sachausstattungen als Vorleistung zur Errichtung privater Betriebsstätten nicht selten der Fall. Dies bedeutet aber auch, dass die Landnutzung und das mit ihr einhergehende Stättengemenge sich nach der Wertschöpfung richten - und nicht umgekehrt.

Benutzt man die von Heidemann vorgeschlagenen Schlüsselbegriffe Beanspruchung & Belegung, Beschaffung & Entledigung, Eignung & Nutzung für die Untersuchung der Verhältnisse in den Palästinensischen Gebieten, so werden die Schwierigkeiten der palästinensischen Bevölkerung, die sich aus der Besatzung ergeben, unmittelbar deutlich. Die Flächen, die für die Beanspruchung, d.h. hier Anbau und Abbau geeignet sind, werden ihr durch die Zonenteilung und Enteignung entzogen. Israel beansprucht diese Flächen entweder für den eigenen Anbau und Abbau als "Geisterfläche" oder belegt sie z.B. mit illegalen "Siedlungen" und den dazu gehörigen Anlagen wie z.B. den Jewish Only-Straßen. Die "Geisterflächen" werden zum Teil über ihre Tragfähigkeit hinaus genutzt - wie z.B. im Fall der Wasserentnahme - und verlieren damit ihre Eignung für eine Fortsetzung der Nutzung durch die Palästinenser. Durch den "Siedlungsbau" werden Wälder und Felder zerstört und fruchtbares Land mit Straßen und häufig leer stehenden Gebäuden belegt, wodurch eine zukünftige Beanspruchung des Landes durch Anbau unmöglich wird.

Die palästinensische Bevölkerung wird dagegen auf schon belegte Flächen zurückgedrängt, die - abgesehen davon, dass diese Flächen nicht für den notwendigen Anbau beansprucht werden können - weitere Belegungen im Falle einer Bevölkerungszunahme kaum zulassen.

Da den Palästinensern die für den Anbau und Abbau geeigneten Flächen entzogen wurden, haben sie keine Möglichkeit, die für den gesellschaftlichen Stoffwechsel erforderlichen Rohstoffe aus dem Naturhaushalt zu beschaffen. Stattdessen bedienen sich die Israelis der vorhandenen Rohstoffe. Hinzu kommt, dass die Israelis sich der bei der Verarbeitung der Rohstoffe anfallenden Schadstoffe auf eine Weise entledigen, die zur weiteren Zerstörung palästinensischen Landes führt. So wird z.B. der

---

<sup>311</sup> Linde 1988, 106.

Abfall der israelischen "Siedlungen" in der Nähe palästinensischer Wohngebiete offen verbrannt, das häusliche Abwasser der "Siedlungen" ebenso wie die Rückstände der Fabriken in den "Siedlungen" in deutlicher Entfernung zu den "Siedlungen" einfach auf palästinensisches Land geleitet.

## 4 Anstellen von Überlegungen

In Kap. 2.2.2 war schon umrissen worden, welche Rolle Überlegungen bei Planungen spielen und wie diese Überlegungen durch die in ihnen verwendeten Unterscheidungen geleitet werden. Dort war auch schon angedeutet worden, wie die durch Unterscheidungen greifbar gemachten Unterschiede z.B. von Gebilden und Umgebungen den Weg dafür ebnet, Überlegungen an der Leitfrage jeder Planung - "Was tun?" - auszurichten. Mit dieser Leitfrage im Hinterkopf bildet der Wirkzusammenhang

### **Einwirkungen → Gebilde → Auswirkungen**

den Ausgangspunkt der bei jeder Planung anzustellenden Überlegungen.

Mit der Hervorhebung von Gebilden als Dreh- und Angelpunkt von Wirkzusammenhängen und damit auch als "Pack-Enden" von Planungen stellt sich die Frage nach den Gebilden, auf die sich die anzustellenden Überlegungen richten müssen, wenn die angestrebten Auswirkungen erreicht werden sollen. Zu klären ist dabei im Falle der Regionalplanung:

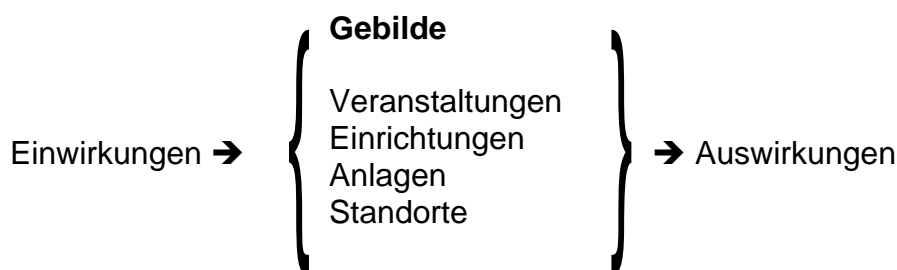
- 1 Lässt sich die Vielzahl und Vielfalt der in einer Region anzutreffenden Gebilde so gliedern und ordnen, dass jedes Einzelgebilde als Ausprägung eines bestimmten Gebildetyps aus einem begrenzten Bestand von Gebildetypen aufzufassen ist?
- 2 Welches sind die einen Gebildetyp bestimmenden Eigenheiten, die diesen von anderen Gebildetypen trennscharf unterscheidbar machen?
- 3 Welche Eigenarten, Eigenorte und Eigenzeiten<sup>312</sup> lassen sich für einen Gebildetyp angeben, die die zum treffsicheren Erreichen angestrebter Auswirkungen in Betracht zu ziehenden Einwirkungen nahe legen?

Die hier verwendete Bestimmung planungstauglicher Gebildetypen geht auf Heide-

---

<sup>312</sup> Eigenarten sind die Beschaffenheiten eines Gebildes, die dieses von anderen trennscharf zu unterscheiden erlaubt; Eigenorte sind die Bündel von Anschlüssen (= Standorte) eines Gebildes, die dieses für seine Ansässigkeit benötigt und an denen es anzutreffen ist; Eigenzeiten sind die Zeitspannen, die mit dem Entstehen und Vergehen eines Gebildes einhergehen sowie die Taktung seines Betriebsgangs bestimmen; vgl. dazu Heidemann 2000/01.

mann<sup>313</sup> zurück. Er schlägt vor, Veranstaltungen, Einrichtungen, Anlagen und Standorte als Typen der Bezugsgebilde von Regionalplanung zu betrachten.



Kennzeichnend für die vorgeschlagenen Gebildetypen sind die für alle Gebilde eines Typs geltenden Eigenheiten wie

- die von Zumutungen und Zusicherungen gelenkten Tätigkeiten bei **Veranstaltungen**,
- die den Gebrauch von Handhaben zur Erledigung von Aufgaben sichernden Zuständigkeiten bei **Einrichtungen**,
- die auf die absehbaren Auslastungen abgestimmten Auslegungen bei **Anlagen** und
- die den angestrebten Nutzungen entsprechenden Eignungen der Anschlüsse bei **Standorten**. (Abb. 19).

Dabei sind die Gebilde aller Typen als "Werke" anzusehen, die nach Maßgeblichkeiten des gesellschaftlichen Stoffwechsels zustande gebracht werden und nicht durch Zwangsläufigkeiten des Naturhaushalts zustande kommen. Mit dem Werkcharakter geht auch ihre grundsätzliche Eignung für planvolle Einwirkungen zum Erreichen angestrebter Auswirkungen einher.

Außerdem sind die Gebilde aller Typen auch "Komplexionen", die nur über die ihnen eigenen "Pack-Enden" erreichbar und beeinflussbar sind.

Die Tatsache, dass in jedem Gebildetyp durch seine "Pack-Enden" bestimmte Arten der Einflussnahmen bereits angelegt sind, lässt sich dann auch für Überlegungen nutzbar machen (Abb. 20):

---

<sup>313</sup> Heidemann 1993, 17ff.

Aus den Unterschieden der Gebildetypen folgt auch ihre unterschiedliche Eignung für bestimmte Einflussnahmen, die dann wieder bei Überlegungen zum Erwägen und Prüfen von Einwirkungen, mit denen sich die angestrebten Auswirkungen erreichen lassen, hilfreich ist. So legt z.B. der Gebildetyp "Anlagen" eher die Verwendung der Einflussnahme "Bau & Betrieb" nahe als dies bei den Gebildetypen "Veranstaltungen", "Einrichtungen" und "Standorte" der Fall ist.

Dieser Zusammenhang von Gebildetyp, "Pack-Enden" und Art der Einflussnahme ist auch planungspraktisch von Belang, weil er das Suchfeld für Lösungswege<sup>314</sup> einschränkt und erfolgversprechende Einwirkungen frühzeitig ins Blickfeld rückt.

Die Unterschiedlichkeit der Gebildetypen bedeutet jedoch keinesfalls, dass ihre Ausprägungen in einer Region beziehungslos nebeneinander stehen. Vielmehr ist es so, dass jede Veranstaltung (z.B. der Schulunterricht) zu ihrer Verwirklichung mindestens eine Einrichtung (z.B. einen Lehrkörper) und eine Anlage (z.B. ein Schulgebäude) benötigt, die wiederum einen geeigneten Standort (z.B. ein ebenes Flurstück mit Zugang) voraussetzt. Schon dieses Alltagsbeispiel lässt erkennen, dass die Unterscheidbarkeit von Gebilden nicht auch ihre Trennbarkeit bedeutet: Wie immer ein Schulunterricht (= Veranstaltung) abläuft – er kann nur stattfinden, wenn die beteiligten Lehrer und Schüler (= Einrichtungen) in einer geeigneten Stätte (= Anlage) an einer bestimmten Stelle einer Gemarkung (= Standort) zu einer vereinbarten Zeit zusammenkommen<sup>315</sup>.

Der am Alltagsbeispiel des Schulunterrichts feststellbare Zusammenhang von Veranstaltungen, Einrichtungen, Anlagen und Standorten gilt allgemein. Allgemein gilt auch, dass sich dieser Zusammenhang als Stufenfolge von Bedingungen darstellen lässt (Abb. 20): Der Standort ist eine Bedingung für die Anlage, die Anlage ist eine Bedingung für die Einrichtung und die Einrichtung ist eine Bedingung für die Veranstaltung. Umgekehrt ist dies nicht der Fall: Ein Standort erzwingt keine Anlage, eine Anlage keine Einrichtung und eine Einrichtung keine Veranstaltung.

Die Einflussnahme auf einen Gebildetyp kann sich auch auf die anderen Gebildetypen auswirken, wobei der Wirkzusammenhang Veranstaltung - Einrichtung - Anlage -

---

<sup>314</sup> vgl. dazu auch Heidemann 2004a, P-37.

<sup>315</sup> vgl. dazu auch Heidemann 1999, 45.

Standort im Einzelfall unterbestimmt ist. Dies ist vor allem bei Einflussnahmen zur Leistungssteigerung von Einrichtungen und Veranstaltungen zu beachten: Der Absatz eines unverkäuflichen Erzeugnisses lässt sich ebenso wenig dadurch steigern, dass die entsprechende Betriebsstätte erneuert wird, wie ein unzulänglicher Unterricht dadurch besser wird, dass das Klassenzimmer neu gestrichen wird. Für Vorhaben der Regionalplanung bedeutet dies, dass auch ein aufwendiger Ausbau von Stätten eine möglicherweise notwendige, nicht aber eine hinreichende Bedingung für die angestrebte Leistungssteigerung von Einrichtungen und Veranstaltungen ist<sup>316</sup>.

Die Betrachtung des Wirkzusammenhangs Veranstaltungen - Einrichtungen - Anlagen - Standorte liefert ein Erkundungsraster<sup>317</sup>, das regionsübergreifend anwendbar ist: Unabhängig von ihrem Vorkommen in bestimmten Regionen gelten für alle Gebildetypen die ihnen eigenen Wirkungsweisen. Was die Regionen unterscheidet, ist die Unterschiedlichkeit der jeweils anzutreffenden Art und Anzahl von Veranstaltungen, Einrichtungen, Anlagen und Standorten als den "Pack-Enden" für Einwirkungen.

#### 4.1 Veranstaltungen

Zunächst gilt, dass Planung als Herstellungsvorgang selbst eine Veranstaltung ist, die sich als "Abfolge von Verrichtungen (Betätigungen, Bewerkstellungen, Veranlassungen) im Verfolg von Vorhaben nach Maßgabe von Vorgaben für Zumutungen & Zusicherungen"<sup>318</sup> darstellen lässt. Dabei besteht bei Planung das Vorhaben in der Verfertigung eines Planwerks als Darstellung von Anleitungen (= Beschrieb<sup>319</sup>) zur treffsicheren Herbeiführung angestrebter Auswirkungen durch die Ausführung der bestgeeigneten Einwirkungen. Die für die Veranstaltung "Planung" geltenden Vorgaben umfassen die Zumutung, das für die Ausführung besttaugliche Planwerk zu erarbeiten, sowie die Zusicherung, alle dafür erforderlichen Arbeiten zu ermöglichen. Diese Zumutungen und Zusicherungen werden üblicherweise in einem Planungsauf-

---

<sup>316</sup> vgl. dazu auch Linde 1971, 98 (in 1988, 106) sowie Heidemann 1993, 19.

<sup>317</sup> Heidemann 2004a, R-42, R-43.

<sup>318</sup> Heidemann 2004a, R-9.

<sup>319</sup> Die Wortwahl "Beschrieb" wird hier von Heidemann (Heidemann 2004a, P-2, P-34) übernommen, um den Unterschied zwischen Anleitungen und Berichten (= Beschreibungen) zu verdeutlichen.



trag festgehalten<sup>320</sup>. Der Planungsauftrag verdeutlicht, dass jede Planung sowohl etwas verlangt (Zumutungen) als auch etwas verspricht (Zusicherungen).

Die Unterscheidung von Planung (als Veranstaltung und damit Gebilde auf der Sachebene), Planwerk (als Beschrieb eines Vorhabens und damit Gebilde auf der Satzebene) und Planungsgegenstand (als Veranstaltung, Einrichtung, Anlage bzw. Standort und damit Gebilde auf der Sachebene) führt dann auch dazu, die entsprechenden Vorgaben zu unterscheiden.

Zwar drücken alle Vorgaben ein Sollen aus, doch bringt es die Unterschiedlichkeit der Bezugsgebilde mit sich, dass jeweils unterschiedliche Beschaffenheiten als Sachbezug der Soll-Angaben im Vordergrund stehen:

Die für Planung als Veranstaltung zur Verfertigung von Planwerken geltenden Vorgaben umfassen z.B. Eigenheiten wie Offenheit, Zielstrebigkeit, Rechtmäßigkeit etc. Sie sind von den Vorgaben für die Planwerke als Ergebnisse der Planung zu unterscheiden. Diese Vorgaben bestehen aus Soll-Angaben für die Beschaffenheiten der in den Planwerken behandelten Gebilde wie z.B. Einträglichkeit (bei Veranstaltungen), Zugänglichkeit (bei Einrichtungen), Standfestigkeit (bei Anlagen) oder Erreichbarkeit (bei Standorten).

#### **4.1.1 Vorgaben**

Welche Einwirkungen zum Erreichen der angestrebten Auswirkungen in Erwägung gezogen werden, richtet sich nach den Vorgaben, die diese Auswirkungen erfüllen sollen, und den Budgets, die für Einwirkungen verfügbar sind. Dabei umfassen die Vorgaben nicht nur Angaben über das, was erreicht werden soll wie z.B. der Bau einer Straßen- oder Schienenverbindung mit einer bestimmten Trassenführung, sondern auch über das, was als unabänderlich zu beachten ist wie z.B. bestimmte Geländeformen als Zwangspunkte der Trassenführung. Vorgaben sind die maßgeblichen Richtmarken für die Beschaffenheit der angestrebten Auswirkungen. Dabei sind Vorgaben immer der Ausdruck von Bestrebungen angesichts der jeweils als zutreffend unterstellten Überzeugungen über den Wirkzusammenhang

Einwirkungen → Gebilde → Auswirkungen.

---

<sup>320</sup> Heidemann 2004a, P-25.

Aus der Schlüsselstellung der Gebilde im Wirkzusammenhang und der Unterschiedlichkeit der Gebilde ergibt sich, dass Vorgaben nur dann ihren Zweck für das Aufzeigen erfolgversprechender Einwirkungen erfüllen, wenn sie auf die Eigenarten, Eigenorte und Eigenzeiten der jeweils behandelten Gebilde abgestimmt sind. Im Falle der Veranstaltungen heißt dies, deren besondere Erscheinungsformen wie z.B. Lebensführung, Wertschöpfung, Machtgebrauch und Landnutzung zu beachten.

Ein erster Anhaltspunkt für die genauere Bestimmung von Vorgaben ergibt sich aus der generellen Zwecksetzung für Planungen, vorliegende oder absehbare Unzuträglichkeiten zu beheben bzw. abzuwenden. Der Aufwand, den Planung im Hinblick auf den erforderlichen Vorlauf an Zeit, Vorsprung an Wissen und Vorrat an Mitteln<sup>321</sup> verursacht, ist nur dann zu rechtfertigen, wenn die erreichten Auswirkungen die jeweiligen Unzuträglichkeiten auch tatsächlich beheben oder mildern. Um dies zu bewerkstelligen, bedarf es einmal der Angabe der "Messlatten", anhand derer bestimmte Sachverhalte als Unzuträglichkeiten gelten, und zum anderen der Aufdeckung der die Unzuträglichkeiten hervorrufenden Wirkzusammenhänge.

Für die hier zu behandelnden Veranstaltungen Lebensführung, Wertschöpfung, Machtgebrauch und Landnutzung ergeben sich die "Messlatten" aus den jeweiligen Belangen der Auskömmlichkeit, Einträglichkeit, Verhältnismäßigkeit und Nachhaltigkeit (Abb. 21).

Dabei umfasst der Begriff der Auskömmlichkeit den gesamten Bereich der Lebensführung von der Ernährung, Behausung, Gesundheit, Bildung bis zur Erwerbstätigkeit und gesellschaftlichen Teilhabe.

Die die Unzuträglichkeiten hervorrufenden Wirkzusammenhänge aufzudecken, bedarf gründlicher Untersuchungen der jeweils vorliegenden Umstände. Bei der Wechselhaftigkeit der politischen Verhältnisse in den Palästinensischen Gebieten lassen sich im Rahmen dieser Arbeit dazu nur grobe und vorläufige Angaben machen. Diese zu verfeinern und laufend zu aktualisieren ist ohnehin die Aufgabe der palästinensischen Planungsstellen.

---

<sup>321</sup> Heidemann 1985, 41.

Andererseits gibt es aber auch Problemlagen, die so offenkundig und drängend sind, dass ihre Bewältigung keinen Aufschub duldet. Selbst wenn in diesen Fällen keine umfassende und dauerhafte Lösung möglich ist, lassen sich hier oft Wege finden, auf denen rasch spürbare Erleichterungen erreicht werden können.

### **1 Lebensführung**

Die Hauptursachen für die bestehenden Unzuträglichkeiten der Lebensführung in den Palästinensischen Gebieten liegen in der Überlagerung der unzureichenden Budgets der Haushalte mit den von den israelischen Stellen eingeführten und aufrechterhaltenen beengenden Regimes. Die Beschneidungen der alltäglichen Budgetverwendung, die von diesen Regimes ausgehen, sind mit den Handhaben der Regionalplanung nicht zu beheben. Um hier grundlegende Veränderungen zu erreichen, bedarf es einer Neuordnung der politischen Landschaft weit über die Palästinensischen Gebiete hinaus.

Unterhalb der Schwelle der vollständigen Übernahme der Regierungsgewalt in den Palästinensischen Gebieten durch eine palästinensische Regierung und der damit verbundenen Abschaffung israelischer Regimes kann jedoch jetzt schon ausgelotet werden, in welchen Bereichen in welchem Ausmaß Erleichterungen der Lebensführung erreichbar sind.

### **2 Wertschöpfung**

Die Schwächen und Verzerrungen der Wertschöpfung in den Palästinensischen Gebieten wie das begrenzte Kapital der Betriebe, ihre große Abhängigkeit von der israelischen Wirtschaft, die ungenügende und verfallene öffentliche Sachausstattung, die territoriale Zersplitterung der Palästinensischen Gebiete, der Mangel an sicheren Verbindungen und freiem Zugang zu Märkten außerhalb Israels und der fehlende Zugang zu den Naturschätzen, insbesondere Wasser, sind in erster Linie die Folgen der von israelischen Stellen vorgenommenen Beschränkungen des Warenverkehrs. Unter diesen Bedingungen sind alle Bemühungen um eine die Abhängigkeit von Israel mindernde Wirtschaftsförderung in den Palästinensischen Gebieten wenig aussichtsreich. Solange ein großer Teil der palästinensischen Betriebe nur Zulieferer für israelische Betriebe ist, bleiben ihnen nur die weniger einträglichen Stufen der Wertschöpfungskette und damit auch die geringer bezahlten Stellen für palästinensische Arbeitskräfte. Dies verfestigt die Abhängigkeit der palästinensischen Arbeitskräfte vom israelischen Wirtschaftsgeschehen. Trotz der im Pa-

riser Protokoll<sup>322</sup> vorgesehenen Möglichkeit, die den Palästinensern den Handel mit bestimmten Gütern mit Dritten (z.B. Ägypten und Jordanien) erlaubt, hat sich das Handelsregime der Palästinensischen Gebiete nicht verändert – ca. 73 % der palästinensischen Einfuhren kommen aus Israel und 98 % der palästinensischen Ausfuhren gehen nach Israel.

### **3 Machtgebrauch**

Die nach der Prinzipienklärung von 1993 in den Palästinensischen Gebieten entstandenen Regierungs- und Verwaltungsstellen hatten von vorne herein nur beschränkte Befugnisse und dies auch nur in 40 % der Palästinensischen Gebiete. Deren Ausübung wird durch israelische Stellen noch zusätzlich erschwert, indem die Bewegungsfreiheit auch der palästinensischen Amtsträger eingeschränkt wird. Dies führt dazu, dass der für die Wirksamkeit einer Verwaltung entscheidende durchgängige Vollzug von Gesetzen und Verordnungen nicht gewährleistet ist und das Ansehen und der Ruf der palästinensischen Behörden untergraben wird. Auch die Ursachen für die immer wieder auftretenden Zuständigkeitskonflikte, die mangelnde Einhaltung der gesetzlichen Regelungen, der übermächtige Einfluss der Zentralregierung auf die regionale und lokale Ebene gehen letztlich auf die Machtbefugnisse der israelischen Militärbesatzung zurück. Anstatt einer ordnungsgemäßen Verwaltung entsteht eine Art Wildwuchs, der den Boden für Ämterpatronage, Misswirtschaft und Korruption bereitet.

### **4 Landnutzung**

Die Unzuträglichkeiten der Landnutzung in den Palästinensischen Gebieten sind eine unmittelbare Begleiterscheinung der Mängel in der Lebensführung, der Wertschöpfung und des Machtgebrauchs. Verstärkt werden diese durch die anhaltenden Landenteignungen für den Bau neuer israelischer "Siedlungen" und die Errichtung militärischer Sperrzonen. Meist handelt es sich dabei um Anbauland, dessen Verlust den palästinensischen Landwirten die Erwerbsgrundlage entzieht und sie meistens arbeitslos macht.

Aber auch dort, wo Anbauland noch in palästinensischer Hand ist, ist dessen Nutzung behindert wie z.B. infolge der Enteignung palästinensischer Wasservorkommen durch Israel. Diese führt zur Übernutzung der den Palästinensern verbliebenen Wasservorräte, ihrer steigenden Verschmutzung und ihrem zunehmenden

---

<sup>322</sup> Protokoll über wirtschaftliche Beziehungen zwischen der Regierung des Staates Israel und der PLO, Paris, 29. April 1994. vgl. Annex IV.

Schwund. Hinzu kommen u.a. die Zugangsbeschränkungen durch Checkpoints und Angriffe der jüdischen "Siedler" auf palästinensische Bauern. Misswirtschaft und die Übernutzung der begrenzten Naturschätze beeinträchtigen das für den Abgleich von Stoffdurchsatz des gesellschaftlichen Stoffwechsels und Stoffumschlag des Naturhaushalts erforderliche Verhältnis von Flächenbelegung und Flächenbeanspruchung, das ohnehin durch die zunehmende Abtrennung städtischer Siedlungen von ihren ökologischen Ergänzungsflächen immer kritischer wird.

Schon dieser grobe Überblick zeigt, dass wesentliche Punkte der von einer palästinensischen Regionalplanung zu beachtenden Vorgaben zu einem Agenda/Arena-Feld gehören, das von der jeweiligen regionalen Ebene kaum erreichbar ist. Am ehesten ist es der Bereich der Lebensführung, in dem regionale und lokale Einwirkungen Erleichterungen schaffen können.

#### **4.1.2 Vorhaben**

Vorhaben sind auf das Erreichen der angestrebten Auswirkungen ausgerichtete Bündel von Einwirkungen. Damit Vorhaben Erfolg haben, müssen sie zunächst einmal gelingen<sup>323</sup>. Für das Gelingen von Einwirkungen als Bedingung ihres Erfolgs ist vielfach ausschlaggebend, dass sie nicht nur an den "richtigen" "Pack-Enden" ansetzen, sondern auch in der "richtigen" Reihenfolge vorgenommen werden: Schon aus dem alltäglichen Tun z.B. beim Ankleiden ist geläufig, dass es zwar für den Erfolg des Ankleidens unerheblich ist, ob man zuerst den linken und dann erst den rechten Schuh anzieht oder zuerst den Mantel anzieht und danach den Hut aufsetzt, dass es aber einen Unterschied macht, ob man die Schuhe schon vor den Socken anzieht, die Jacke vor dem Hemd und den Mantel vor dem Anzug. Anders als bei Geschehensabläufen des Naturhaushalts, bei dem die Abfolgen von Ereignissen durch die Zwangsläufigkeiten von Verursachungen bestimmt sind, sind die Reihenfolgen der Tätigkeiten bei Veranstaltungen des gesellschaftlichen Stoffwechsels durch die Maßgeblichkeiten von Bezweckungen bedingt<sup>324</sup>.

Zur Vorbereitung von Vorhaben genügt es also nicht, Art und Ausmaß der für das Erreichen der angestrebten Auswirkungen erforderlichen Einwirkungen aufzuzeigen

---

<sup>323</sup> zum Unterschied von Gelingen und Erfolg vgl. Janich 2001, 36, 41.

<sup>324</sup> Janich (2001, 55) nennt diesen Bedingungs Zusammenhang "Prinzip der methodischen Ordnung".

und ihre Abfolge offen zu lassen. Für das Gelingen und den Erfolg der Einwirkungen ist es vielmehr unabdingbar, auch die Reihenfolge ihres Vollzugs anzugeben.

Damit umfasst die Unterscheidung von Vorgaben und Vorhaben nicht nur die Unterscheidung von Auswirkungen und Einwirkungen als jeweils maßgeblichem Sachbezug, sondern auch die Unterscheidung zweier unterschiedlicher Typen von Planwerken: Verzeichnisse (Sammlungen, Aufstellungen) von angestrebten Auswirkungen folgen der Schablone<sup>325</sup> von Stücklisten, während Übersichten über die Abfolgen von Einwirkungen sich nach der Schablone von Drehbüchern richten.

Um die unter 4.1.1 genannten Vorgaben

- Auskömmlichkeit der Lebensführung
- Einträglichkeit der Wertschöpfung
- Verhältnismäßigkeit des Machtgebrauchs
- Nachhaltigkeit der Landnutzung

zu erreichen, kommt eine Vielzahl von Vorhaben in Betracht. Unter diesen die jeweils bestgeeigneten herauszufinden und ausführungsfähig darzustellen, ist die Hauptaufgabe der dafür zuständigen palästinensischen Planungsstellen. Hier können deshalb nur grobe Richtmarken für die anzustellenden Überlegungen aufgezeigt werden. Die übergreifende Leitvorstellung dabei ist die Kreisläufigkeit des Verbunds von Naturhaushalt und gesellschaftlichem Stoffwechsel, die die beiden Schnittstellen als bevorzugte "Pack-Enden" für Vorhaben nahe legt (Abb. 22):

## **1 Lebensführung**

Vorhaben zur Sicherung der Auskömmlichkeit der Lebensführung können zunächst zwei Ansatzpunkte ins Auge fassen: Die Beseitigung der Behinderungen bei der Ausübung der alltäglichen außerhäuslichen Tätigkeiten und die Schaffung von Stellen als Voraussetzung für die Erzielung von Einkommen. In beiden Fällen geht es um die Veränderung von Regimes, die die Beschaffung ausreichender Budgets und deren ungehinderte Verwendung nicht zulassen. Unter Beachtung des "Prinzips der methodischen Ordnung" ist einsichtig, dass die Beseitigung der Behinderungen des Alltags die Vorbedingung für die Schaffung von Stellen ist: Ohne Aussicht darauf, dass Arbeitskräfte regelmäßig und verabredungsgemäß ihre Stellen auch auf-

---

<sup>325</sup> zum Begriff der Schablone vgl. Grunwald 2000, 60; zu den Schablonen von Stückliste, Bauplan und Drehbuch vgl. Heidemann 2004a, E-15.

suchen können, sind Betriebsabläufe nicht verlässlich vor Störungen und Verlusten zu bewahren, geschweige denn so zu gestalten, dass sich zusätzliche Stellen betrieblich lohnen.

Auch hier gilt - wie schon bei den Vorgaben (s. Kap. 4.1.1) - , dass eine palästinensische Regionalplanung derartige Vorhaben nicht ohne Unterstützung von außen auf den Weg bringen kann.

Abgesehen davon gibt es einfach zu überblickende Zusammenhänge, die Einwirkungen zur Erleichterung der Lebensführung auch unter den gegebenen Umständen nahe legen. Z.B. haben die Zugangsbeschränkungen zu Krankenhäusern insbesondere in Ostjerusalem durch Grenzziehungen und Checkpoints häufig zur Folge, dass verzögerte oder verhinderte Behandlungen zu gesundheitlichen Dauerschäden oder zum Tod führen. Palästinensische Stellen könnten dem auch jetzt schon dadurch begegnen, die Krankenstationen in den ländlichen Gebieten (als Gebilde für Einwirkungen) so zu betreiben, dass sie ständig mit einer Fachkraft besetzt sind, die im Notfall Hilfe leisten kann. Dies gilt besonders für Gemeinden, die von der Mauer umzingelt sind. Zu klären wären die Finanzierung und die Zuständigkeiten für Ausbau und Betrieb.

Bedenkt man, dass ein Teil der Gebermittel, die früher die NGOs erhalten haben, jetzt der PNA zufließen, so müssten Mittel dafür verfügbar sein. Die Zuständigkeiten für Bau und Betrieb müssten in die gemeindliche Selbstverwaltung eingepasst werden. Weitere Einwirkungen bestehen darin, bestimmte Bevölkerungskreise wie Gemeindebedienstete, Lehrer etc. (als Gebilde für Einwirkungen) in Notfallhilfe auszubilden. Beide Arten von Einwirkungen würden die Lebensführung der Bevölkerung absehbar erleichtern.

## **2 Wertschöpfung**

Für Vorhaben zur Steigerung der Einträglichkeit der Wertschöpfung bieten sich ebenfalls zwei Ansatzpunkte auf der Regimeebene an: Die Verringerung der Gestehungskosten und die Steigerung der Absatzerlöse. Eine Verringerung der betrieblichen Gestehungskosten erfordert z.B., dass die Palästinenser die Verfügungsmacht über die Naturschätze in den Palästinensischen Gebieten erhalten. Weiterhin müssen die israelischen Behinderungen der Bewegungen von Personen und Gütern innerhalb der Palästinensischen Gebiete und über die Grenzen beseitigt werden. Schließlich müssen die öffentliche Sachausstattung wie Straßen, Wasser- und Stromnetze, Abwasser- und Abfallentsorgung etc. in einen Zustand ver-

setzt werden, der betriebliche Aufwendungen für kostspielige betriebliche Insellösungen entbehrlich macht. Dies wäre durch Vorhaben auf der regionalen Ebene zu erreichen. Die Steigerung der Absatzerlöse einzelner Betriebe mit außer- bzw. überbetrieblichen Vorhaben anzustreben, ist dagegen weniger erfolgversprechend. Soweit sich diese aus dem Marktregime ergeben, unterliegen sie dem Zusammenwirken einer Vielzahl von Einflüssen, die sich nur schwer auf einzelne Einwirkungen zurückverfolgen und damit kaum treffsicher beeinflussen lassen.

Voraussetzung für das Gelingen aller Vorhaben zur Steigerung der Einträglichkeit der Wertschöpfung ist ein verlässlicher Frieden<sup>326</sup>.

### 3 Machtgebrauch

Vorhaben zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit des Machtgebrauchs als Ausdruck des rechtsstaatlichen Willkürverbots können sich einmal auf das Zustandekommen von Ermächtigungen und zum anderen auf deren Ausübung richten. Im ersten Fall geht es um die Verbindlichmachung von Gestattungen und Versagungen in Form von Normen und Standards, im zweiten Fall um die Überwachung ihrer Beachtung und der Verfolgung von Verstößen. Auch dies sind Einwirkungen auf Regimes, wie sie mit der Aufstellung von Planwerken und deren Ausführung einhergehen: Schließlich dient jedes Planwerk der Veränderung der bestehenden Regimes der Gesellungsweise, des Zeitduktus und des Stättengemenges mit dem Bestreben, die darauf zurückzuführenden Unzuträglichkeiten zu beheben oder zu mildern.

Die besondere Schwierigkeit bei Vorhaben zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit des Machtgebrauchs durch die Veränderung bestehender Regimes besteht darin, dass jedes Regime Ausfluss eines bestimmten Machtgebrauchs ist: Die Veränderung eines Regimes folgt also nicht nur einer Veränderung des üblichen Machtgebrauchs nach, sondern sie setzt diese bereits voraus. Dies führt in ein analytisches Dilemma, das nur pragmatisch zu bewältigen ist. Der Ausweg besteht darin, die Unterscheidung von Aufzeigen und Ausführen einer Handlung<sup>327</sup> in eine Aufgabenzerlegung von Planung und Verwaltung zu überführen, die eine Auskopplung der Planung aus dem nicht anhaltbaren Gang der Verwaltung und eine spä-

---

<sup>326</sup> World Bank 1999b.

<sup>327</sup> Janich 2001, 31.



tere Rückbindung der Planungsergebnisse in diesen erlaubt<sup>328</sup>. Tatsächlich ist das Wechselspiel von Auskoppelung und Rückbindung nicht nur im Verhältnis von Planung und Verwaltung, sondern auch innerhalb der Planung anzutreffen<sup>329</sup>, wo es ebenfalls die Vorbereitung von Regimeänderungen unter dem Dach eines bestehenden Regimes gestattet.

Inwieweit die Auskoppelung/Rückbindung-Schleife bei Vorhaben zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit des Machtgebrauchs in den Palästinensischen Gebieten wirksam werden kann, hängt jedoch entscheidend davon ab, auch die israelischen Stellen auf die Beachtung des Willkürverbots zu verpflichten.

#### 4 Landnutzung

Für Vorhaben zur Sicherung der nachhaltigen Landnutzung rückt die Kreisläufigkeit des Verbunds von Naturhaushalt und gesellschaftlichem Stoffwechsel (Abb. 22) zwei "Pack-Enden" in den Vordergrund:

- 1 Die Flächenbeanspruchung als Landnutzung für Zwecke der Entnahme von Naturschätzen und der Entledigung von Rückständen sowie
- 2 die Flächenbelegung als Landnutzung für Zwecke der Lebensführung, Wertschöpfung und des Machtgebrauchs<sup>330</sup>.

Beide Formen der Landnutzung bedingen einander: Flächenbeanspruchungen sind immer die Voraussetzung und Folge von Flächenbelegungen, während Flächenbelegungen stets zu Lasten von Flächenbeanspruchungen gehen.

Für die Flächenbeanspruchung in den Palästinensischen Gebieten gilt, dass sie über das hinaus geht, was der palästinensischen Flächenbelegung zuzurechnen ist. Wenn z.B. erhebliche Anteile von Naturschätzen wie Wasser der palästinensischen Verfügung entzogen sind, bedeutet dies auch eine Minderung der Erträge aus der Flächenbeanspruchung. Werden auch die zur Beanspruchung geeigneten Flächen verringert, wie das durch die verschiedenen Formen israelischer Landnahmen für "Siedlungen" und Sperrzonen geschieht, werden die Möglichkeiten für eine nachhaltige Landnutzung in den Palästinensischen Gebieten immer mehr beschnitten.

Hinzu kommt, dass die Palästinenser selbst die ihnen verbleibende Fläche wegen

---

<sup>328</sup> vgl. Heidemann 2004a, P-7.

<sup>329</sup> vgl. Rudert/Stieler 1996.

<sup>330</sup> Eindrucksvolle Beispiele für Landnutzungen zum Zwecke des Machtgebrauchs finden sich in Weizman 2009.

der Zunahme der Bevölkerung immer mehr für den Bau von Wohnungen, d.h. die Belegung der Flächen, nutzen müssen.

Aus der Erfahrung, dass Wohlstandsmehrung mit Ausweitungen sowohl der Flächenbelegung wie der Flächenbeanspruchung einhergeht, ergibt sich, dass auch sparsamer Umgang mit Flächen allein nicht dauerhaft den Erfordernissen einer nach mehr Wohlstand strebenden wachsenden Bevölkerung so gerecht werden kann, dass damit eine nachhaltige Landnutzung zu erreichen ist.

Schon auf dieser Stufe der Überlegungen wird also deutlich, dass neben den technischen Schwierigkeiten immer wieder die politische Lage ausschlaggebend ist.

#### **4.1.3 Handhaben und Vorgehen**

Vorhaben lassen sich nur verwirklichen, wenn die zur Ausführung von Einwirkungen geeigneten Handhaben auch verfügbar sind und in der sachgerechten Reihenfolge eingesetzt werden. Dabei richtet sich die Eignung von Handhaben nach der Beschaffenheit des Gebildes, an dem die Einwirkungen, die die angestrebten Auswirkungen zustandebringen sollen, vorgenommen werden. Dies ist eine schon aus der lebensweltlichen Alltagserfahrung stammende Einsicht (s. Kap. 2.2.2), die letztlich auch darin zum Ausdruck kommt, dass es unterschiedliche Handwerke gibt, die auf dem Einsatz erprobter Handhaben zur Einwirkung auf bestimmte Gebilde beruhen: Beim Hausbau werden andere Arten von Gerät und Geschick verwendet als beim Brotbacken, Kleidernähen oder Haareschneiden.

Das Handwerksbeispiel macht noch auf eine weitere aus der Alltagserfahrung bekannte Unterscheidbarkeit aufmerksam: Während Haareschneiden, Kleidernähen oder Brotbacken Tätigkeiten sind, die jeweils nur eine Fertigkeit verlangen, gehört zum Hausbau ein Bündel unterschiedlicher Fertigkeiten, die durchweg von den jeweiligen Handwerkern wie z.B. Baggerfahrern, Betonwerkern, Maurern, Zimmerleuten, Elektrikern, Fliesenlegern, Klempnern, Dachdeckern etc. ausgeübt werden. Dabei werden diese in einer durch die methodische Ordnung des Herstellungsablaufs vorgegebenen Vorgehensweise als Abfolge von Gewerken wie z.B. Erdarbeiten, Mauerarbeiten, Beton- und Stahlbetonarbeiten, Zimmer- und Holzbauarbeiten, Dachdeckungs- und Dachabdichtungsarbeiten, Klempnerarbeiten, Fliesen- und Plattenarbei-

ten, Tischlerarbeiten, Gas-, Wasser- und Abwasser- sowie Elektro-Installationsarbeiten in Gebäuden etc. tätig<sup>331</sup>.

Anders als bei den Sachgebilden ("Komplexionen") wie Anlagen und Standorten, die stoffliche Bestandteile verbinden, sind bei Sozialgebilden wie Veranstaltungen und Einrichtungen die die Handlungszusammenhänge bildenden Tätigkeitsbündel nur unscharf unterscheidbar.

Dennoch muss bekannt sein, welche verschiedenen Tätigkeiten die Veranstaltungen ausmachen, wenn es darum geht, mit den geeigneten Handhaben (Mitteln und Fertigkeiten) gezielt auf diese Veranstaltungen einzuwirken. Es muss außerdem unterstellt werden, dass die damit Betrauten diese Handhaben beherrschen – wie dies bei der Ausschreibung von Gewerken im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der ausführenden Handwerker der Fall ist. Gibt es Zweifel daran, dass diese Unterstellung zutrifft und sind diese nicht durch die Vorlage von Befähigungsnachweisen auszuräumen, werden vor der Auftragsvergabe Schulungen und Ausbildungen erforderlich<sup>332</sup>.

Für die Erfolgsaussichten eines Vorhabens kommt es also nicht nur darauf an, dass sich die durch den Wirkzusammenhang Einwirkungen → Gebilde → Auswirkungen nahe gelegten Einwirkungen als tauglich erweisen lassen, sondern vor allem auch darauf, dass die zur Ausführung der Einwirkungen erforderlichen Handhaben örtlich und zeitlich verfügbar sind. Dies zu klären, ist nur bei Kenntnis des jeweils vorgesehenen Vorhabens vor dem Hintergrund der örtlich verfügbaren Fertigkeiten und Gerätschaften möglich und damit eine Aufgabe der palästinensischen Planungsstellen.

Die Sicherstellung der zur Ausführung von Vorhaben erforderlichen Handhaben ist jedoch nur eine Anwendung der Zweck/Mittel-Schablone. Eine andere, auf die Janich immer wieder verweist<sup>333</sup>, macht von der lebensweltlichen Alltagserfahrung Gebrauch, dass verfügbare Mittel auch den Verfolg ganz anderer Zwecke als denen ihres Entstehungszusammenhangs nahe legen wie z.B. die Verwendung eines Messers als Schraubendreher oder eines Damenstrumpfs als Keilriemen.

---

<sup>331</sup> vgl. VOB 2006, Teil C.

<sup>332</sup> Dies ist ein Anwendungsfall der unter 4.1.2 bei 3 Machtgebrauch bereits vorgestellten Arbeitsmaxime von Auskoppelung & Rückbindung.

<sup>333</sup> z.B. Janich 2001, 49; ders. 2006, 21ff.

Für das Aufzeigen von Handhaben für Einwirkungen ergibt sich daraus, dass nicht unbedingt die Zwecke bestimmt sein müssen, bevor man sich den Mitteln zuwenden kann, wie dies von Grunwald vertreten wird<sup>334</sup>. Vielmehr ist es oft so, dass die Verfügbarkeit von Mitteln in Form von Gerätschaften und Fertigkeiten eine Verwendungsmöglichkeit in den Blick rückt, die bei ihrer Entstehung noch gar nicht vorausgesehen wurde.

Diese Umkehrung der Deutungsrichtung der Zweck/Mittel-Schablone von einer "Zwecke zuerst"- zu einer "Mittel zuerst"-Lesart ist vor allem dort praktisch bedeutsam, wo unter den Beteiligten Einverständnis über das Vorliegen eines Notstandes sowie die Notwendigkeit und Dringlichkeit des Tätigwerdens herrscht. In derartigen Fällen, wie sie bei Naturkatastrophen, Havarien oder Gewaltakten vorkommen, wird das tätige Vorgehen eher durch die rasche Verfügbarkeit von Handhaben als durch die Überlegenheit ihrer Eignung bestimmt.

Ein Beispiel für die Bedeutsamkeit von Handhaben sind sog. Entwicklunghilfeprojekte, bei denen die beteiligten Träger, Betreiber und Zulieferer<sup>335</sup> unterschiedlichen Regimes von Normen und Standards entstammen und verhaftet sind: Die durchweg vom Träger eingebrachten Vorgaben für die anzustrebenden Auswirkungen können vom Betreiber nur soweit durch Vorhaben erreicht werden, wie dieser auf die für die Ausführung der Einwirkungen benötigten Handhaben bei den verfügbaren Zulieferern zugreifen kann. Richten sich die Vorgaben nach den im Herkunftsland des Trägers üblichen Normen und Standards, kommt es leicht dazu, dass die im Einsatzland des Vorhabens verfügbaren Handhaben nicht geeignet sind, diese zu erfüllen. Dies führte dazu, dass zahlreiche der mit hohen Erwartungen begonnenen Vorhaben mit unbefriedigenden Ergebnissen endeten.

Bei Projekten in Palästina kommt noch hinzu, dass die benötigten Handhaben häufig durch die Regimes der Machtausübung der israelischen Militärverwaltung blockiert werden. So werden z.B. notwendige Abstimmungsgespräche zwischen ausländischen und palästinensischen Projektbeteiligten häufig durch die Bewegungsbeschränkungen für die Palästinenser verhindert. Vom Projektträger finanzierte Sach-

---

<sup>334</sup> Grunwald 2000, 67ff.

<sup>335</sup> vgl. Heidemann 2004a, R-34.

ausrüstungen werden z.T. solange von israelischen Stellen zurückgehalten und nicht an die Palästinenser ausgehändigt, bis sie Schaden genommen haben. Dadurch lassen sich dann häufig Vorgaben für Fristen des Projektfortschritts nicht einhalten.

Aus dem Scheitern von oft aufwendigen Bemühungen sind unterschiedliche Lehren gezogen worden:

- Die einem "top-down"-Ansatz zuneigende Denkschule verortet die Ursachen für das Scheitern in der mangelnden Trennschärfe der Zwecksetzungen bei den Vorgaben. Sie sieht Abhilfe darin, die Vorgaben enger zu fassen, z.B. die Vorgabe "Steigerung des Schulbesuchs" durch die Vorgabe "Die Schulbesuchsquote beträgt 80 %" zu ersetzen.
- Die einem "bottom-up"-Ansatz zuneigende Denkschule verortet die Ursachen für das Scheitern dagegen in Mängeln der Treffsicherheit der Handhaben und des Vorgehens bei der Ausführung der Vorhaben. Sie sieht Abhilfe darin, einträgliche Verwendungen für brachliegende Fertigkeiten aufzuspüren und diese im Bedarfsfall zu erweitern und zu ergänzen.

Welcher dieser Ansätze sich als überlegen erweist, ist nicht zuletzt eine Frage der Beschaffenheit des Gebildes, auf das sich das Vorhaben bezieht: Technische Großanlagen wie z.B. Talsperren, Kraftwerke, Flughäfen, Hochhäuser etc. verlangen von ihren Abmessungen und den bei der Herstellung zu beachtenden Passungen her ein strafferes Vorgehen als dies bei der Bildung und Förderung von zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüssen wie z.B. Selbsthilfegruppen, Bürgerinitiativen, Trägervereinen, Genossenschaften etc. angebracht und möglich ist.

Die Überlegungen zum Aufzeigen erfolgversprechender Einwirkungen auf die in einer Region anzutreffenden Veranstaltungen können hier nur von allgemeiner Art sein. Damit lässt sich zwar ein Rahmen für nähere Erkundungen abstecken – verlässliche Hinweise auf die weiterführende Richtung des Vorgehens<sup>336</sup> bedürfen aber der Untermauerung durch Aufschlüsse, die nur von den zuständigen Planungsstellen vor Ort zu erlangen sind.

---

<sup>336</sup> vgl. Heidemann 2004a, P-29, P-33.

Dieses Ergebnis beruht weniger auf einem Mangel des hier gewählten theoretischen Ansatzes, das bei einem anderen Ansatz anders ausfallen würde. Vielmehr gehört es zur Eigenart des Gebildetyps "Veranstaltung", eine Vielzahl von verschiedenartigen, wandelbaren und beziehungsreichen Veranstaltungen unterschiedlichster Reichweite zu umfassen, deren konkrete Ausprägungen nur empirisch bestimmbar sind.

## 4.2 Einrichtungen

Einrichtungen sind - wie Veranstaltungen - Sozialgebilde<sup>337</sup>. Während Veranstaltungen das Nacheinander von Tätigkeiten umfassen, bestehen Einrichtungen aus dem Zueinander von Stellungen. In beiden Fällen beruhen die Sozialgebilde auf der Geltung von Maßgeblichkeiten in Form von Normen und Standards, die ihren Mitgliedern die Bahnen ihres Handelns vorgeben.

Je nach den Ausprägungen dieser Normen und Standards lassen sich vier Prototypen von Einrichtungen mit unterschiedlichen Zwecksetzungen und Waltbereichen unterscheiden<sup>338</sup>:

- Haushalte als sozio-ökonomische Einrichtungen der alltäglichen Lebensführung zur Deckung der Bedarfslagen ihrer Mitglieder.
- Betriebe als sozio-technische Einrichtungen der Wertschöpfung zur Erlangung von Einkünften durch Gestehung absatztauglicher Leistungen wie z.B. Höfe, Gruben, Werkstätten, Fabriken, Läden, Büros etc.
- Behörden als sozio-politische Einrichtungen des staatlichen Machtgebrauchs zur Ausübung der ihnen von den zuständigen Beschlussgremien erteilten Ermächtigungen wie z.B. Verwaltungen, Ämter, Dienststellen etc.
- Vereinigungen als sozio-kulturelle Einrichtungen der Zivilgesellschaft zur Vertretung der Belange ihrer Mitglieder wie z.B. Versammlungen, Zusammenschlüsse, Vereine, Verbände, Gremien etc.

---

<sup>337</sup> Der Ausdruck "Einrichtungen" wird hier - abweichend vom alltäglichen Sprachgebrauch - ausschließlich zur Bezeichnung von Sozialgebilden verwendet.

<sup>338</sup> vgl. dazu Wasel 1999, 35ff.

Die Herausbildung von Einrichtungen ist ein durchgängiger Zug aller Gesellschaften. Erst der Zusammenschluss zu Gesellungen ermöglicht die Bewältigung von Schwierigkeiten durch Zusammenarbeit, Arbeitsteilung und Aufgabenerlegung, die das Leistungsvermögen Einzelner - auch einzelner Einrichtungen - übersteigen. Neben der Bündelung von Kräften bei der Zusammenarbeit ist es die Fächerung, Stufung und Reihung von Tätigkeiten, die ein arbeitsteiliges Vorgehen für alle Beteiligten lohnend macht. Die Übertragung von Aufgaben an unterschiedliche Einrichtungen ermöglicht es Gesellschaften, die bei den verschiedenen Einrichtungen vorhandenen Fertigkeiten treffsicher zu nutzen. Aufgabenerlegung ermöglicht außerdem die gleichzeitige Ausführung verschiedener Tätigkeiten. Ein Beispiel dafür ist die Trennung der Aufgabenbereiche von Planung und Verwaltung bzw. Ausführung und ihre Zuordnung zu unterschiedlichen Einrichtungen<sup>339</sup>.

Bei Überlegungen darüber, welche Einwirkungen auf Einrichtungen tauglich sind, um angestrebte Auswirkungen zu erreichen, ist einmal die in einer Region anzutreffende Vielzahl und Vielfalt von Einrichtungen in Betracht zu ziehen. Zum anderen geht es aber auch darum, die den Einrichtungen eigenen "Pack-Enden" für Einwirkungen zu beachten. Im ersten Fall lassen sich die regional vorfindlichen Einrichtungen als Arten prototypischer Gesellungen wie Haushalte, Betriebe, Behörden und Vereinigungen auffassen. Im zweiten Fall geht es um die innere Verfasstheit der Gesellungen, die das Zueinander der Stellungen festlegt und die Stufung der Ermächtigungen und der damit einhergehenden Waltbereiche bestimmt.

Die Verfasstheit von Gesellungen ist insofern bedeutsam, als Einrichtungen ebenfalls Gebilde vom Typ "Komplexionen" sind, bei denen Einflussnahmen auf Gebilde nur über Einwirkungen auf deren "Pack-Enden" möglich sind. Inwieweit einzelne Mitglieder diese "Pack-Enden" verkörpern, sodass Einwirkungen auf einzelne Mitglieder zu Einflussnahmen auf die Einrichtung werden, ergibt sich aus ihren Stellungen innerhalb der Einrichtungen.

---

<sup>339</sup> vgl. dazu Heidemann 2004a, P-2.

#### **4.2.1 Stellungen**

Alfred Kuhn<sup>340</sup> hat dazu eine einheitliche Darstellung von Einrichtungen vorgeschlagen, die den Kern der Vielzahl und Vielfalt von tatsächlich bestehenden Einrichtungen erfasst und sich vor allem im Hinblick auf das Aufzeigen von Einwirkungen bewährt hat. Dabei berücksichtigt er neben der inneren Verfasstheit von Einrichtungen als ein Träger/Betreiber-Gefüge auch die Einbettung von Einrichtungen in ihre Umgebungen durch die Anschlüsse an Zulieferer und Empfänger, wie Abb. 23 verdeutlicht:

##### **1 Träger**

Als Träger einer Einrichtung gilt, wer für deren Zustandekommen und Fortbestand verantwortlich ist. Er legt nach eigenen Vorsätzen die Vorgaben für die Vorhaben der Einrichtung, die Übernahme der Aufwendungen und die Aneignung der Erträge fest. An der Ausführung der Vorhaben ist der Träger nicht beteiligt. Diese ist Aufgabe des Betreibers der Einrichtung. Beispiele für dieses Träger/Betreiber-Muster sind die Verhältnisse Parlament/Regierung, Regierung/Verwaltung, Unternehmenseigner/Betriebsführung, Bauherr/Architekt etc.

##### **2 Betreiber**

Der Betreiber einer Einrichtung hat die Aufgabe, die Vorhaben nach den vom Träger festgelegten Vorgaben auszuführen. Dazu muss er vom Träger die für die Erledigung der Aufgaben erforderlichen Handhaben einschließlich seiner eigenen Vergütung erhalten. Der Betreiber bildet bei der Leistungsgestehung der Einrichtung die Schaltstelle zwischen Träger, Zulieferer und Empfänger. Er erteilt die Aufträge an den Zulieferer und sorgt für deren Bezahlung. Ebenso sorgt er dafür, dass der Empfänger die ihm zugedachten Leistungen der Einrichtung erhält und die entsprechenden Gegenleistungen erbringt. Diese können in Zahlungen bestehen, aber auch in Stimmen bei Wahlen. Beispiele für Betreiber sind Treuhänder, Vorstände, Geschäftsführer, Verwalter, Betriebsleiter etc.

##### **3 Zulieferer**

Der Zulieferer führt die vom Betreiber erteilten Aufträge gegen die verabredete Bezahlung aus. Er verkörpert den Bereich der Umgebung der Einrichtung, aus dem die für das Wirken der Einrichtung erforderlichen Handhaben bezogen werden. Hierbei handelt es sich durchweg um private Einrichtungen der Wertschöpfung wie

---

<sup>340</sup> Kuhn 1975, 205ff.



z.B. Hersteller und Händler, aber auch um Haushalte für die Anwerbung von Arbeitskräften. Beispiele für Zulieferer sind Fabriken, Werkstätten, Baufirmen, Groß- und Einzelhändler etc.

#### **4 Empfänger**

Empfänger sind alle, die von den Leistungen einer Einrichtung berührt werden. Dazu gehören nicht nur alle, denen die Leistungen Vorteile bringen sollen, sondern auch alle, die dadurch benachteiligt werden. Dies erklärt auch, warum Vorhaben nicht selten die Empfängerschaft spalten und Widerstand bei denen hervorrufen, die Nachteile für sich befürchten. Ob, wann und wie dies geschieht, hängt maßgeblich vom Verbleib von Aufwand und Ertrag und dem dadurch bestimmten Verhältnis Träger/Empfänger ab (Abb. 24). Dieses Verhältnis kann sich z.B. dadurch ändern, dass eine bisher zur Deckung des Gemeinbedarfs von Behörden erbrachte Leistungsgestehung an Betriebe übertragen wird. Damit ändert sich die maßgebliche Übertragungsform von der Umverteilung zum Markthandel<sup>341</sup> mit der Auswirkung, dass nicht mehr die Bedürftigkeit des Empfängers, sondern die Erschwinglichkeit der Leistung den Maßstab für deren Erhalt abgibt.

Bei der Belieferung der palästinensischen Bevölkerung mit Wasser z.B. ist in den meisten Fällen die palästinensische Wasserbehörde zuständig für die Verteilung des Wassers an die Gemeinden, die ihrerseits das Wasser gegen die Entrichtung von Gebühren an ihre Einwohner weiterverteilen. Wenn das Wasser knapp wird und die Wasserbehörde nicht genügend Wasser liefern kann, ist die Bevölkerung gezwungen, Wasser zu weit höheren Preisen von Tankwagen verschiedener gewerblicher Anbieter zu kaufen.

Der von Kuhn in den Vordergrund gestellte Verbleib von Aufwand und Ertrag und das dadurch bestimmte Träger/Empfänger-Verhältnis liefert nicht nur den Schlüssel zur Unterscheidung der verschiedenen Prototypen von Einrichtungen, er verdeutlicht auch, dass und wie Einrichtungen in ihre Umgebungen eingebettet sind. Diese Umgebungen bestehen selbst wieder aus einer Vielzahl und Vielfalt von Einrichtungen, die ihrerseits durch Träger/Empfänger-Beziehungen vernetzt sind.

So ist bei der Wasserverteilung in den Palästinensischen Gebieten zu beachten, dass die palästinensische Wasserbehörde das Wasser zum großen Teil von dem

---

<sup>341</sup> vgl. Heidemann 2004a, R-71, R-72.

gewerblichen israelischen Wasserbetrieb Mekorot kaufen muss – also Empfänger der Handelsware Wasser ist. Da die israelische Regierung Träger der Firma Mekorot ist, kann sie über Menge, Preis und Zeiten der Wasserlieferungen an die palästinensische Wasserbehörde nach ihren Vorsätzen bestimmen.

Für Überlegungen zum Aufzeigen von Einwirkungen auf einzelne Einrichtungen bedeutet dies, dass nicht nur deren innere Verfasstheit von Belang ist, sondern auch die Anbindung der Träger und Empfänger an das übergreifende Netzwerk des gesellschaftlichen Stoffwechsels. Dessen regionale Ausprägung schlägt sich dann im regionalen Bestand der Einrichtungen nieder, der bei den Überlegungen zum Aufzeigen von Einwirkungen auf einzelne Einrichtungen ebenso zu berücksichtigen ist wie deren innere Verfasstheit.

#### **4.2.2 Adressaten**

Als Adressaten für Einwirkungen auf Einrichtungen kommen alle Akteure in Betracht, die an der Leistungsgestehung beteiligt sind. Damit geht der Kreis der Adressaten über die von den Stellungen her maßgeblichen Akteure Träger und Empfänger hinaus. Auch wenn der Betreiber auf Anweisung und gegen Vergütung bzw. der Zulieferer auf Bestellung und gegen Bezahlung tätig werden, besteht für beide ein Spielraum bei der Auftrags erledigung, der die Leistungsgestehung der Einrichtung erleichtern oder erschweren kann.

Hinzu kommt, dass auch der jeweilige Typ einer Einrichtung als Haushalt, Betrieb, Behörde oder Vereinigung für das Aufzeigen der zum Erreichen angestrebter Auswirkungen bestgeeigneten Einwirkungen maßgeblich ist. Anders als bei Sachgebilden wie Anlagen und Standorten, bei denen die Abfolge von Einwirkungen und Auswirkungen durch die Zwangsläufigkeiten des Gefüges ihrer Bestandteile bestimmt ist, gilt bei Sozialgebilden wie Veranstaltungen und Einrichtungen, dass die Abfolge von Einwirkungen und Auswirkungen durch die Maßgeblichkeiten ihrer Verfasstheit bedingt ist. Diese Maßgeblichkeiten beruhen auf den Ermächtigungen, die den Waltbereich einer Stellung umreißen und damit vorgeben, über welche Bahnen Einwirkungen weitergelangen. Von daher ist es ratsam, die Verfasstheiten der verschiedenen Typen von Einrichtungen im Auge zu behalten, wenn es darum geht, die zum Errei-

chen angestrebter Auswirkungen bestgeeigneten Einwirkungen auf Einrichtungen aufzuzeigen.

Mit dem Vorschlag von Kuhn, Einrichtungen nach dem Verhältnis von Träger und Empfänger im Hinblick auf den Verbleib der Aufwendungen und Erträge bei der Leistungsgestehung zu unterscheiden (vgl. Abb. 23), ergeben sich auch Anhaltspunkte für Überlegungen zur Aufdeckung der "richtigen" Adressaten bei Haushalten, Betrieben, Behörden und Vereinigungen:

## 1 Haushalte

Haushalte<sup>342</sup> sind Einrichtungen, bei denen Träger der Leistungsgestehung und Empfänger der Leistungen zusammenfallen: Eine Hausfrau z.B. kocht und isst. So betrachtet, schließen Haushalte auch Familien und Lebensgemeinschaften ein. Haushalte bilden die verbreitetste, unterste und zugleich wichtigste Gesellungs-einheit innerhalb einer Gesellschaft, in denen sich ein Großteil der alltäglichen Lebensführung der Menschen abspielt: So gut wie jeder ist in einem Haushalt aufgewachsen und hat dort die ersten Prägungen des in der jeweiligen Gesellschaft üblichen Miteinander im Zusammenleben erfahren und eingeübt. Lange vor jedem Schulbesuch werden in Haushalten Kenntnisse und Fertigkeiten der Alltagsbewältigung erworben. Die erste Bekanntschaft mit Zuwendung und Zuneigung, aber auch mit Ablehnung und Abneigung, mit Friedfertigkeit oder Gewalttätigkeit wird in Haushalten gemacht.

Die Einbindung von Haushalten in ihre Umgebungen macht sie auch zu Knotenpunkten in den Übertragungsnetzen des Marktes und der Umverteilung. Neben der Vergemeinschaftung ihrer Mitglieder nach dem Regime der Gegenseitigkeit von Beitrag und Teilhabe vollzieht sich in Haushalten auch deren Vergesellschaftung durch den Anschluss an die Regimes des Marktes von Nachfrage und Angebot bzw. der Umverteilung von Anspruch und Gewähr.

Die damit einhergehende Vielzahl und Vielfalt von Anschlüssen verleiht Haushalten eine vergleichsweise große "Oberfläche", die sie einer Vielzahl von Einwirkungen aussetzt: Jedes Mitglied eines Haushalts kommt z.B. als Fabrikarbeiter, Ladenkun-

---

<sup>342</sup> vgl. dazu Heidemann 1991.

de, Behördenbesucher, Verkehrsteilnehmer, Schüler oder Student, Vereinsmitglied etc. mit einem anderen Ausschnitt der Umgebung in Berührung, macht dort eigene Erfahrungen und kann darüber berichten. Auf diese Weise sammelt sich in Haushalten Wissen an, das die Erwartungen der Mitglieder auch in den Feldern ausrichtet, in denen sie nicht über eigene Erfahrungen verfügen. Dass dieses Wissen vielfach gefiltert und verzerrt ist, ändert nichts an seiner Bedeutsamkeit für die alltägliche Lebensführung.

Diese umfasst - anders, als die herkömmliche ökonomische Unterscheidung<sup>343</sup> besagt - eben nicht nur den "Konsum" als Verbrauch und Verzehr von Waren, die der Haushalt aus seiner Umgebung bezieht, sondern ganz maßgeblich den Budgetgebrauch zur Gesteuerung von Leistungen, die das Auskommen und Fortkommen der Haushaltsmitglieder erst ermöglichen. Ironmonger<sup>344</sup> spricht deshalb von dem "household mode of production" als einer eigenen Gestaltungsweise. Diese Haushaltswirtschaft trägt selbst in einem Land mit einer ausgeprägten Marktwirtschaft wie Australien immerhin 44 % zur gesamten Wertschöpfung bei, bildet also die größte Wertschöpfungssparte<sup>345</sup>. In Ländern mit einer weniger entfalteten Marktwirtschaft liegt dieser Beitrag noch entsprechend höher. In Kriegs- und Krisenzeiten, in denen der marktwirtschaftliche Wirtschaftskreislauf zum Erliegen kommt, ist es die Haushaltswirtschaft, die auch dann noch den Lebensunterhalt ihrer Mitglieder sichert.

In den Palästinensischen Gebieten wurde z.B. zur Zeit der Ersten Intifada die mit dem Boykott israelischer Waren einhergehende Abkoppelung vom israelischen Markt durch die Leistungsgesteuerung in den Haushalten zur Deckung des eigenen Bedarfs und zum Verkauf oder Tausch aufgefangen.

Damit erweisen sich Haushalte als äußerst robuste Einrichtungen in dem Sinne, dass sie ihren Zusammenhalt auch in turbulenten Umgebungen bewahren können. Die Ursache dafür ist darin zu sehen, dass einzelne Mitglieder im Bedarfsfall wechselnde Erledigungen übernehmen und auf diese Weise die Redundanz schaffen, von außen kommende Störungen abzupuffern.

---

<sup>343</sup> vgl. Heinrichsmeyer et al. 1985, 14, 149ff.

<sup>344</sup> Ironmonger 2000.

<sup>345</sup> Soupourmas; Ironmonger 2002, 1.

Die Kehrseite dieser Fähigkeit ist allerdings eine Unempfindlichkeit auch gegen solche Einwirkungen von außen, die eine Erleichterung der Lebensführung anstreben: Erreichen sie den Haushalt nicht auf dem "richtigen" Weg und passen sie nicht zu den in einem Haushalt eingespielten Üblichkeiten, haben sie es schwer, angenommen zu werden<sup>346</sup>.

## 2 Betriebe

Betriebe der unterschiedlichsten Erscheinungsformen wie z.B. Werkstätten, Fabriken, Büros, Läden etc. verdanken ihr Zustandekommen der Tatsache, dass die Beschaffung von Erzeugnissen auf Märkten ebenso Aufwendungen erfordert wie deren Gestehung in Betrieben<sup>347</sup>. Der Hintergrund ist der, dass Betriebe und Märkte einen kreisläufigen Verbund bilden<sup>348</sup>, bei dem das vorherrschende Marktregime - das Gefüge der relativen Preise<sup>349</sup> - die Gelegenheiten dafür schafft, Betriebsbudgets einträglicher für die Gestehung als für die Beschaffung zu verwenden. Es liegt am Geschick des Unternehmers im Umgang mit den Betriebsbudgets, ob es ihm gelingt, auf Dauer über den Gestehungskosten liegende Absatzerlöse zu erzielen. Daraus folgt, dass der Unternehmer als Träger des Betriebs das ausschlaggebende "Pack-Ende" für Einwirkungen ist.

Sein Handeln wird vornehmlich durch drei Regimes bestimmt: das Regime der Preismechanik des Marktes, das Regime der staatlichen Abgabenordnung und das Regime der von der Sachausstattung bestimmten Transportkosten.

Gerät er durch das Marktregime unter Druck, liegt es für ihn nahe, Entlastung bei den anderen Regimes zu suchen. Da es Betriebe sind, die einen Großteil der dem Lebensunterhalt der Haushalte dienenden Stellen schaffen, genügt vielfach der Hinweis auf den drohenden Verlust von Stellen, damit der Staat dem Betrieb bei den Abgaben entgegen kommt. Spiegelbildlich dazu werden örtliche oder regionale Abgabenordnungen so gehandhabt, dass Betrieben die Ansiedlung zur Schaffung von Stellen erleichtert wird.

In ähnlicher Weise werden betriebliche Ansprüche an die außerbetriebliche Sachausstattung begründet. Dabei liegt auf der Hand, dass die Größe der Betriebe eine

---

<sup>346</sup> Lewin 1943.

<sup>347</sup> Coase 1937, 4.

<sup>348</sup> Heidemann 2004a, R-66.

<sup>349</sup> North 1981, 8.

maßgebliche Rolle dafür spielt, Beeinträchtigungen ihrer Wertschöpfung durch die Regimes der Abgabenordnung bzw. Sachausstattung abzuwehren.

Generell gilt für Betriebe - insbesondere kleine Betriebe - , dass sie über Einwirkungen außerhalb der Preismechanik des Marktes nur schwer erreichbar sind. Ihre Beweglichkeit im Umgang mit Regimes erschwert außerdem, angestrebte Auswirkungen treffsicher herbeizuführen.

Dies ist in besonderem Maße in den Palästinensischen Gebieten der Fall, wo die überwiegende Mehrheit der Betriebe weniger als 20 Mitarbeiter beschäftigt.

### **3 Behörden**

Behörden sind Einrichtungen des staatlichen Machtgebrauchs. Ihre Ermächtigung beziehen sie aus Beschlüssen der Gesetzgebungsvertretungen. Ihre Waltbereiche sind nach Sachfeldern gefächert, nach Zuständigkeiten gestuft und nach Gebieten gekammert. Die zur Aufgabenerledigung erforderlichen Budgets erhalten sie ebenfalls durch Beschlüsse der Gesetzgebungsvertretungen nach Maßgabe der nach der staatlichen Abgabenordnung zu erwartenden Einkünfte. Im Sinne der Kuhnschen Unterscheidung von Träger und Betreiber sind die Behördenleitungen Betreiber, die zur Ausübung ihres Amtes nach den Vorgaben des jeweiligen Trägers bestellt werden.

Das für Behörden in demokratischen Staaten geltende Gleichbehandlungsgebot verlangt eine landesweit einheitliche Handhabung der geltenden Gesetze, Verordnungen, Erlasse, Weisungen und Satzungen. Diese ist nur zu gewährleisten, wenn die jeweilige Behördenleitung der ausschließliche Adressat für Einwirkungen ist. Entsprechend trägt auch die Behördenleitung die volle Verantwortung für die ordnungsgemäße Leistungsgestehung der Behörde.

### **4 Vereinigungen**

Einen weiteren Typ von Einrichtungen bilden die Vereinigungen, die zwar in einer Vielzahl von Spielarten auftreten, sich aber weder Haushalten noch Betrieben noch Behörden zurechnen lassen. Sie bestehen aus Zusammenschlüssen von Leuten zur Vertretung gemeinsamer Belange und zum Verfolg gemeinsamer Bestrebun-

gen. Ihr Auftreten und Wirken beruht auf dem inzwischen in allen demokratisch verfassten Staaten garantierten Grundrecht der Koalitionsfreiheit<sup>350</sup>.

Vereinigungen sind die Verkörperungen der Zivilgesellschaft: Vereinigungen bündeln die Überzeugungen und Bestrebungen ihrer Mitglieder und geben ihnen Zusammenhalt und Stimme.

Dies verlangt von Vereinigungen das Vorhandensein einer Verfasstheit, die das Zusammenwirken ihrer Mitglieder ebenso ordnet, wie dies bei Haushalten, Betrieben und Behörden der Fall ist. Eine derartige Verfasstheit kann auf Überlieferung beruhen, die, obwohl nirgends schriftlich niedergelegt, für alle Beteiligten verbindlich ist. Sie kann aber auch gesetzlich vorgeschrieben sein, wie es z.B. im palästinensischen Vereinsgesetz der Fall ist<sup>351</sup>. Auf jeden Fall bestimmt die Verfasstheit, welche Stellungen mit welchen Ermächtigungen in einer Vereinigung vorkommen und wie sie besetzt werden.

Zu den wesentlichen Ermächtigungen gehört die zur Vertretung der Vereinigung nach außen. Diese umfasst nicht nur die Bekundung von Überzeugungen und das Vorbringen von Bestrebungen, sondern auch die Rolle als offizielle Adressaten für Einwirkungen.

In einem Punkt ähneln Vereinigungen mehr Haushalten als Betrieben oder Behörden: Da die Mitglieder von Vereinigungen - wie die von Haushalten - mit einer Vielzahl von Umgebungen in Berührung kommen, sind sie auch einer Vielzahl von - unterschiedlichen - Einwirkungen ausgesetzt, die nicht durch die offiziellen Adressaten der Vereinigung vermittelt werden. Dies bedeutet in aller Regel, dass sich in der Mitgliedschaft einer Vereinigung Lager und Fronten bilden, die um die Besetzung der in der Vereinigung vorkommenden Stellungen konkurrieren.

Einen Sonderfall bildet die Wählerschaft eines (demokratischen) Staatswesens. Diese wird zwar üblicherweise nicht unter dem Stichwort "Vereinigung" behandelt, weist aber doch so viele Züge einer "gewöhnlichen" Vereinigung auf, dass die da-

---

<sup>350</sup> z.B. Art. 26 des palästinensischen Verfassungsentwurfes.

<sup>351</sup> Art. 5 des palästinensischen Vereinsgesetzes.

für geltenden Überlegungen auf sie anwendbar sind<sup>352</sup>. Was sie dennoch von "gewöhnlichen" Vereinigungen unterscheidet, ist ihre Allzuständigkeit im Hinblick auf die Ermächtigung der staatlichen Gesetzgebungsvertretungen durch Wahlen mit den entsprechenden Folgen für die Regierungsbildung und Amtsführung der Verwaltung.

Weder in "gewöhnlichen" Vereinigungen noch in Wählerschaften müssen in allen Belangen übereinstimmende Überzeugungen herrschen: Übereinstimmen müssen die Mitglieder lediglich in dem Vorsatz, Meinungsverschiedenheiten gewaltfrei nach den fallunabhängigen Regeln zu bewältigen, wie sie in Gesetzen, Satzungen und Geschäftsordnungen festgelegt sind.

Stellungen in Vereinigungen werden nicht auf Dauer, sondern nur auf Zeit besetzt. Das bedeutet, dass sich die Stelleninhaber turnusmäßig bei den Mitgliedern ihrer Vereinigung um die Erneuerung der ihnen übertragenen Ermächtigungen bemühen müssen.

Der Verzicht auf Gewaltanwendung und die Befristung der Übertragung von Ermächtigungen bilden den zivilgesellschaftlichen Kern von Vereinigungen, der der Verhandbarkeit entzogen ist.

#### **4.2.3 Handhaben und Vorgehen**

Veranstaltungen wie Lebensführung, Wertschöpfung, Landnutzung und Machtgebrauch, die das gesellschaftliche Leben einer Region ausmachen, beruhen auf dem Wirken von Einrichtungen wie Haushalten, Betrieben, Behörden und Vereinigungen. Daraus folgt, dass Einwirkungen auf Veranstaltungen durchweg der Einwirkung auf Einrichtungen bedürfen, um die angestrebten Auswirkungen zu erreichen.

Die Handhaben, auf Einrichtungen einzuwirken, ergeben sich aus ihrer jeweiligen Verfasstheit. Bei allen Einrichtungen ist die Vertretung nach außen bestimmten Stellungen vorbehalten. Der Unterschied besteht dann darin, wie diese Stellungen besetzt werden: Beruht die Besetzung dieser Stellungen auf Selbstermächtigung wie bei Betrieben oder auf Ermächtigung durch höherrangige Organe wie bei Behörden,

---

<sup>352</sup> vgl. Sternberger 1986.



bilden diese Stellungen die bevorzugten "Pack-Enden" für Einwirkungen. Beruht die Besetzung der Stellungen auf Überlieferung wie bei Haushalten oder auf Wahlen wie bei Vereinigungen, kommen als Hebelpunkte für Einwirkungen nicht nur die Stellungen selbst, sondern auch die Mitglieder in Betracht: Gelingt es, deren Überzeugungen und Bestrebungen zu beeinflussen, bleibt dies nicht ohne Auswirkungen auf diejenigen, die die maßgeblichen Stellungen besetzen und ohne die Zustimmung der Mitglieder nicht auf Dauer bekleiden können.

Die Abhängigkeit derer, die Stellungen besetzen, von denen, die sie dazu ermächtigen, hat einer Handhabe der wirtschaftlichen und politischen Einflussnahme den Weg geebnet - der Werbung:

Solange Haushalte überwiegend Selbstversorger waren, gab es keine nennenswerte Werbung für den Absatz von Nahrungsmitteln und Haushaltswaren. Erst mit dem Aufkommen der Massenfertigung und dem Rückgang der Selbstversorgung wurde es für die verschiedenen Anbieter lohnend, für die Sicherung und Ausweitung ihres Absatzes auf sich aufmerksam zu machen und ihre Vorzüge herauszustellen, d.h. zu werben<sup>353</sup>. Dabei richtete sich die Werbung zunächst an die von ihrer Stellung her für die Beschaffung zuständigen Haushaltsmitglieder, also die "Hausfrauen". Mit der zunehmenden Vielfalt der Erzeugnisse wandte sich die Werbung zunehmend auch an die Haushaltsmitglieder, die zwar nicht mit der Beschaffung befasst sind, deren Vorlieben für bestimmte Erzeugnisse jedoch bei der Beschaffung berücksichtigt werden und damit deren Absatz beeinflussen. Damit wurde die schon von Lewin<sup>354</sup> hervor gehobene Pförtnerstellung der "Hausfrau" zum doppelten Hebelpunkt für die Werbung: Als Adressatin der direkt an sie gerichteten Botschaften und als Adressatin der auf dem Umweg über die Haushaltsmitglieder indirekt vermittelten Botschaften.

Nach der Kuhnschen Systematik handelt es sich dabei um die Einwirkung der Zulieferer auf die Empfänger, damit deren Vorlieben Träger und Betreiber dazu veranlassen, im Sinne der Zulieferer zu handeln.

Ähnliches ist für Vorgehensweisen der politischen Einflussnahme zu beobachten. Mit der Abkehr von dynastischen oder despotischen Formen der Besetzung von Stellun-

---

<sup>353</sup> Sennett 2008, 161.

<sup>354</sup> Lewin 1943.

gen und der Hinwendung zu demokratischen Ermächtigungen kam es mehr und mehr darauf an, die Mitglieder einer Wählerschaft von der Eignung einzelner Bewerber für die zu besetzenden Stellungen zu überzeugen. Dies führte zu "Wahlkämpfen" als Werbefeldzügen, in denen die Bewerber ihre Vorzüge herausstellen und ihre Bereitschaft bekunden, sich für die Bestrebungen ihrer Wähler einzusetzen.

Diesen sich an die Wählerschaft richtenden Bemühungen geht jedoch die Benennung der Bewerber durch einen engeren Kreis von Parteigängern voraus<sup>355</sup>. Für die Benennung spielt dann nicht nur eine Rolle, dass der Bewerber deren "Linie" vertritt, sondern dass er das auch mit einiger Aussicht auf Erfolg tut, d.h. so viele Wählerstimmen auf sich zieht, dass er die angestrebte Stellung auch erreicht.

Auch in diesem Falle hilft die Kuhnsche Systematik beim Verständnis der Zusammenhänge: Für Vereinigungen (= Parteien) als Zulieferer von Personal für die Besetzung von Stellungen der Träger (= Parlament) und Betreiber (= Regierung) führt der Weg zum Erfolg über die Einwirkung auf die Empfänger (= Wahlvolk) der von der jeweiligen Einrichtung zu erbringenden Leistung. An die Stelle der bei wirtschaftlichen Einflussnahmen ausschlaggebenden Kaufentscheidungen der Kunden treten bei politischen Einflussnahmen die Wahlentscheidungen der Wähler.

Ein anders gelagerter Fall politischer Einflussnahme liegt vor, wenn es nicht um die Besetzung von Stellungen geht, sondern um die Durchsetzung von Vorhaben eines durch Wahlen ermächtigten Trägers gegen den Widerstand eines Großteils der Wählerschaft. Beispiele dafür sind Großvorhaben, die von den Empfängern wegen der für sie absehbar nachteiligen Auswirkungen abgelehnt werden. Während die Träger, Betreiber und Zulieferer ein Bündnis der Verfechter derartiger Vorhaben eingehen, kommt es bei den Empfängern vielfach zur Bildung neuer Vereinigungen, um ihrer Ablehnung Gehör zu verschaffen.

Beide Seiten bedienen sich dann ebenfalls der Werbung, um ihre Bestrebungen durchzusetzen. Dabei können die Verfechter durchweg größere Geldbeträge einsetzen, während die Gegner auf zivilgesellschaftliche Hingabe angewiesen sind. Trotz dieser Asymmetrie kommt es nicht selten vor, dass Großvorhaben am Widerstand

---

<sup>355</sup> Sternberger 1986, 171.

derer scheitern, zu deren vermeintlichem Vorteil sie beitragen sollten<sup>356</sup>.

Ein Beispiel aus den Palästinensischen Gebieten ist der geplante Straßenbau zur Verbreiterung einer alten Straße in der Kleinstadt Sawahreh in der Region Ostjerusalem. Sawahreh befindet sich an der Verbindungsstraße zwischen dem Süden und dem Norden der Westbank und liegt in verschiedenen Zonen: Bei einer Fahrt auf der Hauptstraße befindet man sich zuerst in der Zone C, dann in der Zone B, dann wieder in Zone C etc. Im Jahr 2008 plante die PNA den Ausbau dieser Straße, indem die alte Straße durch Sawahreh verbreitert und an die Hauptverbindungsstraße angeschlossen werden sollte. Dieser Plan bedeutete, dass einige Häuser abgerissen werden mussten. Als die Einwohner davon erfuhren, beschwerten sie sich, bildeten ein lokales Komitee und protestierten gegen den geplanten Straßenbau. Trotz aller Versuche der PNA, eine Lösung zu finden wie z.B. Entschädigung zu bezahlen, blieben die Stadtbewohner bei ihrer Haltung und der Plan wurde abgelehnt. Die Arbeit der PNA wurde blockiert und die PNA war am Ende gezwungen, die Trassenführung zu ändern und in einem anderen Teil der Gemarkung von Sawahreh zu bauen. Dieser gehörte aber zu Zone C und die PNA bekam keine Baugenehmigung vom israelischen Militär. Die Straße wurde bis heute nicht gebaut.

Die Gefahr des Scheiterns hat inzwischen dazu geführt, dass sich die Verfechter von Vorhaben bereits im Vorfeld um die Einwilligung der Empfänger ("Akzeptanz") bemühen. Die Vorgehensweisen reichen dabei von einer umfassenden und eingehenden Aufklärung der Empfänger über die absehbaren Vor- und Nachteile eines Vorhabens<sup>357</sup> bis zur Einschaltung neutraler Vermittler zur Überwindung von Blockaden ("Mediation")<sup>358</sup>.

### 4.3 Anlagen

Anlagen sind im Unterschied zu Veranstaltungen und Einrichtungen Sachgebilde. Gemeinsam haben sie mit Veranstaltungen und Einrichtungen die Eigenart, "Kom-

---

<sup>356</sup> Schönberger; Sutter 2009.

<sup>357</sup> vgl. Heisel 1996.

<sup>358</sup> vgl. [http://www.bmj.bund.de/enid/Mediation\\_-\\_au\\_ergerichtliche\\_Streitbeilegung/Mediation\\_-\\_Was\\_ist\\_das\\_\\_od.html](http://www.bmj.bund.de/enid/Mediation_-_au_ergerichtliche_Streitbeilegung/Mediation_-_Was_ist_das__od.html), 2009.

plexionen" zu sein, die sich nur durch Einwirkungen auf ihre Bestandteile verändern lassen. Anlagen werden von Einrichtungen zur Nutzung bei Veranstaltungen des gesellschaftlichen Stoffwechsels errichtet. Als Sachgebilde werden Anlagen durch die Umwandlung von Vorkommen des Naturhaushalts hergestellt. Die Bau- und Werkstoffe als Bestandteile von Anlagen werden durch die Bearbeitung von Rohstoffen gewonnen, die dem Naturhaushalt entnommen werden. Die Lage und Gestalt von Anlagen wird durch ihre Zweckmäßigkeit als Stützstellen von Wertschöpfungsketten bestimmt: Wo immer Anlagen errichtet werden, sind sie technische Einsprengsel in die Verhältnisse des jeweiligen regionalen Naturhaushalts. Damit wird die dem Naturhaushalt eigene "Scheckigkeit der Welt" (s. Kap. 3.4), wie sie sich in der Ungleichmäßigkeit der Vorkommen von Naturschätzen zeigt, überlagert durch die dem gesellschaftlichen Stoffwechsel eigene "Scheckigkeit der Welt", die sich in der Ungleichmäßigkeit der Verteilung von Anlagen ausdrückt.

Gemeinsam ist allen Anlagen, dass sie stoffliche Verkörperungen der Einnistung des gesellschaftlichen Stoffwechsels in den Naturhaushalt darstellen<sup>359</sup>. Innerhalb dieser Gemeinsamkeit weisen Anlagen jedoch erhebliche Unterschiede in der Beschaffenheit ihrer Bestandteile auf.

Für Zwecke der Regionalplanung bietet sich in Anlehnung an Heidemann für den Anlagenbestand einer Region eine Unterscheidung der Anlagen nach den Typen Terrain, Gewässer, Bewuchs und Bauwerken an<sup>360</sup>, mit der gleichzeitig eine Gruppierung nach der Art der gebildeprägenden Bestandteile und den jeweils angemessenen Einwirkungen vorgenommen wird.

Diese Unterscheidung berücksichtigt, dass sich der Anlagenbestand einer Region aus ganz unterschiedlichen Anlagen zusammensetzt. Sie unterstellt jedoch nicht, dass dieser Bestand eine zusammenhanglose Ansammlung ist, deren Bestandteile ohne Auswirkung auf das regionale Gesamt verändert, beseitigt oder ergänzt werden können. Dies liegt daran, dass die Anlagen einer Region ein über ihr örtliches Beieinander hinausgehendes Zueinander von Gelegenheiten bilden, das durch die Art und das Ausmaß ihrer Nutzungen entsteht und sich mit deren Veränderungen wandelt.

## 1. Terrain

---

<sup>359</sup> Heidemann 2004a, R-2

<sup>360</sup> Heidemann 2004a, R-8

Das Terrain einer Region ist zunächst die Hinterlassenschaft der regionalen Erdgeschichte mit ihrem durch Tektonik, Verwitterung, Verfrachtung, Ablagerung etc. verursachten geologischen Stoffumschlag.

Die sich daraus ergebende Oberfläche ist dann der Ansatzpunkt für eine weitere Herrichtung des Terrains durch technische Einwirkungen wie z.B. Terrassierung von Hängen, Abtrag von Deckschichten bei oberflächennahen Vorkommen von Bau- und Brennstoffen, Herstellung von An- und Einschnitten sowie Aufschüttungen beim Bau von Verkehrswegen etc.

Veränderungen des Terrains sind durchweg aufwendig und langwierig mit dauerhaften Auswirkungen. Je nach dem Ausmaß der Einwirkungen werden dadurch weitere Stoffumschläge ausgelöst, die dann wieder Schädwirkungen nach sich ziehen können wie z.B. Erdbeben, Lawinen, Überschwemmungen etc. und weitere Einwirkungen zur Eindämmung der Schäden erforderlich machen.

Außerdem wirken sich Veränderungen des Terrains durchweg unmittelbar auf den Gesamtzusammenhang der Anlagen aus, wobei es leicht zu unabsehbaren Wirkungsketten und Wechselwirkungen kommt. So führt z.B. bei Steinbrüchen der Abbau und die Abfuhr des Gesteins nicht nur zu einer dauerhaften und folgenreichen Veränderung des Terrains, auch die Errichtung der für den Betrieb erforderlichen Anlagen wie Straßen, Maschinengebäude, Ladeanlagen etc. hat Veränderungen im Bereich der Gewässer und des Bewuchses zur Folge.

## **2. Gewässer**

Die durch den Naturhaushalt einer Region bestimmten Wasservorkommen sind das Ergebnis des Wasserkreislaufs in der Abfolge von Niederschlag, Abfluss, Verdunstung und Niederschlag unter den jeweiligen terrestrischen Bedingungen. Diese bestimmen das Wasserdargebot in der Region in seinem arealen Auftreten und seinen zeitlichen Schwankungen und damit das natürliche Wasserregime in der Region.

Abgesehen davon, dass Wasser als Stoff für alle Lebewesen lebensnotwendig ist, eignet es sich als Transportmittel und Energieträger und ist damit für gesellschaftliche Zwecke vielfältig nutzbar. Um die unterschiedlichen Wasseransprüche des gesellschaftlichen Stoffwechsels mit dem naturhaushaltlichen Wasserdargebot in Ein-

klang zu bringen, bedarf es einer umfassenden und langfristigen regionalen Wasserbewirtschaftung. Deren Vorgaben bestimmen dann Art und Ausmaß der wasserbaulichen Einwirkungen in das natürliche Wasserregime in Form von Quelfassungen, Brunnen, Stauanlagen, Deichen, Kanälen, Bewässerungsanlagen etc.

Neben den beabsichtigten direkten Auswirkungen können durch die Zwangsläufigkeiten des Naturhaushalts wie z.B. den Zusammenhang der Wasserbestände auch hier unerwünschte Wirkungen an ganz anderen Stellen der Gewässerlandschaft oder der weiteren Umwelt auftreten. Ein Beispiel dafür ist die Entnahme von Jordanwasser durch die Israelis im Oberlauf des Flusses, die zu Niedrigwasser und immer stärkerer Versalzung des Wassers im Unterlauf und im Toten Meer führt. Darüber hinaus bewirkt das Versiegen von Oberflächengewässern auch das Absinken des Grundwasserspiegels in der Umgebung.

Mit der Einnistung des gesellschaftlichen Stoffwechsels in den Wasserkreislauf des regionalen Naturhaushalts entsteht eine dauerhafte Veränderung des ursprünglichen Wasserkreislaufs: Das dem Kreislauf entnommene Wasser wird durch den Gebrauch verunreinigt, so dass es vor der Rückführung in den Kreislauf gereinigt werden muss. Dies erfordert dann weitere Veränderungen am Anlagenbestand einer Region durch den Bau von Aufbereitungs- und Kläranlagen mit den entsprechenden Zuleitungen und Anschlüssen.

### **3. Bewuchs**

Neben Terrain und Gewässern weist jede Region einen ursprünglichen Bewuchs auf, dessen Biomasse die Grundlage für die Ansiedlung heterotropher Lebensformen bildet. Im Laufe der Geschichte wird dieser ursprüngliche Bewuchs mehr und mehr durch den Anbau von Nutzpflanzen verdrängt. So wurden z.B. Wälder umgewandelt in Ackerland, auf dem die für die Ernährung der Bevölkerung geeigneten Pflanzen angebaut wurden.

Damit wurde der Umgang mit Bewuchs den Maßgeblichkeiten der Wertschöpfung unterworfen, ohne sich den Zwangsläufigkeiten des Naturhaushalts entziehen zu können. Ein Beispiel ist die Einführung von Monokulturen. Diese führte dazu, dass Nachteile in Form von z.B. erhöhtem Schädlingsbefall oder Schädigung der Böden auftraten, die zunächst nicht in ihrem ganzen Ausmaß gesehen wurden. Diese Aus-

wirkungen machen weitere Eingriffe in den Naturhaushalt erforderlich wie z.B. den Einsatz von Dünger und Schädlingsbekämpfungsmitteln, die ihrerseits wieder Auswirkungen haben, die durch die Zwangsläufigkeiten des Naturhaushalts bestimmt werden.

Auch der Übergang vom Regenfeldbau zur Bewässerungslandwirtschaft erwies sich überall dort nicht als nachhaltig, wo die dauerhaft nutzbaren Wasservorkommen überschätzt worden waren.

Außerdem erfordert die Bewässerungslandwirtschaft je nach Wasserbedarf der Kulturen einen flächendeckenden Ausbau von Anlagen wie z.B. Speicherbecken, Kanälen oder Rohrleitungen, Pumpstationen etc.

#### **4. Bauwerke**

Bauwerke sind technisch hergestellte Sachgebilde. Schon die Herrichtung von Terrain, Gewässern und Bewuchs kommt nicht ohne Bauwerke aus: Zubehör wie Stützmauern, Uferbefestigungen oder Feldwege sind für die Nutzung dieser Anlagen unerlässlich.

Eine besondere Art von Bauwerken sind Gebäude, die dazu dienen, die Nutzbarkeit des Naturhaushalts für Lebensführung und Wertschöpfung zu erhöhen, indem sie Menschen, Tieren, Pflanzen und Sachen Unterkunft bieten. Sie liefern damit Lebewesen und Sachen Schutz vor Beschädigung und Verlust durch z.B. Wetterlagen, Diebstahl und Zerstörung. Zu den Gebäuden gehören auch deren Anschlüsse an Ver- und Entsorgungsanlagen wie z.B. Brunnen, Zisternen, Klärgruben, aber auch an Netze wie z.B. Straßen, Strom-, Wasser- und Abwasserleitungen.

Im Anlagenbestand einer Region lassen sich darüber hinaus Stätten und Netze unterscheiden. Dabei ergeben sich Stätten durch die Errichtung von Bauwerken auf Grundstücken als Ausschnitten des Terrains, während Netze dazu erstellt werden, Terrains zu durchqueren, um Stätten miteinander zu verbinden. Dadurch werden Stätten zu Knoten in Netzen.

Während sich die Gestaltung von Stätten nach ihrer Zwecksetzung richtet, wird die Erstellung von Netzen außerdem von den Beschaffenheiten ihrer Durchsätze bestimmt: Straßen- und Schienennetze dienen dem Ortswechsel bestimmter Fahrzeuge, Stromnetze werden für bestimmte Spannungen ausgelegt, Gas-, Wasser-

und Abwassernetze bestehen aus Leitungen für den Durchlass bestimmter Mengen bei bestimmten Drücken etc.

Der störungsfreie Betrieb von Netzen verlangt die Ergänzung um ein vielfältiges Zubehör wie Zu- und Abfahrten, Kreuzungen, Abstellanlagen, Bahnhöfe, Stellwerke, Umspannstationen, Speicher, Pumpstationen etc., für die ebenfalls wieder Bauwerke vorzusehen sind.

Bauwerke sind teure langlebige Sachgebilde. Sie belegen Fläche und entziehen diese damit dauerhaft dem ursprünglichen naturhaushaltlichen Stoffumschlag. Mit zunehmender Bebauungsdichte wird deshalb die Tragfähigkeit des Naturhaushalts für den gesellschaftlichen Stoffwechsel vor Ort immer geringer und die erforderlichen Entnahmen aus dem und Entledigungen in den Naturhaushalt werden vor Ort immer schwieriger, was weitere Bauwerke erforderlich macht wie z.B. weitere Straßen und Leitungen für Transportzwecke, Kläranlagen zur Behandlung des Abwassers oder tiefere Brunnen zur Entnahme von Grundwasser.

Während Anlagen aus den Bereichen Terrain, Gewässer und Bewuchs durchweg auf der technischen Überformung naturhaushaltlicher Gegebenheiten beruhen, sind Bauwerke als rein technische Erzeugnisse zur Erfüllung bestimmter Zwecksetzungen keine Überformung ursprünglicher Beschaffenheiten mehr, sondern Eingriffe in Terrain, Gewässer oder Bewuchs, die deren ursprüngliche Bestandteile beseitigen und durch technische Vorrichtungen ersetzen.

Das Gesamt der Anlagen einer Region ist somit Ausdruck der Wechselwirkungen innerhalb des gesellschaftlichen Stoffwechsels unter den Bedingungen des regionalen Naturhaushalts. Die Errichtung, Veränderung oder Beseitigung einer Anlage betrifft deshalb nicht nur diese einzelne Anlage, sondern strahlt auf den Zusammenhang aller Anlagen aus.

#### **4.3.1 Gestehungen**

Anlagen bestehen als "Komplexionen" aus einer Vielzahl von Bestandteilen, die in ihrem Zueinander die Eigenart der jeweiligen Anlage ausmachen. Die Herstellung



einer "Komplexion" bedarf immer der Vorbereitung durch eine sorgfältige Planung, damit ihre Auslegung der vorgesehenen Auslastung entspricht, aber auch, damit die richtigen Bestandteile zur richtigen Zeit für den Zusammenbau verfügbar sind.

Anlagen werden von Einrichtungen nach Maßgabe der jeweils geltenden Normen und Standards errichtet. Damit geben sie nicht nur Auskunft über das technische Vermögen, sondern auch über die gesellschaftlichen Maßgeblichkeiten ihrer Entstehungszeit. Dies macht Anlagen zu Zeugnissen des gesellschaftlichen Wandels mit seiner Abfolge von Neuerungen: Rathäuser entstanden z.B. erst mit der Ausbreitung gemeindlicher Selbstverwaltung, die Vielzahl von Schulen verdankt sich der Einführung der Schulpflicht und die Ausbreitung von Krankenhäusern geht nicht nur auf die Fortschritte der Medizin zurück, sondern auch auf die Verlagerung ihrer Einnahmequellen von Almosen auf Abgaben.

Anlagen dienen dem Glattlauf des gesellschaftlichen Stoffwechsels durch Erleichterung der zugehörigen Veranstaltungen. Dieser Zwecksetzung werden Anlagen nur gerecht, wenn bei ihrer Gesteung die der entsprechenden Veranstaltung eingeschriebenen Normen und Standards beachtet werden. Diese sind zunehmend in den Beschaffenheiten der verwendeten Gerätschaften und den Regelungen ihrer Handhabung verkörpert: Container-Terminals z.B. erfüllen ihren Zweck nur dann, wenn ihre Auslegung den jeweils geltenden technischen Standards des weltweiten Containerverkehrs entspricht, und Straßen sind nur solange gefahrlos zu befahren, wie die der Kurvenüberhöhung zugrunde gelegte Entwurfsgeschwindigkeit nicht überschritten wird.

Damit ist die einzelne Anlage in einen Zusammenhang eingebunden, der weit über das hinausreicht, was sich an ihrer Bauweise ablesen lässt. Dieser Zusammenhang umfasst sowohl ihre Einpassung in ihr Umfeld als auch ihre Einbettung in die Abfolge gesellschaftlicher Veränderungen und technischer Neuerungen. Die Gesteung von Anlagen ist damit ein sowohl umfeldabhängiger als auch pfadabhängiger<sup>361</sup> Vorgang. Haben sich z.B. Standards für die Abmessungen von technischen Gerätschaften wie

---

<sup>361</sup> Nelson; Winter 1982.

Spurweiten, Lichtraumprofile, Höchstlasten etc. einmal durchgesetzt, gehören diese zu den Vorgaben, die bei jedem weiteren Vorhaben zu beachten sind.

Jede Anlage benötigt zu ihrer Errichtung und zu ihrem Betrieb Anschlüsse für die Anfuhr von Werkstoffen und Betriebsmitteln sowie für die Abfuhr von Erzeugnissen und Rückständen. Dies erklärt, warum die erste in einer anschlusslosen Umgebung errichtete Anlage durchweg die Errichtung weiterer Anlagen nach sich zieht: Die bei der Errichtung der ersten Anlage geschaffenen Anschlüsse legen nahe, sie auch für die Errichtung und den Betrieb weiterer Anlagen zu nutzen. Einmal in Gang gesetzt, führt dieser Vorgang zu einer Bündelung von Anlagen an bestimmten Orten, was sich in der Entstehung von Siedlungen bis zu Städten ausdrückt.

Ein weiterer Grund für die Bündelung von Anlagen an bestimmten Orten ergibt sich aus ihrer Rolle als Stützstellen des gesellschaftlichen Stoffwechsels. Dieser vollzieht sich in Veranstaltungen der Lebensführung und Wertschöpfung, die untereinander vernetzt sind. Je nach dem Grad dieser Vernetzung entstehen dann aus einer Bündelung der Stätten dieser Veranstaltungen Vorteile für alle Beteiligte. In der Folge kommt es zu der Vielfalt von Stätten für die unterschiedlichsten Veranstaltungen wie sie z.B. die Stadtkerne der modernen Stadt prägen.

Begleitet wird die Bündelung von Anlagen von einer Zunahme der örtlichen Bevölkerung, insbesondere aber von einem Anstieg der örtlichen Bevölkerungsdichte. Die Folge ist, dass der zur Ernährung der Bevölkerung erforderliche Anbau mehr und mehr in das Umland hinausreichende Ländereien beansprucht. Begünstigt wird die zunehmende Entkoppelung von Anbau und Verzehr durch Neuerungen der Anbau-, Transport- und Lagertechnik, die die Umnutzung bestehender oder die Errichtung und den Betrieb neuartiger Anlagen mit sich bringen. Beispiele dafür sind die Verdrängung von Zugtieren durch Zugmaschinen bei der Feldarbeit und beim Transport, die Beschleunigung von Ortswechseln durch den motorisierten Straßen-, Schienen- und Flugverkehr, die Vereinheitlichung des Frachtumschlags durch den Einsatz von Containern etc.: Alle diese Veränderungen finden ihren Ausdruck im Wandel der Sachausstattung sowohl der Städte als auch ihrer ländlichen Umgebungen wie z.B. der Ausbreitung von befestigten Straßen und Tankstellen, Gewerbebauten und Verbrauchermärkten etc.

### 4.3.2 Nutzungen

Anlagen machen in ihrem Gesamt die Sachausstattung einer Region aus. Sie schaffen die Gelegenheiten für die entsprechenden Nutzungen. Deren Dauerhaftigkeit ist so lange gewährleistet, wie die Entgelte für die jeweiligen Nutzungen die Kosten von Gesteuerung und Betrieb der Anlagen decken. Dies gilt unabhängig vom Übertragungsregime<sup>362</sup> für privat und öffentlich erbrachte Leistungen.

Die Nutzung der Sachausstattung setzt die passende Ausrüstung der Nutzer voraus: Befestigte Straßen entfalten ihre Vorteile am ehesten für motorisierte Fahrzeuge, Stromnetze sind nur dort dienlich, wo Elektrogeräte betrieben werden, Telefonnetze lohnen sich erst, wenn sie genügend Anschlüsse bedienen.

Der Ausbau der regionalen Sachausstattung muss also im Einklang mit der Verbreitung der passenden Sachausrüstung bei den in der Region tätigen Einrichtungen stehen.

Neben den zu den Bereichen Lebensführung und Wertschöpfung gehörenden Anlagen mit ihrer Ausrichtung auf Lieferung/Zahlung-Abgleiche stehen die Anlagen aus dem Bereich Machtgebrauch. Viele der monumentalen Anlagen ihrer Zeit waren keine Gelegenheiten zur Erleichterung der Lebensführung oder zur Steigerung der Wertschöpfung, sondern Mittel zur Einschüchterung, Unterwerfung und Vertreibung bis hin zur Landnahme bzw. zur Abwehr von Bedrohungen durch Angriffe, Überfälle, Raubzüge und Eindringlinge.

Die Errichtung derartiger Anlagen folgte in allen Kulturen und Epochen keinem wirtschaftlichen, sondern einem politischen Kalkül. Auch wenn der Anteil von Militäranlagen am Anlagenbestand einer Region gering bleibt, ist die Ausstrahlung auf den Gesamtbestand und dessen Nutzung beträchtlich: Das Zubehör der Befestigungen wie Wachtürme, Straßensperren, Verkehrskontrollen, Zugangsbeschränkungen, Videoüberwachungen etc. führt zu einer Militarisierung der Lebensumstände nicht nur als Behinderungen der zivilen Lebensführung, sondern auch als Störungen der Wertschöpfungsvorgänge mit Auswirkungen auf ganze Wertschöpfungsketten. Auch wenn diese Eingriffe unterhalb der Schwelle von Kampfhandlungen bleiben, bewir-

---

<sup>362</sup> Heidemann 2004a, R-69.

ken sie eine Verödung der angrenzenden Zonen dadurch, dass sie diese zum freizuhaltenden Schussfeld machen<sup>363</sup>.

Je nach den bei ihrer Erstellung verwendeten Werkstoffen sind Anlagen langlebige Spuren früherer Veranstaltungen. Dabei muss die heutige Nutzung der Anlagen nicht unbedingt mit der ursprünglichen Zwecksetzung ihrer Errichtung übereinstimmen. So können Anlagen, deren Entstehung sich zwar einer ganz anderen Zwecksetzung verdankt, später zu Anziehungspunkten und Einnahmequellen des Fremdenverkehrs werden wie z.B. die ägyptischen Pyramiden, die griechischen Tempel und die deutschen Burgen.

Anlagen werden für absehbare Auslastungen ausgelegt<sup>364</sup>. Art und Ausmaß der Auslastungen ergeben sich aus den Veranstaltungen, für die die Anlagen genutzt werden. Diese können sich im Laufe der Zeit wandeln. Solange die damit einhergehenden Änderungen der Auslastungen die durch die Auslegung gegebenen Schwellen nicht überschreiten, kann die Anlage unverändert bleiben. Anlagen haben damit eine Werkzeugen vergleichbare Eigenart: Die Zwecksetzungen ihrer Verwendungen können von den Zwecksetzungen ihrer Gestaltungen abweichen (s. Kap.4.1.3). Dies wird daran deutlich, dass Anlagen im Laufe ihrer Lebenszeit ganz unterschiedlich genutzt werden können, wie bei jedem Stadtrundgang zu beobachten ist.

Unabhängig von ihren Zwecksetzungen und Nutzungen sind Anlagen die Gebilde, die in ihrem Zueinander als Ensembles das Erscheinungsbild und die Anmutung einer Umgebung prägen: Ein Blick im Vorbeifahren genügt, um zu erkennen, ob man sich in einer Stadt oder auf dem Lande befindet. Auch der Ortsfremde erkennt in einer Stadt unschwer an der Art der Bebauung, ob er sich im Stadtkern oder in einem Vorort, in einem Wohnquartier oder Gewerbegebiet befindet.

Zu erkennen, wo man sich befindet, gibt auch erste Hinweise darauf, was dort als angemessenes Betragen erwartet wird. Besuche von Sakralgebäuden der verschiedenen Religionen z.B. verlangen die Beachtung ganz unterschiedlicher Standards

---

<sup>363</sup> Weizman hat diese Zusammenhänge für die israelische Mauer und deren Vorläufer ausführlich beschrieben (Weizman 2009).

<sup>366</sup> Heidemann 2004a, R-70.

der Bekleidung und Normen des Betragens, wenn sie nicht als störend und verletzend empfunden werden sollen<sup>365</sup>.

### 4.3.3 Handhaben und Vorgehen

Anlagen sind - wie Einrichtungen - "Komplexionen", die nur durch Einwirkungen auf ihre Bestandteile veränderbar sind. Gibt bei Einrichtungen deren Verfasstheit die "Pack-Enden" für Einwirkungen vor, ist es bei Anlagen deren Konstruktion als Verbund von tragenden und nicht-tragenden Bauteilen, die die Auswirkungen von Einwirkungen bestimmt. Dabei bestimmen die tragenden Bauteile die Standsicherheit der Anlage, während die nicht-tragenden Bestandteile deren Nutzbarkeit und Anmutung beeinflussen.

Anlagen unterliegen wie alle Sachgebilde der Alterung: Ohne ständige Wartung, Instandhaltung, Instandsetzung und Ertüchtigung verlieren sie durch Materialermüdung, Verschleiß, Verwitterung etc. über kurz oder lang an Nutzbarkeit.

Andererseits unterliegen auch die gesellschaftlichen Standards der Nutzbarkeit einem ständigen Wandel: Anlagen, die bei ihrer Errichtung neuester Stand der Technik sind, verlieren im Laufe der Zeit diese Vorreiterstellung einfach dadurch, dass technische Neuerungen aufkommen, die ihre Nutzbarkeit mindern<sup>366</sup>.

Ein Grund dafür ist, dass Verfahrenstechniken einander ablösen: Kienspan, Kerzen, Öllampen, Petroleumlampen, Gasleuchten und Elektroleuchten sind Gerätschaften einer Abfolge der Beleuchtungstechniken, bei der die jeweils vorgängige Stufe entweder ganz verschwindet oder nur noch in "rückständigen" Gegenden oder als Notbehelf bei Ausfällen und Störungen überlebt. Ähnliche Vorgänge lassen sich bei Antriebstechniken (Muskelkraft, Windmühle und Wasserrad, Dampfmaschine, Verbrennungs- und Elektromotor), bei der Datenverarbeitung (Lochkarte, Lochstreifen, Magnetband, Diskette, Compact Disk, USB-Stick) und bei vielen anderen Bereichen feststellen.

Ein geläufiges Beispiel für die Wechselwirkung von Verfahrenstechniken und Bauweisen ist der Industriebau: Solange die Antriebstechnik in Industriebetrieben auf zentralen Dampfmaschinen beruhte, gingen vertikale Kraftübertragung mittels

---

<sup>365</sup> Roger Barker hat für diese Verbindung von Baulichkeit und Verhaltensweisen den Begriff des "behavior setting" geprägt und an zahlreichen Beispielen verdeutlicht (Wicker 1979).

<sup>366</sup> Molotch hat diese Vorgänge an zahlreichen Beispielen aufgezeigt (Molotch 2005).

Treibriemen und mehrstöckige Bauweise Hand in Hand. Erst mit dem Aufkommen von Elektromotoren als dezentrale Antriebe gewannen die Vorteile einstöckiger Bauwerke für den horizontalen Lastentransport die Oberhand.

Wie Gerätschaften unterliegen auch Anlagen einem "Lebenszyklus" der Abfolge von Gesteung, Nutzung, Brache und Abriss. Dabei bestimmen schon die bei der Gesteung verwendeten Werkstoffe und Bauweisen die Bahnen, in denen sich die Nutzungen abspielen können. Ausschlaggebend für die Schranken der Nutzungen ist die Gewährleistung der Standsicherheit der Anlage. Diese ergibt sich aus ihrer Auslegung im Hinblick auf die bei der Bemessung zunächst veranschlagten Auslastungen. Später auftretende Nutzungsänderungen stellen dann solange keine Gefährdung der Standsicherheit dar, wie die mit ihnen einhergehenden Auslastungsänderungen die Schwellen der zulässigen Beanspruchungen nicht überschreiten.

Davon zu unterscheiden sind Veränderungen der Anlagen hinsichtlich ihrer Nutzbarkeit und Anmutung. Bei der Langlebigkeit von Anlagen bleibt es nicht aus, dass sich die mit ihrer Nutzung verbundenen Betriebsabläufe von Zeit zu Zeit ändern und bauliche Umgestaltungen auslösen. Solange diese keine tragenden Bauteile berühren, ist der Fortbestand der Anlage nicht gefährdet.

Änderungen in den Betriebsabläufen können jedoch dazu führen, dass die Bauweisen von Anlagen dem erforderlichen Aus- bzw. Umbau entgegenstehen. In diesen Fällen kommt es dazu, dass Nutzer die Anlage verlassen. Findet sich kein Nachnutzer, wird die Nutzung der Anlage schließlich aufgegeben: der Leerstand rechtfertigt keine Instandhaltung mehr und die Anlage verfällt.

Was für die einzelne Anlage gilt, gilt auch für ganze Ensembles von Anlagen, die ihre Errichtung und Nutzung den Ausprägungen der Wertschöpfung oder des Machtgebrauchs einer Epoche verdanken. Beispiele dafür sind die Festungsanlagen der unterschiedlichen Epochen der Kriegsführung, die Industriebrachen aus den verschiedenen Phasen der Industrialisierung, Dörfer, deren Bewohnerschaft vertrieben wurde, aber auch städtische Wohnviertel, deren Baubestand buchungstechnisch oder deren Bewohner gesellschaftlich abgeschrieben sind.

#### 4.4 Standorte

Standorte sind - wie Anlagen - Sachgebilde<sup>367</sup>. Nach Heidemann<sup>368</sup> sind Standorte "Bündel von Anschlüssen als Ursprung von Eignungen für Nutzungen".<sup>369</sup> Das heißt, dass Standorte nicht nur Orte mit Koordinaten sind, sondern Plätze mit über ihre reine Lage hinausgehenden Beschaffenheiten. Dabei ist die für Standorte maßgebliche Beschaffenheit die des Vorhandenseins von Anschlüssen an ihre Umgebungen. Diese machen Standorte zu Schnittstellen zwischen Naturhaushalt und gesellschaftlichem Stoffwechsel.

Als Schnittstellen sind Standorte sowohl Ausschnitte aus den Verhältnissen der Landnutzung als auch Abschnitte in den Vorgängen der Wertschöpfung sowie der Lebensführung und des Machtgebrauchs. Die Wortwahl "Ausschnitt" und "Abschnitt" soll verdeutlichen, dass bei der Befassung mit Standorten deren jeweilige Umgebungen des Naturhaushalts wie des gesellschaftlichen Stoffwechsels nicht ausgeklammert werden können.

So ist z.B. eine Anlage nur dort technisch machbar, wo ein Grundstück mit den jeweils erforderlichen physischen Beschaffenheiten (Standfläche, Baugrund, Neigung) als Anschlüssen an den Naturhaushalt verfügbar ist.

Andererseits ist die Errichtung einer Anlage nur dort wirtschaftlich lohnend, wo die Gestehungskosten der dort vorgesehenen Leistung absehbar unter den dort zu erzielenden Absatzerlösen liegen.

Standorte sind Ausprägungen der Scheckigkeit der Welt. Das liegt einmal an der Scheckigkeit des Naturhaushalts, der sich in der Scheckigkeit der Landnutzung niederschlägt (vgl. Kap. 3.4). Es liegt aber auch an der Scheckigkeit der Stützpunkte des gesellschaftlichen Stoffwechsels, der wiederum in den Bereichen Wertschöpfung, Machtgebrauch und Lebensführung jeweils eigene Muster des Zueinanders von Stätten zur Folge hat.<sup>370</sup>

---

<sup>367</sup> Der Sachbezug des Begriffs "Standort" hängt vom jeweiligen Kontext ab: Im engeren Sinne besteht er aus einer Liegenschaft, im weiteren auch aus Gemarkungen unterschiedlicher Stufung bis hin zu Ländern.

<sup>368</sup> Heidemann 2004a, R-9.

<sup>369</sup> vgl. dazu auch Molotch 2005.

<sup>370</sup> vgl. Gill; Goh 2010.

Die Erfassung, Darstellung und Erklärung dieser Muster hat in der Vergangenheit immer wieder die Aufmerksamkeit von Autoren aus den verschiedensten Disziplinen gefunden<sup>371</sup>.

Gemeinsam ist allen Erklärungsansätzen, die Entstehung bestimmter Muster auf das Wirken bestimmter Einflüsse aus der gesellschaftlichen Wertschöpfung zurückzuführen. Dabei werden zumeist idealisierende Annahmen über die Beschaffenheit des Naturhaushalts und die dadurch ermöglichte Landnutzung getroffen, die dann in ebenso idealisierende Geometrien des Zueinanders von Stätten münden. Stilbildend dafür war J. H. v. Thünen (1826), der seine Überlegungen auf die Annahme der Bewirtschaftung einer scheckigkeitsfreien Landeignung mit unterschiedlichen Landnutzungen stützte.

Ging es v. Thünen um die Frage, wie sich die Landnutzungen in der Umgebung eines Standorts unter bestimmten Wertschöpfungsbedingungen anordnen, rückte mit Beginn der Industrialisierung die Frage nach dem einträglichsten Standort für eine bestimmte Wertschöpfungsstätte bei gegebenen Umgebungsbedingungen in den Vordergrund.

Mit der Verlagerung der gesellschaftlichen Wertschöpfung von der Landwirtschaft zur Industrie und den technischen Fortschritten im Transportwesen verloren Anschlüsse an den Naturhaushalt wie z.B. Nähe zu Anbau- oder Abbaustätten an Bedeutsamkeit gegenüber denen an den gesellschaftlichen Stoffwechsel wie z.B. Rechtssicherheit, Beihilfen oder Lohnsätze.

Dieser Vorgang war schon zu der Zeit, als Christaller aus seinen Annahmen die wabenförmige Anordnung von Siedlungen unterschiedlicher Größe ("zentrale Orte") herleitete, in vollem Gange. Seit der Arbeit von Moses<sup>372</sup> ist auch geklärt, dass es keine starren Bestlösungen für die Standortwahl geben kann, wenn die Substitutionsverhältnisse und damit die relativen Preise der Einsatzgrößen veränderlich sind – was de facto immer zutrifft.

Damit entfällt auch die bei Christaller noch zu findende Verkettung von besten Standorten für Betriebe mit bestimmten Stufen von Siedlungsgrößen: Weltmarktführer bei bestimmten Erzeugnissen haben ihren Betriebssitz nicht mehr notwendig in den

---

<sup>371</sup> z.B. Johann Heinrich von Thünen (1783-1850), Alfred Weber (1868-1948), Walter Christaller (1893-1969), August Lösch (1906-1945), Walter Isard (1919-2010), Leon Moses (1924-).

<sup>372</sup> Moses 1958.



größten Siedlungen, wofür Baden-Württemberg<sup>373</sup> ein gutes Beispiel ist. Das Zueinander der Betriebsstätten dort folgt weder einer starren Geometrie noch einer Hierarchie der Siedlungsgrößen, wie sie noch vielfach in regionalen Politiken der Wirtschaftsförderung unterstellt wird.

Die daraus zu ziehende Einsicht ist die einer veränderten Betrachtung von Standorten in Regionen nach der Leitschablone von Nische & Milieu<sup>374</sup>. In dieser Sichtweise ergeben sich die Entsprechungen<sup>375</sup>

### **Nische : Milieu :: Belegung : Beanspruchung**

mit der impliziten Bezugnahme auf deren jeweilige Verbindungen durch Stoffkreisläufe und Energiekaskaden.

Aus diesem Blickwinkel werden folgende Zusammenhänge deutlich:

**1 Belegungen** eines Standorts sind immer auch Einwirkungen auf die Beanspruchungen der Umgebung, weil der Durchsatz des gesellschaftlichen Stoffwechsels an einem Standort an den Umschlag des Naturhaushalts in seiner Umgebung gekoppelt ist.

**2 Beanspruchungen** einer Umgebung haben ihren Ursprung in der Belegung der mit ihnen verbundenen Standorte – auch wenn diese sich außerhalb des engeren Umkreises befinden.

Diese Beziehungen zwischen Standorten/Belegungen und Umgebungen/Beanspruchungen gelten gleichermaßen für alle Stränge des gesellschaftlichen Stoffwechsels - Wertschöpfung, Lebensführung, Machtgebrauch - , auch wenn das Hauptgewicht der theoretischen Behandlung bislang den mit der Wertschöpfung verbundenen Fragen galt.

#### **4.4.1 Belegungen**

Die Belegung eines Standorts beruht auf der Nutzung der vorhandenen Eignungen.

---

<sup>373</sup> Langenscheidt; Venohr 2011.

<sup>374</sup> Heidemann 2004a, R-15.

<sup>375</sup> die Schreibweise folgt Heidemann 1993, 10.

Welche Eignungen dabei maßgeblich sind, richtet sich nach den für die vorgesehene Nutzung erforderlichen Anschlüssen. Da die an einem Standort vorgesehene Nutzung in aller Regel die Errichtung und den Betrieb einer Anlage erfordert, ist deren Unterbringung und Standsicherheit eine wesentliche Voraussetzung für die dauerhafte Nutzung.

Im Hinblick auf die Abmessungen und das Eigengewicht von Anlagen sind es - unabhängig von weiteren Beschaffenheiten - zwei Anforderungen an die Eignungen, die ein Standort erfüllen muss: Die Standfläche und der Baugrund.

### **1. Standfläche**

Als Sachgebilde haben Anlagen wie z.B. Wohn-, Geschäfts- und Verwaltungsgebäude, Fertigungs- und Lagerhallen, Schutz- und Verkehrsbauten etc. jeweils anlagentypische Abmessungen. Ihre Errichtung ist nur dort möglich, wo Flächen ausreichender Größe verfügbar sind.

### **2. Baugrund**

Neben ihren Abmessungen verfügen Anlagen über z.T. beträchtliche Baumassen, deren Eigengewicht zu erheblichen statischen Belastungen des Baugrunds führt. Je nach Ausrüstung der Anlagen kommen dazu noch dynamische Einwirkungen auf den Baugrund, für deren Aufnahme dann oft aufwendige Vorkehrungen für die Gewährleistung der Standsicherheit wie z.B. Pfahlgründungen erforderlich werden.

#### **4.4.2 Beanspruchungen**

Nach dem Milieu/Nische-Ansatz gehen mit der Belegung eines Standorts zwangsläufig Beanspruchungen seiner Umgebung einher. Diese beginnen schon bei der Errichtung der Anlagen mit der Anfuhr der für die Errichtung benötigten Baustoffe und der Abfuhr des aus der Baugrube stammenden Aushubs. Sie setzen sich beim Betrieb der Anlage mit der Zufuhr der Werk- und Betriebsstoffe und der Auslieferung der Erzeugnisse sowie der Abfuhr der Rückstände fort.

Diese Stoffströme bilden - oft über Lieferketten - Verbindungen zu anderen Standorten, die dann als Quelle oder Senke beansprucht werden. Dabei führt jede Art der Belegung ein bestimmtes Bündel von Beanspruchungen mit sich, die sich oft über eine Vielzahl von Orten unterschiedlicher Entfernung verteilen.

Um die für die Nutzung eines Standorts erforderliche Zu- und Abfuhr zu sichern, sind seine Anschlüsse so zu gestalten, dass sie die Passung zwischen außen (Anbindung) und innen (Erschließung) gewährleisten.

## 1. Anbindung

Die Anbindung eines Standorts an seine Umgebung betrifft zunächst die technische Seite des Vorhandenseins einer Sachausstattung wie Verkehrswege, Leitungs- und Funknetze. Überlagert wird diese technische Vorbedingung durch die gesellschaftlichen Regelwerke ihres Gebrauchs in Form von Standards (z.B. Frequenz bei Stromnetzen), Sicherheitsvorschriften (z.B. zulässige Höchstgeschwindigkeiten) und Nutzungsentgelten (z.B. Frachttarife). Daneben umfasst die Anbindung die Geltung von Normen auf gesetzlicher und vertraglicher Grundlage wie Umweltauflagen, Arbeitszeitregelungen oder Tarifverträge.

Damit erfährt die zunächst auf die Landnutzung beschränkte Behandlung von Standortfragen eine Erweiterung um den Bereich der an einem Ort geltenden Regelwerke des Machtgebrauchs, der Wertschöpfung und der Lebensführung.

## 2. Erschließung

Die durch die Sachausstattung der Umgebung bereitgestellten Verbindungen können für einen Standort nur wirksam werden, wenn dessen Ausrüstung dazu passt: Stromleitungen sind nur dort vorteilhaft, wo Elektrogeräte vorhanden sind; die Vorteile ausgebauter Straßen kommen nur denen zugute, die über entsprechende Fahrzeuge verfügen; schnelle Datenübertragungen bringen ohne entsprechende Endgeräte keine Vorteile.

Auch bei der Erschließung geht die Behandlung von Standorten über die rein technische Frage der Passung von Ausstattung und Ausrüstung hinaus und umfasst den gesamten Zusammenhang der jeweiligen Anlage mit der sie tragenden Einrichtung und den sie einbeziehenden Veranstaltungen.

### 4.4.3 Handhaben und Vorgehen

Als Fußpunkt der Stufenfolge Standorte - Anlagen - Einrichtungen - Veranstaltungen sind Standorte nicht von diesem Zusammenhang zu trennen. Tatsächlich hat auch die traditionelle Standorttheorie seit v. Thünen bis Moses diesen Zusammenhang implizit zugrunde gelegt, wenn sie aus bestimmten Annahmen über die betriebliche Berücksichtigung von marktbedingten Preisen Schlussfolgerungen über die Standortwahl ableitete.

Die planerische Verwendbarkeit der dort gewonnenen Einsichten bleibt aber aus zwei Gründen beschränkt: Einmal lassen die Ergebnisse offen, welches die "Pack-Enden" der Einwirkungen sind, die zu bestimmten Auswirkungen führen. Zudem gibt

es keinen schlüssigen Weg, aus der (nachträglichen) Erklärung des Zustandekommens bereits eingetretener Auswirkungen (vorgreifende) Anleitungen für das treffsichere Zustandebringen angestrebter Auswirkungen herzuleiten. Dies gilt in besonderem Maße dafür, dass sich ein unter bestimmten geschichtlichen Bedingungen zustande gekommenes Muster des Zueinanders von Standorten nicht als planerische Schablone für das Zustandebringen einer gleichsam universell gedeihlichen Geometrie von Gelegenheiten verwenden lässt.

Hinzu kommt noch der Unterschied zwischen der betriebswirtschaftlichen Frage nach dem einträglichsten Standort für die Errichtung oder Verlagerung einer Betriebsstätte einerseits und der regionalwirtschaftlichen Frage nach der Herrichtung einer Stätte als regionale Offerte an eine nicht näher bekannte Menge mutmaßlich ansiedlungswilliger Betriebe andererseits. Im ersten Fall geht es um den Wettbewerb zwischen Betrieben um die Besetzung des für den Betriebserfolg bestgeeigneten Standorts. Im zweiten Fall geht es um den Wettbewerb zwischen Standorten um die Ansiedlung von Betrieben mit mutmaßlich hohem Betriebserfolg und den daraus zu erwartenden Stellen und Abgaben<sup>376</sup>.

Die Schlüsselgröße ist in beiden Fällen der Betriebserfolg als Überschuss der Absatzerlöse über die Gestehungskosten der Betriebsleistungen. Folgen die Absatzerlöse der Preisbildung am Markt, sind sie nach der gängigen Lehre der Ökonomie der Einwirkung einzelner Anbieter entzogen. Als "Pack-Ende" für Einwirkungen auf den Betriebserfolg bleibt dann nur die Senkung der Gestehungskosten. Diese umfassen neben dem Arbeitsentgelt für die Beschäftigten sowie den Ausgaben für die Beschaffung von Betriebsmitteln und Rohstoffen auch alle Aufwendungen für die Errichtung und Unterhaltung der Betriebsstätte einschließlich der Darlehenskosten, die Beachtung von Sicherheits- und Umweltschutzauflagen sowie die Entrichtung von Abgaben.

Auflagen und Abgaben<sup>377</sup> als Ausfluss des Machtgebrauchs werden damit zu einem "Pack-Ende" der Einwirkung auf den Betriebserfolg, das eine Substitution von marktbedingten durch machtbestimmte Gestehungskosten erlaubt – und auch dazu ein-

---

<sup>376</sup> Logan; Molotch 1987.

<sup>377</sup> Zuwendungen/Beihilfen sind in dieser Betrachtung nichts anderes als negative Abgaben.

lädt. Dies erklärt auch, warum Betriebe bei Verhandlungen über Ansiedlungen auf Vergünstigungen bei Auflagen und Abgaben drängen und sich die über die Standorte verfügbenden Gebietskörperschaften durchweg darauf einlassen. Damit kommt es zu einer Umkehrung des über den Markt ausgetragenen Wettbewerbs um Standorte zwischen Betrieben zu einem durch Machtunterschiede geprägten Wettbewerb um Betriebe zwischen Standorten.

Greifbaren Ausdruck findet diese Verschiebung bei der regionalen Wirtschaftsförderung, wenn Betriebe durch die Bereitstellung von Gewerbeflächen zur Ansiedlung bewegt werden sollen. In Verbindung mit den Planungsgrundsätzen der Charta von Athen<sup>378</sup>, die das in den Städten vorhandene, aus der vorindustriellen Epoche stammende Stättengemenge in ein klar voneinander abgegrenztes Nebeneinander von in sich einheitlichen Flächennutzungen umzuwandeln vorsahen, führt dies zu einer arealen Entmischung von Standorten und der weltweiten Verbreitung von besonderen Gewerbegebieten unter einer Vielzahl von Bezeichnungen wie Gewerbe- bzw. Industrieparks, industrial estates, territorial-industrial complexes etc. Neben der örtlichen Bündelung von Betriebsstätten gelten in diesen Gebieten fast immer Sonderregelungen bei Auflagen und Abgaben wie z.B. bei Freihäfen oder den chinesischen Sonderwirtschaftszonen<sup>379</sup>.

Die machtbestimmten Sonderregelungen sind vielfach auch die Ursache dafür, dass die Einrichtung von Fördergebieten die Entstehung von Enklaven-Wirtschaften<sup>380</sup> begünstigt und kaum Ausstrahlung auf die Umgebung entfaltet, wie das auch an den Beispielen der Industrieparks in den Palästinensischen Gebieten zu beobachten ist<sup>381</sup>.

Bei den unsicheren Erfolgsaussichten der Einwirkungen auf Standorte bedarf deren Vorbereitung der besonderen planerischen Sorgfalt. Dazu gehört ein Planungsablauf, der es erlaubt, Irrwege und Sackgassen frühzeitig zu erkennen. Als Leitschema dafür eignet sich eine Herangehensweise nach der Gliederung in Rahmensetzung, Aus-

---

<sup>378</sup> Le Corbusier 1962.

<sup>379</sup> Stein 2008.

<sup>380</sup> Gallagher; Zarsky 2007.

<sup>381</sup> USAID and Worldbank 2004.

richtung und Wegbereitung<sup>382</sup>, die den systematischen Zusammenhang von Einwirkungen - Gebilde - Auswirkungen<sup>383</sup> in eine planungspragmatische Fassung überführt:

### **1. Rahmensetzung**

Was zum Gegenstand einer Planung wird, ist immer das Ergebnis einer Rahmensetzung, die einen bestimmten Ausschnitt eines Wirkzusammenhangs als Gebilde hervorhebt. Dessen angestrebte Veränderungen ergeben sich aus den Auswirkungen der vorzunehmenden Einwirkungen.

Im Falle von Standorten sind diese Gebilde "Einnistungen" in Umgebungen, die nur dann erfolgreich sind, wenn die vorgesehenen Nutzungen die erforderlichen Eignungen vorfinden. Diese umfassen nicht nur die für einen ungestörten Betriebsablauf notwendige Sachausstattung, sondern auch die für dessen Einträglichkeit womöglich wichtigeren Regelwerke für Auflagen und Abgaben.

Eine sachgerechte Rahmensetzung hat daher alle für den Betriebserfolg maßgeblichen Anschlüsse eines Standorts an seine Umgebung zu berücksichtigen.

### **2. Ausrichtung**

Die Ausrichtung einer Planung besteht in der Benennung der angestrebten Veränderung des Planungsgegenstands als Auswirkungen der noch vorzunehmenden Einwirkungen.

Wegen der Unterbestimmtheit der Beziehungen zwischen Zuschreibungen und Beschaffenheiten ist es dazu erforderlich, die angestrebten Veränderungen auf der Ebene von (objektiven) Beschaffenheiten anzugeben und es nicht bei (subjektiven) Zuschreibungen wie "schöner", "besser" etc. zu belassen.

Ob ein Standort nach den Veränderungen seiner Beschaffenheiten wie z.B. der Ergänzung um weitere Anschlüsse dann tatsächlich zur angestrebten Ansiedlung von Betrieben führt, entscheidet sich in der Aufwand/Ertrag-Rechnung der Betriebe, die eine Ansiedlung in Erwägung ziehen.

### **3. Wegbereitung**

Die Wegbereitung einer Planung besteht in der Benennung der Einwirkungen, die die angestrebten Auswirkungen verlässlich und treffsicher herbeiführen.

Zu beachten ist dabei, dass dazu die Wirkmechanik zwischen Einwirkungen und Auswirkungen bekannt sein muss.

---

<sup>382</sup> Heidemann 2004a, P-25.

<sup>383</sup> Heidemann 2004a, E-21.

Zu beachten ist jedoch ferner, dass auch die fehlerfreie Ausführung der Einwirkungen zwar deren Gelingen sichert, nicht aber den Erfolg der Auswirkungen<sup>384</sup>, wie die vielen Beispiele aufwendig hergerichteter, aber untergenutzter Gewerbeparks belegen.

Um die Gefahr von Misserfolgen einzuschränken, schlägt Heidemann folgende Schrittfolge des Vorgehens bei der Einwirkung auf Standorte vor<sup>385</sup>:

### **1. Musterung**

Da jede Einwirkung auf einen Standort eine "Einnistung" betrifft, ist dessen gesamte Umgebung in einer prüfenden Sichtung in den Blick zu nehmen. In aller Regel wird sich dabei herausstellen, welche Anschlüsse für eine vorgesehene oder erwartbare Betriebsansiedlung bereits vorhanden sind und welche noch fehlen. Aus dem so gewonnenen Überblick ergibt sich dann, welche Anschlüsse in welche Zuständigkeiten fallen. Anschlüsse an Netze z.B. erfordern nicht nur die technische Passung, sondern auch Abmachungen über Nutzungsentgelte. Anschlüsse an vertragliche Regelwerke setzen durchweg die Zugehörigkeit zu einem als Vertragspartner anerkannten Zusammenschluss voraus, während gesetzliche Regelwerke alle einbinden, die ihren Sitz in dem jeweiligen Hoheitsgebiet haben.

Erst aus dieser Gesamtschau ergeben sich dann die "Pack-Enden" für die Einwirkungen, die die angestrebten Auswirkungen treffsicher herbeiführen.

### **2. Widmung**

Die für die Nutzung eines Standorts geltenden Gestattungen und Versagungen werden in der jeweiligen Widmung festgelegt. So ist die Errichtung bestimmter Betriebsstätten nur dort erlaubt, wo die entsprechenden Planwerke die Landnutzung als Industrie- oder Gewerbegebiet vorsehen.

Da diese Planwerke regelmäßig älter sind als die jeweils laufenden Bestrebungen um die Ansiedlung von Betrieben, kommt es nicht selten zu Abänderungen der Planwerke mit entsprechenden Umwidmungen. Damit werden dann auch langfristig angelegte Vorgaben für die Landnutzung zugunsten kurzfristiger Erwartungen der Wertschöpfung abgeändert.

Dieser Vorgang verdeutlicht eine generelle Problematik der Regionalplanung, die darin besteht, die oft heftigen Schwankungen der Wertschöpfung mit den Erforder-

---

<sup>384</sup> vgl. Janich 2001, 29 ff.

<sup>385</sup> Heidemann 2004a, R-8.

nissen einer nachhaltigen Landnutzung in Einklang zu bringen. Hinzu kommt, dass für Planänderungen dieselben Verfahrensregeln gelten wie für Planerstellungen. Sehen diese Offenlegungen und Beteiligungen vor, können Einsprüche die Inkraftsetzung von Widmungen erheblich verzögern.

Besondere Vorkehrungen sind auch dann zu treffen, wenn sich mehrere Gemeinden zur gemeinsamen Trägerschaft eines Gewerbegebiets zusammenschließen. In diesen Fällen sind Abmachungen darüber zu treffen, wie die unterschiedlichen Einlagen - einerseits Gemarkungsfläche, andererseits Verzicht auf die Ausweisung von Gewerbeflächen - zu Ansprüchen an die Abgaben "verrechnet" werden<sup>386</sup>.

### **3. Herrichtung**

Ansiedlungen von Betriebsstätten erfordern in aller Regel die Herrichtung der dafür vorgesehen Liegenschaften und Baulichkeiten. Diese Herrichtung umfasst neben etwa notwendigen Umgestaltungen des Geländes die Errichtung bzw. den Umbau oder Ausbau von Bauwerken auch die Herstellung der Anschlüsse an die Netze aller Art. Obwohl es sich dabei vorrangig um technische Aufgaben handelt, sind diese immer eingebettet in die zugehörigen gesetzlichen und vertraglichen Regelwerke mit ihren Normen und Standards.

Soll bei der Herrichtung davon abgewichen werden, sind Ausnahmegenehmigungen einzuholen, die erst nach dem Nachweis der Unbedenklichkeit des jeweiligen Vorhabens erteilt werden. Dieser Vorgang ist oft aufwendig und zeitraubend, was zu erheblichen Verzögerungen bei der Ausführung der erforderlichen Arbeiten führen kann.

### **4. Nutzung**

Erst aus der tatsächlichen Nutzung eines Standorts als Betriebsstätte ergibt sich der Nachweis dafür, dass sich der für die Ansiedlung veranschlagte Betriebserfolg auch einstellt.

Bei der Fülle der Annahmen, die auf dem Wege zur Inbetriebnahme zu treffen waren, ist es nicht verwunderlich, wenn das jeweils erreichte Betriebsergebnis von den Erwartungen abweicht. Dabei ist zu beachten, dass die beiden Fälle von Abweichungen - Übertreffen der Erwartungen und Zurückbleiben hinter den Erwartungen - sich weder für den einzelnen Betrieb noch für die jeweilige Standortgemeinde ausmitteln.

---

<sup>386</sup> Gust 2005.



Verfehlt ein Betrieb über längere Zeit den veranschlagten Betriebserfolg, ist sein Fortbestand gefährdet, weil ständige Verluste nicht unbegrenzt aus Rücklagen oder Darlehen zu decken sind. Trifft dies für mehrere Betriebe eines Gewerbe- oder Industriegebiets zu, besteht die Gefahr des Abgleitens in eine Industrie- oder Gewerbebrache. Um diesen Vorgang aufzuhalten oder gar wieder umzukehren, sind dann weitere Vergünstigungen erforderlich, die darauf hinauslaufen, die Betriebsverluste durch Lockerung der Auflagen oder Senkung der Abgaben zu verringern.

Der Erörterung von Standortfragen nach dem hier umrissenen Nische/Milieu-Ansatz kann dazu beitragen, durch eine verlässlichere Klärung der absehbaren Erfolgsaussichten Fehlschläge regionalplanerischer Festlegungen zu vermeiden.

## 5 Verfertigen von Anleitungen

Anleitungen (s. Kap. 2.2.3) dienen dazu, Einwirkungen auf Gebilde so vorzunehmen, dass die angestrebten Auswirkungen erreicht werden. Sie zu verfertigen bildet den letzten Schritt eines Planungsvorgangs, auf den hin die vorausgehenden Planungsschritte - Gewinnen von Aufschlüssen (s. Kap. 3) und Anstellen von Überlegungen (s. Kap. 4) - unternommen werden und in den sie münden. Anleitungen bilden den Übergang von Tätigkeiten des Aufdeckens (Betrachtens, Erkundens, Ermitteln, Erfassens, Beschreibens und Berichtens) sowie des Bedenkens (Erwägens, Entwerfens, Prüfens, Berechnens, Abwägens und Entscheidens) zu denen des Vollzugs (Ausführens, Bewirkens, Herbeiführens, Bewerkstellens und Veranlassens).

Mit dem Fortgang der Planungsschritte geht auch eine Änderung der Betrachtungsweisen einher, die jeweils andere Aspekte des Planungsgegenstands in den Vordergrund rücken: Geht es beim Gewinnen von Aufschlüssen um die Klärung der Sachlage, aus der heraus und auf die hin Vorsätze für die anzustrebenden Auswirkungen gefasst werden, und beim Anstellen von Überlegungen um die Bestimmung von Vorhaben, die für das Erreichen der angestrebten Auswirkungen tauglich sind, geht es beim Verfertigen von Anleitungen um das Ersinnen und Darstellen des bestgeeigneten Vorgehens bei den tatsächlich auszuführenden Einwirkungen.

Vorbereitungen des Vollzugs durch das Verfertigen von Anleitungen nehmen die bereits erreichten Ergebnisse der Planung - die Hervorhebung von Gebilden mit ihren Bestandteilen und Beschaffenheiten - auf, um die Tätigkeiten anzugeben, deren Ausführung die angestrebten Veränderungen der Bestandteile und Beschaffenheiten zustande bringt.

Handelt es sich um das gewohnheitsmäßige Einwirken auf einfache und vertraute Gebilde, bleibt die Tatsache, dass es sich auch dabei um den Vollzug von Anleitungen handelt, im Hintergrund. Viele der für die Ausführung der Einwirkungen maßgeblichen Anleitungen werden bei der Erledigung von Alltagsaufgaben nicht ausdrücklich bedacht und benannt: Sie gehören zum Bereich des "impliziten Wissens"<sup>387</sup>, das oh-

---

<sup>387</sup> vgl. Polanyi 1985.

ne eine vorgängige gedankliche oder sprachliche Verdeutlichung angewendet wird. Kennzeichnend für "implizites Wissen" ist, dass die jeweiligen Tätigkeiten gekonnt werden, ohne dass der Handelnde den zugehörigen Bewegungsablauf vor, bei und nach seiner Ausführung "vor Augen hat" und sprachlich beschreiben kann. Ein alltägliches Beispiel dafür ist das Binden einer Schleife: Wie "implizit" das Wissen über die Art und Abfolge der dabei auszuführenden Handgriffe ist, wird deutlich, wenn man jemand am Telefon dabei anleiten soll, eine Schleife zu binden.

Anders als bei den Anwendungsfällen "impliziten Wissens" sind die in Regionalplänen behandelten Bezugsgebilde - Veranstaltungen, Einrichtungen, Anlagen und Standorte - schon als "Komplexionen" keine "einfachen" Gebilde, deren Veränderungen sich durch Einwirkungen auf der Ebene von Handgriffen bewerkstelligen ließen. Wie bei der Behandlung dieser Gebilde in Kap. 4 deutlich wurde, hat jedes dieser Gebilde unterschiedliche "Pack-Enden", die auch unterschiedliche Vorgehensweisen bei Einwirkungen erfordern. Entsprechend sind auch die Anleitungen zu diesen Einwirkungen auf die "Pack-Enden" abzustimmen. In diesem Sinne sind Planwerke Zusammenstellungen von Anleitungen, deren Befolgen das Erreichen der angestrebten Auswirkungen sichert.

Anleitungen werden dadurch wirksam, dass sie befolgt werden. Um dies zu erreichen, müssen sie eine Reihe von Bedingungen erfüllen<sup>388</sup>. Neben dem systematischen Kern der Hervorhebung eines bestimmten Gebildes als Sachbezug der Einwirkungen und Auswirkungen weisen Anleitungen einen pragmatischen Gehalt als begründbare - Empfehlung eines bestimmten Vorgehens beim Vollzug der Einwirkungen auf.

Gründe, ein bestimmtes Vorgehen zu empfehlen, ergeben sich einmal aus der Verständigung darüber, dass die herbeizuführenden Auswirkungen einvernehmlich als erstrebenswert gelten, und zum anderen aus dem Verständnis davon, wie die angestrebten Auswirkungen auch treffsicher herbeigeführt werden können.

**Verständigung** beruht darauf, dass die Vor- und Nachteile der absehbaren Auswir-

---

<sup>388</sup> Heidemann 2004a, P-32.

kungen aufgezeigt, erörtert, miteinander verglichen und beurteilt werden<sup>389</sup>. Dies ist eine gesellschaftlich-politische Frage. Da Vor- und Nachteile die Einwohner einer Region unterschiedlich treffen, kommt es zu Gewinnern und Verlierern eines Vorhabens, die ein Einverständnis über dessen Ausführung erschweren. Je nach Art und Ausmaß der Bevorzugungen und Benachteiligungen der verschiedenen Gruppierungen kann es dann zu Auseinandersetzungen über die Ausführung eines Vorhabens kommen, die - werden sie nicht beigelegt - zu Störungen und Verzögerungen des Vollzugs führen können. Bei den damit einhergehenden Kostensteigerungen liegt es im Interesse des Vorhabenträgers, möglichst frühzeitig eine möglichst breite Zustimmung ("Akzeptanz") zu erreichen. In besonderen Fällen kann dies auch dazu führen, den jeweils Betroffenen einen Ausgleich für ihre Benachteiligungen zu gewähren.

**Verständnis** umfasst die Kenntnisse über den Wirkzusammenhang zwischen den Einwirkungen auf ein Gebilde und den dadurch herbeigeführten Auswirkungen<sup>390</sup>. Dies ist eine fachwissenschaftlich-technische Frage. Da sich die bei Regionalplanungen zu behandelnden Gebilde - Veranstaltungen, Einrichtungen, Anlagen und Standorte - nach ihren Bestandteilen und Beschaffenheiten erheblich unterscheiden, weisen auch die für sie geltenden Wirkzusammenhänge deutliche Unterschiede auf. Während bei Sachgebilden wie Anlagen und Standorten starre Kopplungen der Auswirkungen an Einwirkungen gelten, ist dies bei Sozialgebilden wie Veranstaltungen und Einrichtungen nicht der Fall. Hier ist wegen der Wechselwirkung zwischen Individual- und Kollektivebene und den dabei auftretenden Rückkopplungen mit ihren Verstärkungen bzw. Abschwächungen nicht damit zu rechnen, dass die tatsächlichen Auswirkungen ohne weiteres den angestrebten entsprechen<sup>391</sup>.

Die Unterschiedlichkeit der Kopplungen von Einwirkungen und Auswirkungen bei Sach- und Sozialgebilden hat unmittelbare Folgen für deren Planbarkeit und damit auch für die Wirksamkeit von Anleitungen. Beziehen sich Anleitungen auf den Umgang mit Anlagen und Standorten, genügt die sach- und fachgerechte Ausführung der aufgezeigten Einwirkungen, um die angestrebten Auswirkungen herbeizuführen. Bei Anleitungen für den Umgang mit Veranstaltungen und Einrichtungen ist dagegen

---

<sup>389</sup> Grunwald 2000, 130.

<sup>390</sup> Janich 2001, 60.

<sup>391</sup> Bunge 2006, 173 ff.

eine laufende Begleitung erforderlich, wenn die angestrebten Auswirkungen treffsicher erreicht werden sollen. Der Grund dafür liegt in der Anfälligkeit sozialer Vorgänge gegenüber wechselwirkungsbedingten Rückkopplungen zwischen den verschiedenen beteiligten Personen und Gruppierungen unterschiedlicher Ebenen.

Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass Einwirkungen auf Sachgebilde immer durch Einwirkungen auf Sozialgebilde vorbereitet und begleitet werden: Jedes Vorhaben zur Errichtung und Handhabung von Anlagen und Standorten ist als Veranstaltung auch ein Sozialgebilde. Als solches unterliegt es auch immer den aus Wechselwirkungen herrührenden Einflüssen zumindest solange, wie der Vollzug der Einwirkungen auf das jeweilige Sachgebilde noch nicht durch Verträge verbindlich festgelegt ist<sup>392</sup>.

Die analytische Unterscheidung von Sozial- und Sachgebilden ändert jedoch nichts daran, dass Regionen als pragmatische Bezugsgebilde der Regionalplanung aus einem vielfach vernetzten Miteinander der verschiedenartigsten Ausprägungen von Sozial- und Sachgebilden bestehen (s. Kap. 4). Das bedeutet einmal, dass Einwirkungen auf Regionen nur an ihren "Pack-Enden" - d.h. den dort vorfindlichen Veranstaltungen, Einrichtungen, Anlagen und Standorten - ansetzen können. Zum anderen sind wegen der Komplexionsnatur der Gebilde Veranstaltungen, Einrichtungen, Anlagen und Standorte Einwirkungen auf diese ebenfalls nur über deren jeweilige "Pack-Enden" möglich.

Weil Vorhaben der Einwirkung auf Anlagen und Standorte selbst Veranstaltungen sind, bestehen die "Pack-Enden" derartiger Vorhaben nicht nur aus den rein technischen Bestandteilen von Anlagen und Standorten, sondern auch aus deren Anschlüssen an die Veranstaltungen und Einrichtungen der jeweiligen gesellschaftlichen Begleitumstände. So führt die Errichtung israelischer "Siedlungen" in der Westbank mit der Belegung palästinensischen Grund und Bodens auch zu Eingriffen in die Lebensumstände der ursprünglich dort lebenden Bevölkerung und der damit einhergehenden Beeinträchtigung ihrer Lebensführung. Dasselbe gilt für den Bau der Mauer.

---

<sup>392</sup> Dies ergibt sich schon aus der Vermaschung von Planungsstufen (Heidemann 2004a, P-33).

Für die Verfertigung von Anleitungen ergeben sich dabei zwei Gesichtspunkte:

- 1 Das Verhältnis zwischen Vorhabenträger und Zivilgesellschaft ist insofern in hohem Maße asymmetrisch, als einer zumeist straff hierarchisch organisierten professionellen Einrichtung eine Vielzahl von mehr oder weniger losen Zusammenschlüssen von Laien gegenüber steht, die sich zwar in der Ablehnung eines Vorhabens einig sein können, ansonsten aber unterschiedliche und oft gegensätzliche Bestrebungen verfolgen.
- 2 Die von einem Vorhaben ausgehenden Anschlüsse sind zunächst umso undeutlicher, je ausgreifender dessen Auswirkungen sind. Obwohl die Fernwirkungen eines Vorhabens dessen Nahwirkungen deutlich übertreffen können, geraten sie oft erst verzögert z.B. durch das Eintreten schwerwiegender Zwischenfälle in den Blick der davon Betroffenen. Die damit auch verzögert einsetzende Befassung mit den vermuteten Auswirkungen auf die eigene Lebensführung begünstigt das Entstehen von Misstrauen, das sich - wird es nicht ausgeräumt - dann in Ablehnung und Abwehr ausdrückt.

Kommen diese Gesichtspunkte bei der Verfertigung von Anleitungen zu kurz - wie das bei Anlagen und Standorten nicht selten der Fall ist - , entsteht leicht ein Klima des Argwohns, das den Nährboden für Ablehnung, Abwehr und Widerstand bildet. Schlagen diese zunächst in Empfindungen Einzelner gründenden Strömungen in gesellschaftliche Bewegungen um, kommt es zu einer Ausbildung von Lagern der Befürworter und Gegner mit einer Verfestigung der Fronten zwischen beiden und der Zuspitzung von Auseinandersetzung bis hin zu Gewaltausbrüchen<sup>393</sup>.

Bei der Verfertigung von Anleitungen ist deshalb immer darauf zu achten, dass die in Betracht gezogenen "Pack-Enden" nicht allein die jeweiligen Bestandteile und Beschaffenheiten des betreffenden Sachgebildes umfassen, sondern auch dessen Anschlüsse an das gesellschaftliche Umfeld.

### **5.1 Einwirkbereiche ("Pack-Enden")**

Anleitungen beziehen sich immer auf den Umgang mit bestimmten Gebilden über die Einwirkung auf bestimmte Bereiche ("Pack-Enden").

---

<sup>393</sup> Heidemann 2004a, P-22

Systematisch lassen sich diese "Pack-Enden" nach Vorrichtungen, Betätigungen, Überzeugungen und Empfindungen unterscheiden und abstufen.

Dabei bilden **Vorrichtungen** als Bestandteile von Sachgebilden den technischen Kernbereich von Einwirkungen. Dies ist eine unmittelbare Folge der Komplexionsnatur der in Regionalplanungen behandelten Sachgebilde (s. Kap. 4.3 und 4.4). So bestehen z.B. Bauwerke unabhängig von ihren sonstigen Bestandteilen immer aus einer Verankerung im Baugrund, einem Tragwerk zum Abtragen der Lasten, einer Hülle zum Schutz vor Witterung etc., aber auch aus Durchlässen zur Sicherung des Zugangs, Einbauten zur Überwindung von Höhenunterschieden, Aussparungen zur Aufnahme von Leitungen etc. Jede dieser Vorrichtungen kann in einer Vielzahl von Ausführungen auftreten, die wiederum ihre eigenen "Pack-Enden" für Einwirkungen mit sich führen. Daran ändert sich auch nichts dadurch, dass für besondere Vorrichtungen mit ihrer zunehmenden Verbreitung bestimmte Standards gelten, die ihre Herstellung vereinfachen und ihren Einbau in unterschiedliche Typen von Sachgebilden erleichtern.

Davon zu unterscheiden sind die **Betätigungen**, die die jeweiligen Vorrichtungen erfordern, zulassen oder nahelegen. Dabei sind die Passungen von Betätigungen und Vorrichtungen ein Unterfall der Gerät/Geschick-Kopplung (tool/skill-match), wonach in der Beschaffenheit einer Vorrichtung schon die ihren zweckmäßigen Gebrauch ausmachenden Betätigungen mitbestimmt sind<sup>394</sup>. Gelten für bestimmte Vorrichtungen besondere Standards, folgen daraus auch Normen für Betätigungen: Das Stufenmaß einer Treppe z.B. bewirkt eine Vereinheitlichung der Schrittlänge aller Benutzer. Die andersartige Ausbildung der Türöffner in USA (Drehknauf) und in Deutschland (Klinke) verhindert in USA z.B. anders als in Deutschland, Türen auch bei vollen Händen mit dem Ellenbogen zu öffnen. Andererseits haben Gerät/Geschick-Kopplungen durchweg ein gewisses "Spiel", das unterschiedliche Handhabungen zulässt: Das Vorhandensein von Lampen in allen Räumen zwingt niemanden, diese auch dauernd leuchten zu lassen, Kühlschränke, Heizungen und Klimaanlage müssen nicht immer in Höchstleistung laufen, der Besitz eines Autos hindert niemanden daran, kürzere Strecken zu Fuß zurückzulegen.

---

<sup>394</sup> Linde 1982.

Können Fehlbedienungen von Vorrichtungen zu Gefährdungen führen, sind besondere Schulungen zur Verhinderung von Normverstößen erforderlich: Ein Kraftfahrzeug darf nur fahren, wer einen Führerschein hat, und ein Flugzeug darf nur fliegen, wer einen Pilotenschein hat und eine Mindestzahl von Flugstunden pro Jahr nachweist. Der Zumutung, sich einer Schulung zu unterziehen, steht dann die Zusicherung gegenüber, damit die Gefährdung durch Fehlbedienungen zu verringern.

Die Unterscheidung "richtiger" (gelingender, erfolgreicher) von "falschen" (misslingenden, erfolglosen) Betätigungen vor ihrer Ausführung ist eine Frage ausreichenden Wissens als Inbegriff begründeter **Überzeugungen**. Dabei ist zu beachten, dass das für erfolgreiche Betätigungen benötigte Wissen Bewirkungswissen<sup>395</sup> und nicht Erklärungswissen ist<sup>396</sup>. Bei Betätigungen zur Bewältigung des Lebensalltags besteht ein Großteil des dafür benötigten Bewirkungswissens aus "implizitem Wissen", das jedoch für die Ausführung neuartiger und über die Alltagswelt hinausreichender Vorhaben nicht ausreicht. In diesen Fällen sind diejenigen, deren Lebensumstände durch ein Vorhaben verändert werden, darauf angewiesen, dass der Vorhabenträger seinen tatsächlichen oder vorgeblichen Wissensvorsprung redlich einsetzt. Dazu gehört, dass er nicht nur die vorteilhaften Auswirkungen des Vorhabens aufzeigt, sondern auch dessen Nachteile offenlegt.

Die Kluft zwischen den Wissensbeständen des Vorhabenträgers und denen der von dem Vorhaben betroffenen Bevölkerungskreise ist nur zu überbrücken, wenn von beiden Seiten der Anschluss an den jeweils anderen Wissensbestand gesucht und ermöglicht wird.

Der erstrebte Abgleich von Überzeugungen ist jedoch nur zu erreichen, wenn ihm nicht widerstrebende **Empfindungen** entgegenstehen: Die Aufnahme und Fortsetzung von Gesprächen und Erörterungen setzt die Bereitschaft voraus, Abneigungen beiseite zu lassen, Vorbehalte zurückzustellen und Misstrauen zu überwinden. Ob und wie weit das gelingt, hängt auch davon ab, durch welche Vorfälle Abneigungen, Vorbehalte und Misstrauen ausgelöst wurden und wie verfestigt sie sind. Wer bei früheren Gelegenheiten wiederholt selbst "schlechte Erfahrungen" gemacht hat, ist

---

<sup>395</sup> Janich 2001, 52.

<sup>396</sup> Im Kern liegt der Unterschied darin, dass Erklärungswissen Vorgänge des Zustandekommens behandelt, während Bewirkungswissen das Vorgehen beim Zustandekommen darlegt.



weit weniger geneigt, diese zu "vergessen", als jemand, der nur davon gehört hat. Ein erhebliches Hindernis für die Überwindung auf Empfindungen beruhender Sperren liegt auch hier wieder in dem asymmetrischen Verhältnis zwischen Vorhabenträger und Zivilgesellschaft. Während sich in einer straff hierarchisch organisierten professionellen Einrichtung durch einen Wechsel der verhandlungsführenden Personen bereits bestehende Spannungen verringern lassen, ist es bei der zivilgesellschaftlichen Gegenseite weit schwieriger, "Reizfiguren" zurückzuziehen, wenn diese als Wortführer ihrer Gruppe durchweg hohe Zustimmung genießen. Hinzu kommt auch hier, dass mit der Ablehnung eines Vorhabens noch lange keine Einigkeit in den vorgebrachten Beanstandungen und deren Begründungen sowie den eingebrachten Gegenvorschlägen einhergehen muss.

Gelingt es nicht, die in den Empfindungen verankerten Abneigungen, Befürchtungen und Vorbehalte zurückzudrängen, fehlt die Voraussetzung für die Aufnahme von Gesprächen, aus denen sich ein Abgleich der Überzeugungen und die Beilegung von Streitigkeiten ergeben könnte.

## 5.2 Eingriffsweisen

Die vor allem im Bereich der Regionalplanung bedeutsame Einbindung von Sachgebilden in ihre gesellschaftlichen Umgebungen hat dazu geführt, dass sich auch der Bezugsbereich von Anleitungen verändert hat. Zunehmend geht es bei Vorhaben der Regionalplanung nicht mehr nur um rein technische Fragen des Zustandbringens vorgesehener Einwirkungen wie der Errichtung von Sachgebilden. In den Vordergrund schieben sich mehr und mehr politische Fragen der absehbaren sozialen Auswirkungen dieser technischen Einwirkungen, der Einbindung zivilgesellschaftlicher Gruppierungen in Planung und Ausführung sowie der Gewinnung von Zustimmung. Inzwischen haben sich im Umkreis von Planungen neue Arbeitsfelder und Berufsbilder herausgebildet, deren Vertreter die damit verbundenen Aufgabenbereiche professionell-geschäftsmäßig bearbeiten<sup>397</sup>.

Dies wird dadurch erleichtert, dass sich den unterschiedlichen "Pack-Enden" von Vorrichtungen, Betätigungen, Überzeugungen und Empfindungen jeweils entspre-

---

<sup>397</sup> Sellnow 2006.

chende Eingriffsweisen des Ausbaus, der Regelung, Aufklärung und Anregung zuzunordnen lassen<sup>398</sup>.

Bei aller Verschiedenheit der Anlässe für Klärungs- und Einigungsbedarf über Vorhaben gibt es eine Gemeinsamkeit bei dem dabei erforderlichen Vorgehen: Am Anfang steht immer das Bemühen, die Bereitschaft auf beiden Seiten zu wecken, sich überhaupt auf Gespräche einzulassen. Die dabei zu lösenden Blockaden wurzeln regelmäßig in den Empfindungen der Beteiligten, die zumeist aus einer Vorgeschichte der unterlassenen Beachtung, des mangelnden Ernstgenommenwerdens und der als abschätzig empfundenen Abweisung begründeter Einwände und Vorbringen herühren. Dies erklärt auch, warum es dann erst der **Anregung** eines von beiden Seiten einvernehmlich anerkannten oder sogar beauftragten Vermittlers oder Schlichters bedarf, um aus der Spirale von Misstrauen, Verdächtigungen und Anschuldigungen herauszukommen. Symbol für die Bemühung um Beilegung oder zumindest Entschärfung der Auseinandersetzung ist der "Runde Tisch", bei dem die streitenden Lager "auf Augenhöhe" zusammenkommen.

Ob es danach zu einem Abgleich der Überzeugungen kommt, hängt in hohem Maße von der **Aufklärung** ab, die der Vermittler oder Schlichter zu leisten bzw. anzustoßen vermag. Wenn das Verhältnis zwischen Vorhabenträger und zivilgesellschaftlichen Gruppen früh gestört ist, liegt das oft an der Weigerung des Vorhabenträgers, kritische Nachfragen zufriedenstellend zu beantworten. Kommt es daraufhin zu Auseinandersetzungen, ist die Versuchung groß, diese durch die Verweigerung von Auskünften über weitere Einzelheiten des strittigen Vorhabens begrenzen zu wollen. Sind an einem öffentlichen Vorhaben auch private Auftragnehmer beteiligt, dient vielfach der Hinweis auf deren Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse als Begründung für die Abschottung des Vorhabens nach außen. Besonders kritikanfällig sind dabei durchweg Angaben über die veranschlagten Kosten des Vorhabens. Wie die Befunde von Flyvbjerg<sup>399</sup> zeigen, ist keines der von ihm untersuchten Vorhaben trotz gegenteiliger Ankündigungen im veranschlagten Kostenrahmen geblieben, wobei auch die in Aussicht gestellten Erträge verfehlt wurden. Waren dies früher Kenntnisse, die nur Fachleute hatten, sind diese heute durch das Internet leicht zu beschaffen. Au-

---

<sup>398</sup> Heidemann 2004a, P-40.

<sup>399</sup> Flyvbjerg et al. 2003.

ßerdem verfügen inzwischen auch vorhabenkritische Gruppen über Fachleute, deren Fach- und Sachverstand dem beim Vorhabenträger vorhandenen nicht nachsteht. Dies bedeutet einerseits, dass Auskünfte des Vorhabenträgers kritisch geprüft, andererseits aber auch, dass Sachfragen sachverständig erörtert und damit auch Missverständnisse ausgeräumt werden können. Inzwischen gibt es zahlreiche Beispiele dafür, wie sich die Verringerung von Unterschieden im Wissensstand auch zum Vorteil des Vorhabenträgers auswirken, indem sie die Zuspitzung von Auseinandersetzungen bis zum Auftreten von Gewaltausbrüchen verhindern.

Vielfach entzündeten sich Auseinandersetzungen nicht so sehr an einem Vorhaben selbst als vielmehr an den dadurch erzwungenen Änderungen der Lebensführung. Dies geschieht z.B. durch das Verlegen von Zugängen oder Erzwingen von Umwegen beim Bau neuer Straßen mit gleichzeitiger Beschränkung ihrer Nutzung. Die damit einhergehenden **Regelungen** erleichtern möglicherweise den Gebrauch neuer Gerätschaften, erschweren aber die Weiterführung hergebrachter Betätigungen oft erheblich. Die Verbreitung von Kraftfahrzeugen in ländlichen Regionen z.B. führt zumindest in der Einführungsphase zu zusätzlichen Erschwernissen nicht nur des Kraftfahrzeugverkehrs sondern auch des Lastentransports mit Zug- und Packtieren. Die Umstellung der Wasserversorgung auf Netze wertet nicht nur die vorhandenen Brunnen ab, sie verlangt auch die Einführung, Beachtung und Überwachung von Regelungen zur Anlastung der Kosten mit allen Weiterungen für die Verbrauchsermittlung, Rechnungsstellung und Bezahlung<sup>400</sup>.

Vorhaben der Regionalplanung bestehen immer darin, Veränderungen in den bestehenden Lebensumständen zu bewirken. Dabei umfassen die bestehenden Lebensumstände nicht nur die Anlagen der Sachausstattung, sondern auch die Regelwerke ihres Gebrauchs als Bedingung einer zufriedenstellenden Lebensführung. Wird dieser Zusammenhang bei Planungen nicht beachtet, ist das Gelingen auch gut gemeinter Vorhaben gefährdet.

Neben Anregung, Aufklärung und Regelung als Eingriffsweisen der Regionalplanung bleiben die Anlagen der Sachausstattung und deren **Ausbau** das "Kerngeschäft" der Regionalplanung. Dies beruht einmal auf dem beträchtlichen Aufwand, den ihre Er-

---

<sup>400</sup> Die praktischen Schwierigkeiten, die unter dieser einfach erscheinenden Oberfläche zu erwarten sind, hat Rottenburg herausgearbeitet (Rottenburg 2002).

richtung verlangt, zum anderen auf ihrer Langlebigkeit und nicht zuletzt auf der Prägung der Lebensumstände, die von ihrem Zueinander ausgeht. Dieses bestimmt einen wichtigen Bereich der Lebensführung allein dadurch, dass Ortswechsel, die sich zwischen den verschiedenen Anlagen abspielen, einen beträchtlichen Anteil der alltäglichen Betätigungen ausmachen. Hinzu kommt, dass auch die Wertschöpfung vom Zueinander der Anlagen beeinflusst wird, indem sich die Transportkosten auf die Beschaffung von Werkstoffen wie den Absatz von Erzeugnissen auswirken. Die Vielzahl und Vielfalt der unmittelbar spürbaren Auswirkungen des Ausbaus von Anlagen erklärt dann auch das gesellschaftliche Echo, das die entsprechenden Vorhaben finden. Diese Auswirkungen folgen vor allem den Anschlüssen, die mit jedem Vorhaben verändert werden und zu einer Umverteilung von Vorteilen und Nachteilen zwischen den verschiedenen Nutzerkreisen führen. Insofern geht es auch bei vordergründig rein technischen Vorhaben immer auch um die politische Kernfrage des "Who gets what, when, how"<sup>401</sup>.

Welche Anleitungen in ein Planwerk aufgenommen werden, hängt maßgeblich von zwei Umständen ab:

- einmal von den Gebilden, auf die sich die Einwirkungen richten, um die angestrebten Auswirkungen herbeizuführen, und
- zum zweiten von den Adressaten, an die sich die Anleitungen richten.

Da alle Gebilde, die in der Regionalplanung behandelt werden - also Veranstaltungen, Einrichtungen, Anlagen und Standorte - eine Vielzahl von Anschlüssen aufweisen, reicht auch der Adressatenkreis der in Planwerken enthaltenen Anleitungen über die unmittelbar mit einem Vorhaben befassten Akteure hinaus. Diese Tatsache zu beachten, ist eine der Empfehlungen an die zukünftigen palästinensischen Regionalplanungsstellen.

---

<sup>401</sup> Laswell 1936.

## **6 Regionalplanung als Aufgabenfeld eines palästinensischen Staates**

Wo immer es Regionalplanung gibt, bewegt sie sich in mehr oder weniger konflikt-haltigen Bereichen. Neben den Spannungen, die bei allen Planungen auftreten und die sich aus den gleichzeitigen Bestrebungen um Bewahrung und Veränderung ergeben, ist es die Vielzahl der in einer Region tätigen Akteure mit ihren Überzeugungen und Bestrebungen, die ständige Bemühungen um den Abgleich von Vorgaben und Vorhaben erfordert.

Diese schon unter "normalen" Umständen anzutreffenden Bedingungen der Regionalplanung erfahren in den Palästinensischen Gebieten eine zusätzliche Zuspitzung durch das Nebeneinander israelischer und palästinensischer Zuständigkeiten, bei dem die Auswirkungen der jeweiligen Einwirkungen auf die angrenzenden Gebiete ausstrahlen.

### **6.1 Die Regionalplanung in den Palästinensischen Gebieten**

Regionalplanung in den Palästinensischen Gebieten wird sowohl von palästinensischen als auch von israelischen Stellen betrieben. Im Hinblick auf einen zukünftigen palästinensischen Staat behandeln die Palästinenser in ihrer Regionalplanung alle drei Zonen des Gebietes. Die Israelis beschränken ihre Regionalplanung heute auf Zone C, die mit 60 % der Gesamtfläche der Palästinensischen Gebiete die größte Zone ausmacht und die landwirtschaftlichen Flächen der Westbank umfasst<sup>402</sup>. Bis zum Interimsabkommen 1995, bekannt als Oslo II- oder Taba-Abkommen, bezog sich die Regionalplanung der Israelis auf die Palästinensischen Gebiete insgesamt.

#### **6.1.1 Regionalplanung der Israelis in den Palästinensischen Gebieten**

Die rechtlichen Grundlagen für die Regionalplanung der Israelis in den Palästinensischen Gebieten stammen aus Epochen unterschiedlicher Herrschaft. Die wichtigsten sind:

---

<sup>402</sup> Zur Zone A gehören nur die Hauptstädte der Palästinensischen Gebiete. Sie stehen unter alleiniger palästinensischer Verwaltungshoheit. Als Zone B sind rund 450 palästinensische Kleinstädte und Dörfer deklariert. Hier liegt die Verwaltungszuständigkeit außer in Sicherheitsfragen bei den Palästinensern. In Zone C hat Israel die alleinige Hoheit.

- Der osmanische "Land Code and Registration Act" von 1858.
- Die "District Regional Outline Town Planning Schemes" von 1942 aus der Mandatszeit. Diese Regionalpläne umfassen je einen Plan für Jerusalem (RJ5), Samaria (S15), Gaza (R1) und einen Plan für die Küstenregion des historischen Palästina (R6).
- Das jordanische "City, Village and Building Planning Law No. 79" von 1966.
- Die israelische "Order Concerning the City, Village and Building Planning Law (Judea and Samaria)" - MO<sup>403</sup> No. 418 von 1971, und MO 1455 von 1996.

Der osmanische "Land Code and Registration Act" von 1858 war darauf ausgerichtet, die Bodenordnung im osmanischen Reich neu zu regeln. Das Gesetz erlaubte nicht nur Großgrundbesitzern, sondern auch Kleinbauern, Land zu besitzen. Das Gesetz bestimmte auch, dass Land nach 10-jähriger Nutzung in den Besitz des Nutzers übergeht, auch wenn es auf unerlaubte Weise angeeignet worden war<sup>404</sup>. Auf der anderen Seite geht Land, das 3 Jahre lang unbearbeitet geblieben ist, in den Besitz des Sultans, also in Staatsbesitz, über<sup>405</sup>. Dieses osmanische Gesetz dient den Israelis bis heute als Grundlage für die Enteignung von palästinensischen Liegenschaften<sup>406</sup>.

Die Regionalpläne aus der Mandatszeit sind entweder im Original oder in überarbeiteter Form ebenfalls bis heute gültig. Sie gehen zum Teil auf Pläne des britischen Beraters für Planungsfragen, Henry Kendall, für Palästina zurück, die ihre rechtliche Grundlage im "City Regulation Law" No. 28 von 1936 hatten, das den Gemeinden Planungsaufgaben für ihre Gemarkung übertrug<sup>407</sup>.

Der Plan für Jerusalem (RJ5) wurde von den Israelis 1982 überarbeitet und neu verabschiedet. Dieser Plan, bekannt als "Partial Regional Planning Project" oder "Centre Project" (No. 82/1), sieht die Zusammenlegung von Teilen der Gebiete um Ramallah und Bethlehem mit Jerusalem zu einem Großraum Jerusalem vor. Dazu gehören 49 palästinensische Städte und Dörfer und 7 Flüchtlingslager. Diese Großraumplanung

---

<sup>403</sup> Military Order.

<sup>404</sup> [www.haaretz.com](http://www.haaretz.com): IDF petitions over state's Ottoman land law in West Bank, 2009.

<sup>405</sup> [www.bimkom.org](http://www.bimkom.org): Spatial Appropriation: Planning and Lack of Planning in the West Bank, 2008.

<sup>406</sup> [www.answers.com](http://www.answers.com): Mideast and N. Africa Encyclopedia: Land Code of 1858, 2008.

<sup>407</sup> MoLG 2005a, 10.

findet ihre Fortsetzung und Erweiterung in den seitdem betriebenen "Siedlungs"projekten um Jerusalem herum. Besondere Bedeutung im Hinblick auf einen zukünftigen palästinensischen Staat haben die Planungen in und um Ostjerusalem<sup>408</sup>.

Anders als in der Westbank und im Gazastreifen wurden unmittelbar nach dem Krieg 1967 alle für Ostjerusalem bestehenden jordanischen Pläne für ungültig erklärt. Stattdessen traten neue israelische Pläne in Kraft, die die Schaffung eines weitgehend palästinenserfreien Großraums Jerusalem anstreben. Nach diesen Planungen sollen fast 40 % der Fläche Ostjersalems als "offene Landschaft" genutzt werden. Jede Art von Bebauung ist dort verboten. Nur 13 % der Fläche in Ostjerusalem ist für palästinensische Bebauung vorgesehen und dies auch nur in Lücken schon vorhandener Bebauung<sup>409</sup>.

Gleichzeitig wurden den Palästinensern gehörende Flächen in der Peripherie von Ostjerusalem enteignet und für jüdische "Siedlungen" bestimmt. Inzwischen gibt es drei Ringe von jüdischen "Siedlungen" auf enteignetem palästinensischem Land, die zusammen mit der Stadt Ostjerusalem den Großraum Jerusalem ausmachen. Abgesehen davon, dass auf diese Weise Erweiterungsflächen für die jüdische Bevölkerung geschaffen wurden, ist bereits jetzt im Großraum Jerusalem eine deutliche jüdische Mehrheit erreicht<sup>410</sup>.

Die größte illegale jüdische "Siedlung" in den Palästinensischen Gebieten ist Maale Adumim, die sich von Ostjerusalem weiter nach Osten in Richtung Jericho erstreckt und damit die Westbank in zwei Teile teilt. Der Plan zum Ausbau von Maale Adumim, bekannt als E-1-Plan und Teil der Planungen für Großjerusalem, wurde 1994 vom damaligen israelischen Premierminister Yitzhak Rabin unmittelbar nach Unterzeichnung des Friedensabkommens mit den Palästinensern in Auftrag gegeben und 2002 von der "Civil Administration" genehmigt<sup>411</sup>.

Er bezweckt, Maale Adumim mit den anderen "Siedlungen" um Jerusalem zu verbind-

---

<sup>408</sup> ebd. 10-11.

<sup>409</sup> B'Tselem 2002, 78ff.

<sup>410</sup> [www.bimkom.org](http://www.bimkom.org): Spatial Appropriation: Planning and Lack of Planning in the West Bank, 2008.

<sup>411</sup> [www.poica.org](http://www.poica.org): Reactivating E-1 Plan of Maale Adumim Settlement, 2007; [www.nad-plo.org](http://www.nad-plo.org): On-Going Settlement Activity in the Adumim "Bloc" and the E-1 Area. 2007.

den, um ein großes Gebiet zu schaffen, in dem keine Palästinenser leben. Auch wird mit der Annektierung der Fläche zwischen Maale Adumim und Jerusalem die Schaffung eines palästinensischen Zentrums Ostjerusalem unmöglich gemacht.

Insgesamt wird mit der Verwirklichung der Planungen für den Großraum Jerusalem die Schaffung eines zusammenhängenden palästinensischen Staatsgebiets verhindert, indem die Rückgabe der Palästinensischen Gebiete an die Palästinenser erschwert, Ostjerusalem aus einem zukünftigen palästinensischen Staatsgebiet komplett herausgeschnitten, die Westbank durch ein durchgehendes "Siedlungs"band von Jerusalem zum Jordantal im Osten und zur Küste im Westen in zwei Teile geteilt wird und Israel die Kontrolle über alle Ortswechsel zwischen beiden Teilen der Westbank behält<sup>412</sup>.

Die israelische "Siedlungs"planung wird unterstützt durch die israelische Straßenplanung. Der "Partial Regional Plan for Roads No. 50" von 1983 ist Teil der israelischen Gesamtstraßenplanung. Er soll die Straßenverbindungen zwischen den illegalen jüdischen "Siedlungen" in den Palästinensischen Gebieten sowie zwischen den "Siedlungen" und Israel unter Umgehung palästinensischer Städte und Dörfer schaffen. Da er auch die Straßenverbindungen der "Centre Region" mit Israel vorsieht, stellt er eine Ergänzung des "Centre Projects" dar.

Aktuell wurde von den Israelis bereits mit dem Bau einer "alternativen" Straße für die Palästinenser begonnen. Diese soll den nördlichen Teil der Westbank unter Umgehung des Großraums Jerusalem mit dem südlichen Teil verbinden und damit Fahrten von Palästinensern innerhalb des "Großraums Jerusalem" verhindern. Es ist zu erwarten, dass den Palästinensern dann die Nutzung der "Road No. 1", die durch die E-1-Zone verläuft, und der "Road No. 60", die durch Ostjerusalem verläuft, verboten wird<sup>413</sup>. Um das für den Bau der "alternativen" Straßen erforderliche Land zu erhalten, wurden zahllose palästinensische Grundstücksbesitzer enteignet.

---

<sup>412</sup> MoLG 2005a, 11ff.

<sup>413</sup> [www.bimkom.org](http://www.bimkom.org): Spatial Appropriation: Planning and Lack of Planning in the West Bank, 2008; [www.nad-plo.org](http://www.nad-plo.org): On-Going Settlement Activity in the Adumim "Bloc" and the E-1 Area. 2007.



Der Plan Samaria (S15) für den Norden der Westbank blieb seit der Mandatszeit unverändert und wurde von den Israelis auch nicht neu verabschiedet. Allein durch diese Tatsache entfaltet er heute seine Wirkung. Bauanträge von Palästinensern werden mit der Begründung abgelehnt, dass der betreffende Plan noch in Überarbeitung sei<sup>414</sup>.

Insgesamt sehen die Regionalpläne aus der Mandatszeit für die Westbank eine überwiegende Nutzung als Naturschutz- bzw. Anbaugelände vor. Sie dienen den Israelis deshalb als Begründung für die Verhinderung palästinensischer Bauvorhaben in dieser Region. Bebauungspläne für illegale jüdische "Siedlungen" in den palästinensischen Gebieten werden dagegen umstandslos genehmigt und den Regionalplänen als Ergänzung beigelegt. Sollte die Bebauungsplanung die Gemeindegrenze überschreiten, wird im Falle jüdischer "Siedlungen" die Gemeindegrenze der Bebauungsplanung angepasst und nicht etwa die Bebauungsplanung auf die ursprüngliche Gemarkungsfläche beschränkt<sup>415</sup>.

Auch das "City, Village and Building Planning Law No. 79" aus der Zeit der jordanischen Herrschaft wirkt bis in die heutige Zeit. Während in der Mandatszeit der britische "High Commissioner" auch für alle Planungsaufgaben zuständig war, übertrug dieses Gesetz die Planungszuständigkeiten an Einrichtungen auf drei unterschiedlichen Ebenen: den "Supreme Planning Council" unter dem Vorsitz des Innenministers, die "District Planning Committees" und die "Local Planning Committees". Dabei übernahmen die Gemeinde- und Dorfräte die Aufgaben der "Local Planning Committees". Je nach Planungsebene sollten nach dem Gesetz drei Arten von Plänen aufgestellt werden, die sich im Grad der Detailliertheit unterscheiden: einen "Regional Outline Plan", einen "General Local Outline Plan" und einen "Detailed Plan". Außerdem regelte das Gesetz die Abstimmung zwischen den Einrichtungen bei der Planaufstellung, die Auslegung der Pläne und Anhörung von Einwänden und die Veröffentlichung der Pläne<sup>416</sup>.

Die israelische "Military Order No. 418" von 1971 änderte das "City, Village and Building Planning Law No. 79".

---

<sup>414</sup> MoLG 2005a, 11.

<sup>415</sup> B'Tselem 2002, 86ff.

<sup>416</sup> B'Tselem 2002, 85; Bimkom B'Tselem 2005, 79.

ding Planning Law No. 79" grundsätzlich. Der "Supreme Planning Council" wurde eine Einrichtung der sogenannten Zivilverwaltung der israelischen Besatzungsmacht und steht seitdem unter der direkten Zuständigkeit der israelischen Militärbehörde für innere Angelegenheiten<sup>417</sup>. Statt der vorher jordanischen und palästinensischen zivilen Bediensteten bekleiden jetzt israelische Militärbedienstete und Vertreter der "Siedler" die Stellen im "Supreme Planning Council"<sup>418</sup>.

Beim "Supreme Planning Council" wurden "Subcommittees" eingerichtet, von denen eines das "Settlement Subcommittee" ist, das für die jüdischen "Siedlungen" zuständig ist<sup>419</sup>.

Für die Bebauung innerhalb jüdischer "Siedlungen" stehen vier Bereiche zur Verfügung. Der erste Bereich ist der Bebauungsbereich innerhalb der "Siedlung". Der zweite Bereich reicht bis zur Masterplangrenze. Der dritte Bereich reicht bis zur Gemeindegrenze und der vierte Bereich umfasst das Staatsland, das sich im Besitz der sechs regionalen jüdischen Räte befindet. Diese Bereiche erlauben die Enteignung palästinensischen Bodens und den Ausbau jüdischer "Siedlungen". Innerhalb des vierten Bereichs befinden sich auch palästinensische Gemeinden, wobei jedoch die Einwohner dieser Gemeinden nicht zum Bereich gehören<sup>420</sup>.

Die unter jordanischer Herrschaft geschaffenen "District" und "Village Planning Committees" wurden abgeschafft und deren Aufgaben dem "Central Planning Bureau", dem technischen Arbeitsstab des "Supreme Planning Councils", übertragen<sup>421</sup>. Die Stadtgemeinden durften ihre Planungshoheit behalten, diese wurde aber stark beschnitten. Der Militärkommandant kann jetzt "Special Planning Committees" für bestimmte Gebiete ernennen, die als "Local" oder "District Committees" agieren können. Jüdische lokale Verwaltungen wurden z.B. zu "Special Planning Committees" gemacht, die palästinensischen aber nicht. Diese Committees arbeiten mit verschiedenen Einrichtungen des Militärs und der Regierung zusammen, wobei ihr Einfluss immer mehr ausgeweitet wird. Die "Special Planning Committees" bereiten "Detailed

---

<sup>417</sup> Bimkom B'Tselem 2005, 79ff; B'Tselem 1990, 6.

<sup>418</sup> B'Tselem 2002, 86.

<sup>419</sup> Bimkom B'Tselem 2005, 79ff.

<sup>420</sup> www.bimkom.org: Spatial Appropriation: Planning and Lack of Planning in the West Bank, 2008.

<sup>421</sup> B'Tselem 2002, 86.

Outline Plans" und "Local-General Outline Plans" vor, lassen diese vom "Supreme Planning Council" genehmigen und erteilen auf der Grundlage dieser Pläne Baugenehmigungen für die Einwohner ihrer Gemeinde, also der illegalen "Siedlung"<sup>422</sup>.

Im Unterschied dazu werden die Palästinenser durch die israelische Kommunalplanung in den Palästinensischen Gebieten weiter eingeschränkt. Anfang der neunziger Jahre hat das "Central Planning Bureau" für etwa 400 palästinensische Dörfer in der Westbank "Special Partial Outline Plans" aufgestellt. Diese Pläne dienten der Grenzziehung zur Einschränkung der Gemarkungsfläche<sup>423</sup>. Während die bebaute Fläche der Dörfer zu Zone B erklärt wurde, wurde das umgebende Anbauland der Zone C zugeschlagen, also dem Zugriff der Palästinenser entzogen. Abgesehen davon, dass die Dorfbewohner dadurch ihrer angestammten Lebensgrundlagen beraubt werden, wird dadurch eine Ausweitung der Bebauung auch bei Bevölkerungszunahmen unmöglich gemacht. Die Pläne dienen darüber hinaus der Enteignung palästinensischen Landes, da nach dem in Zone C noch immer geltenden osmanischen "Land Code and Registration Act" Land, das drei Jahre nicht bearbeitet wurde, dem Staat gehört – in diesem Fall dem Staat Israel. Einzelne palästinensische Bebauungen außerhalb der zur Zone B gehörenden Dörfer werden durch die Grenzziehung illegal und zur Zerstörung freigegeben<sup>424</sup>.

Im Mittelpunkt allen Planens der Israelis in den Palästinensischen Gebieten steht der "Siedlungs"bau. Gebietspläne werden deshalb in Zusammenarbeit mit den für den "Siedlungs"bau zuständigen Stellen, d.h. dem "Ministry of Housing and Construction", der "Rural Construction Division of the Ministry of Agriculture" und der Abteilung für "Siedlungen" der "World Zionist Organization" aufgestellt. Diese drei Einrichtungen sind für den "Siedlungs"bau in den Palästinensischen Gebieten zuständig und vom "Custodian for Government Property" ermächtigt, Pläne für öffentliches bzw. enteignetes Land aufzustellen. Die Pläne sind dem "Subcommittee for Settlement" im "Supreme Planning Council" vorzulegen. Sie werden nach Genehmigung für einige Wochen ausgelegt und auch in arabischen Zeitungen veröffentlicht. Einsprüche von Palästinensern sind nur theoretisch möglich. Sie werden zwar vom "Objections

---

<sup>422</sup> B'Tselem 1990, 6-7; B'Tselem 2002, 88.

<sup>423</sup> B'Tselem 2002, 87; MoLG 2005, 13.

<sup>424</sup> www.bimkom.org: Spatial Appropriation: Planning and Lack of Planning in the West Bank, 2008.

Committee of the Supreme Planning Council" entgegen genommen, sind aber meistens wirkungslos, weil die Enteignungen schon vor der Planung stattgefunden haben und das private Land dadurch zu Staatsland gemacht wurde<sup>425</sup>.

### **6.1.2 Regionalplanung unter der PNA**

Nach dem Oslo II-Abkommen 1995 haben die Palästinenser für ihr Verwaltungsgebiet und im Hinblick auf einen palästinensischen Staat damit begonnen, Stellen für Planung auf nationaler und lokaler Ebene einzurichten. Grundlage dafür war das jordanische "City, Village and Building Planning Law No. 79" von 1966. Danach ist das oberste Beschlussgremium für alle Planungsangelegenheiten der Palästinenser in den Palästinensischen Gebieten der "Higher Planning Council". Dem Gesetz entsprechend wurde 1995 - nachdem bereits 1994 das Ministerium für Planung und Internationale Kooperation (MoPIC) und das Ministerium für lokale Verwaltung (MoLG) gegründet worden waren - vom Präsidenten der "Higher Planning Council" gegründet. Zum Ratspräsidenten wurde der Minister für lokale Verwaltung bestimmt, als Mitglieder gehören Vertreter der verschiedenen Ministerien und fachlich zuständiger staatlicher Behörden sowie der "Custodian" von Jerusalem als Vertreter der palästinensischen Gemeinden in Jerusalem dazu.

Die Aufgaben des "Higher Planning Council" werden ebenfalls durch das "City, Village and Building Planning Law No. 79" von 1966 bestimmt, das auch unter der PNA weiterhin gültig ist. Dazu gehören:

- die Festlegung von Planungsgebieten auf kommunaler und regionaler Ebene
- die Genehmigung von Plänen auf kommunaler und regionaler Ebene
- die Genehmigung von Bauvorhaben
- die Prüfung von Widersprüchen gegen Entscheidungen der kommunalen und regionalen "Committees for Planning and Building"
- die Erteilung oder Aufhebung von Baugenehmigungen, wenn diese widerrechtlich versagt oder erteilt wurden
- die Regelung von Streitigkeiten zwischen kommunalen und regionalen "Committees for Planning and Building"
- die Beschaffung und Inbesitznahme von Land für öffentliche Vorhaben

---

<sup>425</sup> B'Tselem 2002, 89-90; Bimkom B'Tselem 2005, 80ff. [www.bimkom.org](http://www.bimkom.org): Spatial Appropriation: Planning and Lack of Planning in the West Bank, 2008.

- die Unterbreitung von Vorschlägen an den Ministerrat für den Erlass von Verordnungen.

Für die eigentliche Planung sind hauptsächlich das Ministerium für Planung (MoP) und das Ministerium für Lokale Verwaltung (MoLG) zuständig. Die Arbeit des MoLG bezieht sich allein auf die Landnutzung auf lokaler und regionaler Ebene, während das MoP nationale Fachplanung betreibt und an regionaler Planung beteiligt ist. Wie das Organigramm des MoLG ausweist, gibt es dort eine Hauptabteilung für "Management and Urban Planning" mit den beiden Abteilungen "Local Urban Planning and Zoning" und "Regional Planning" (Abb. 25). Die Namen der weiteren Unterabteilungen machen deutlich, dass dort praktische Planungsarbeit bzw. Unterstützung von Planungsarbeit betrieben wird.

Nach dem "Law of Palestinian Local Bodies" von 1997 soll eine Land- oder Stadtgemeinde ihre eigenen "Strukturpläne" erstellen. Weil aber die meisten Gemeinden keinen Planungsstab haben und ihnen auch die Mittel fehlen, Planungen bei Planungsbüros in Auftrag zu geben, übernimmt das MoLG diese Aufgabe. Dazu unterhält es einen eigenen Arbeitsstab. Wenn eine Gemeinde ihre Pläne dagegen selbst erstellt oder ein Planungsbüro damit beauftragt, unterliegen die Pläne nur der Aufsicht und der Genehmigung durch den "Higher Planning Council" im Ministerium (Abb. 25). Bis zum Jahr 2005 wurden 40 % der Strukturpläne der Gemeinden vom MoLG erstellt, 48 % von privaten Planungsbüros und 12 % durch Planungszentren in palästinensischen Universitäten<sup>426</sup>.

Abgesehen von den zentralen, im Ministerium angesiedelten Stellen für Planung unterhält das Ministerium Außenstellen in den Bezirken (Governorates), von denen die in Tulkarim, Ramallah, Hebron und Gaza ebenfalls Planungsabteilungen (Departments of Urban Planning and Zoning) haben (Abb. 26). Diese arbeiten mit Universitäten und den lokalen Gemeinden zusammen.

Nach dem "City, Village and Building Planning Law" werden die Planentwürfe der Gemeinden von Planungskomitees auf unterschiedlichen Ebenen beraten. Dies sind

---

<sup>426</sup> MoLG 2005a, 21.

auf lokaler Ebene das "Local Committee for Planning and Building", auf regionaler Ebene das "Regional Committee for Planning and Building". Die Aufgaben der "Local Committees for Planning and Building" werden von den "Local Councils" übernommen. Hier findet die erste Stufe der Beratung statt, die zur Äußerung von Anregungen und Bedenken und möglicherweise zur Überarbeitung des Planentwurfs führt. Dabei werden Einsprüche öffentlicher und privater Stellen gegen die veröffentlichten Planentwürfe ebenfalls geprüft. Das "Local Committee for Planning and Building" leitet dann den Planentwurf zusammen mit dem eigenen Beratungsergebnis an das "Regional Committee for Planning and Building" weiter.

Die "Regional Committees for Planning and Building" sind auf der Ebene der Bezirke (Governorates) angesiedelt (Abb. 26). Der Gouverneur führt den Vorsitz über das "Committee for Planning and Building" in seinem Governorate.

Das "Regional Committee for Planning and Building" leitet schließlich den Planentwurf mit dem eigenen Beratungsergebnis an den "Higher Planning Council". Dieser trifft die Entscheidung über den Planentwurf unter Beachtung der Einsprüche und der Empfehlungen der Komitees. Nach der Genehmigung wird der Plan wiederum der Öffentlichkeit vorgelegt.

Abgesehen davon, dass die Gemeindepläne zum Teil vom Ministerium für lokale Verwaltung - also von zentraler Stelle - erstellt werden, werden sie nach lokalen und regionalen Beratungen von zentraler Stelle auf nationaler Ebene genehmigt.

Auch die bisher betriebene Regionalplanung wird als nationale Aufgabe verstanden. Bisher wurden für die Westbank und den Gazastreifen jeweils zwei Regionalpläne erstellt. Die ersten Pläne stammen aus dem Jahr 1998. Sie wurden vom damaligen Ministry of Planning and International Cooperation (MOPIC) erarbeitet, aber niemals offiziell verabschiedet, weil es Unstimmigkeiten über die Zuständigkeiten für die Regionalplanung gab. Bereits im Jahr 2005 wurde die zweite Generation von Regionalplänen fertiggestellt. Diesmal war nach der Verordnung des Ministerrats Nr. 306 aus dem Jahr 2005 eine Arbeitsgruppe von Vertretern verschiedener Ministerien und anderer nationaler Einrichtungen für die Bearbeitung zuständig. Dazu gehörten das Ministry of Local Government (MoLG) mit der Hauptabteilung "Urban Planning and

Zoning" und das jetzige Ministry of Planning (MoP) mit der Hauptabteilung "Spatial Planning".

Während das MoP für die nationalen Vorgaben zuständig ist, ist das MoLG für die regionalen Vorhaben zuständig. Artikel 2 des Gesetzes der Palästinensischen Lokalen Einrichtungen (Law of Palestinian Local Bodies) von 1997 besagt, dass das MoLG u.a. für alle technischen und administrativen Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Landnutzung in den Palästinensischen Gebieten zuständig ist. Das MoP dagegen erlässt die Leitlinien für die Planung, betreibt Fachplanung und beschäftigt sich hauptsächlich mit methodischen Planungsfragen auf regionaler Ebene. Außerdem bereitet das MoP den nationalen Entwicklungsplan vor, der als organisatorischer Rahmen für regionale und lokale Planungstätigkeiten gilt. Die Erstellung der Regionalpläne geschieht durch Arbeitsgruppen in Abstimmung mit dem MoLG und anderen Ministerien und deren Verabschiedung durch den "Higher Planning Council". Eine weitere Aufgabe des MoP ist es, technische Unterstützung für die im "Higher Planning Council" vertretenen Ministerien und für regionale Planungskomitees bereitzustellen.

Eine Hauptabteilung des MoP ist die Hauptabteilung für Verfahren und Forschung. In dieser Abteilung werden Vorgehensweisen für Forschungen, Untersuchungen und Studien entwickelt. Die Abteilung prüft die vorgeschlagenen Vorhaben im Hinblick auf die nationalen Prioritäten und strategischen Pläne und sorgt für einen einvernehmlichen Abgleich. Diese Hauptabteilung ist in vier Abteilungen unterteilt, eine davon ist die Abteilung für Regionale Studien. Die Aufgaben dieser Abteilung sind u.a.<sup>427</sup>:

- Die Durchführung von Studien für die unterschiedlichen Regionen.
- Die Erstellung von Empfehlungen zu vorgesehenen Vorhaben.
- Die Erstellung von regionalen Entwicklungsprogrammen für die verschiedenen Bezirke (regionale Ebene).
- Die Überwachung und Auswertung von Ansätzen, Konzepten, Strategien und Vorgehensweisen zur Regionalplanung.

---

<sup>427</sup> www.mop.pna.ps, 2010.

Die regionale Bevölkerung bleibt bei der Erarbeitung der Regionalpläne weitgehend ausgeschlossen und ist an der Aufstellung, Beratung und Beschlussfassung der Pläne nur soweit beteiligt, als sie das Recht hat, Einsprüche zu erheben. Nach der Verordnung Nr. 306 werden die Planentwürfe jeweils nach Fertigstellung auf Beschluss des "Higher Planning Council" für 2 Monate ausgelegt. Sowohl einzelne Personen als auch private Einrichtungen und öffentliche Stellen haben ein Einspruchsrecht. Die Einsprüche werden vom "Regional Committee for Planning and Building" entgegen genommen und an den "Higher Planning Council" weitergeleitet, der über deren Beachtung entscheidet. 2009 wurde der "National Consultative Planning Council" im MoP gegründet, der für die Beratung von "Local Government Units" und anderen Einrichtungen im Bereich Planung und Förderung der Bürgerbeteiligung an der Planung zuständig ist.

Die Regionalpläne beider Generationen heißen zwar Regionalpläne, sie wurden aber auf nationaler Ebene erarbeitet, und ihr Bezugsgebiet sind die Westbank bzw. der Gazastreifen insgesamt. Abgesehen vom Recht, Einsprüche zu erheben, war die regionale Ebene - also die Bevölkerung oder Einrichtungen z.B. der Bezirke - an der Aufstellung, Beratung und Beschlussfassung der Pläne nicht beteiligt. Die beherrschende Rolle des "Higher Planning Councils" als nationaler Einrichtung führt dazu, dass nationale Belange auch die Inhalte der Regionalpläne bestimmen<sup>428</sup>.

## 6.2 Ansätze und Empfehlungen

Zur Sachlage der Regionalplanung gehören neben den tatsächlich herrschenden Lebensumständen (s. Kap. 2.1) deren - nicht notwendig übereinstimmende - Einschätzung durch die Bevölkerung vor Ort einerseits und die staatlichen Stellen auf den verschiedenen Ebenen andererseits. Deren Gefüge ist dann maßgeblich dafür, welche Stelle an welchen "Pack-Enden" ansetzen kann, um Unzuträglichkeiten in den Lebensumständen zu beheben.

Kennzeichnend für die Regionalplanung nicht nur in den Palästinensischen Gebieten ist, dass ihr Aufgabenfeld das Gesamt der Lebensumstände der Regionsbevölkerung

---

<sup>428</sup> MoP 2004a, 250ff.



umfasst. Dagegen sind Fachbehörden immer nur für Ausschnitte dieser Lebensumstände wie Behausung, Beschäftigung, Verkehr, Ausbildung, Gesundheit etc. zuständig. Andererseits verfügen Fachbehörden über eine operative Ebene zur Ausführung von Vorhaben, die der Regionalplanung von ihrer Ermächtigung her fehlt. Daraus folgt, dass die Wirksamkeit von Regionalplanung in hohem Maße davon abhängt, wie gut es ihr gelingt, Einfluss auf die Fachplanungen zu gewinnen. Gleiches gilt für das Verhältnis der Regionalplanung zu den in der Region gelegenen Gemeinden. Die von der Regionalplanung ausgehenden Einwirkungen bestehen auch hier weniger in eigenen Vorhaben als vielmehr in Veranlassungen Dritter.

Bei der Einbindung der Regionalplanung in das bestehende Gefüge der in einer Region tätigen Akteure (= Arena) gilt aber auch, dass die Regionalplanung einer Vielzahl von Einflüssen ausgesetzt ist. Diese kommen nicht nur aus dem öffentlichen Bereich der Auftragserledigung durch die verschiedenen staatlichen Stellen wie dem MoP und dem MoLG, sondern auch aus dem Bereich privater Bestrebungen von Betrieben und zivilgesellschaftlichen Vereinigungen. Hinzu kommt, dass jedes ausgeführte Vorhaben den Katalog der weiterhin anstehenden Vorhaben (= Agenda) und damit auch deren Gewichtigkeit und Dringlichkeit verändert.

Bei der Unterschiedlichkeit von Regionen ist es daher unerlässlich, nicht nur die jeweiligen Lebensumstände, sondern auch das jeweilige Gefüge der für Einwirkungen zuständigen bzw. an diesen beteiligten Akteure zu betrachten.

### **6.2.1 Ansätze**

In den Palästinensischen Gebieten gehört die Regionalplanung in die Zuständigkeit zweier nationaler Ministerien: des Ministeriums für Planung (MoP) und des Ministeriums für lokale Verwaltung (MoLG). Die Regionalpläne wurden bisher auf nationaler Ebene erarbeitet. Inzwischen gibt es aber bei der PNA Bestrebungen, nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Regionalplanung stärker zu dezentralisieren.

Im November 2008 veröffentlichte die Governorate-Abteilung des Büros des Präsidenten eine "Draft National Strategy for the Palestinian Local Administration". Dieser Entwurf behandelte die Lage der lokalen Verwaltung in den Palästinensischen Gebieten im Hinblick auf Dezentralisierung, Transparenz, Rechenschaftspflicht und die

Verteilung der Zuständigkeiten. Unter anderem schlägt er grundlegende Änderungen an der territorialen Definition der "Local Government Units" vor und befürwortet in erster Linie die Stärkung der Rolle der Gouverneure, um sie besser in die lokale Verwaltung einzubinden. Er sieht auch eine stärkere Rolle der Regionen in der Regionalplanung vor und schlägt dazu vor, die Regionalplanung als ein Mittel zur Förderung der angemessenen Nutzung der Naturschätze und der angemessen gerechten Zuteilung der Fördermittel an die Gemeinden zu nutzen. Er schlägt auch die Schaffung von Regionen mit gewählten Räten auf einer regionalen Ebene vor.<sup>429</sup>

Bis heute gibt es keine einheitliche Planungsgesetzgebung, die den verschiedenen Akteuren ihre Rolle in der lokalen Verwaltung zuweist und das Miteinander einflussreicher Akteure wie der Gouverneure, der "Association of Palestinian Local Authorities" (APLA), der Ministerien mit Zuständigkeiten für Gesundheit und Ausbildung, NGOs und aus dem Privatbereich regelt. Die Gouverneure vertreten die Zentralbehörde und haben erhebliche Befugnisse in Bereichen wie Sicherheit und der Überwachung aller Regierungsbehörden in ihren Governorates. Das heißt, Gemeinden und örtliche Directorate des MoLG unterliegen einer doppelten Kontrolle sowohl durch das MoLG als auch durch die Gouverneure. Aber während Gemeinden im Gesetz der Palästinensischen Lokalen Einrichtungen ("Law of Palestinian Local Bodies") von 1997 eine gesetzliche Grundlage haben, sind regionale Verwaltungseinheiten nur durch Verordnungen geregelt. Bei Governorates sind dies hauptsächlich Dekrete des Präsidenten, vor allem PD No. (22) von 2003 mit Bezug auf die Befugnisse des Gouverneurs. Gouverneure haben eine Schlüsselrolle bei der Planung, Abstimmung, Ausführung und Überwachung von Aufgabenerledigungen in ihrem Governorate. Allerdings sind die genauen Aufgaben der Gouverneure unklar und es gibt bei den Zuständigkeiten Überschneidungen und Reibungen mit anderen Einrichtungen. So fehlen klare Vorgaben für die Ämterordnung im Verhältnis zwischen Governorates und lokalen Gemeinden. Da Gouverneure direkt vom Präsidenten ernannt werden und nur dem Präsidenten rechenschaftspflichtig sind, sind sie nicht dem MoLG untergeordnet und rechenschaftspflichtig.<sup>430</sup>

---

<sup>429</sup> PNA 2008, 8.

<sup>430</sup> ebd., 27-35.

Die Schaffung von Regionen mit auf der regionalen Ebene gewählten Räten könnte hier für klarere Verhältnisse zwischen Gouverneuren und der lokalen Verwaltung sorgen. Dazu sollen Gouverneure zukünftig gewählt und ihre Befugnisse erweitert werden, indem sie den lokalen Gemeinden übergeordnet werden.<sup>431</sup> Dafür wurden vier mögliche Modelle vorgeschlagen:

- 1** Die Zahl der Governorates wird von 16 auf 10 verringert und die Distrikte werden dementsprechend angepasst. Jedes Governorate hat einen Rat ("Regional Council"), in dem die Bürgermeister und die lokalen Vertreter von Zentralbehörden in den jeweiligen Governorates zusammen mit weiteren vom Präsidenten ernannten Personen vertreten sind.
- 2** Die 16 Governorates werden in vier Entwicklungsregionen ("Development Regions") gebündelt. Hauptaufgabe jeder Region ist die Planung und deren Abstimmung mit anderen Akteuren und Regionen. Jede Region hat einen Regionalrat ("Regional Council"). Mitglieder dieses Rats sind die Gouverneure der jeweiligen Governorates, alle Bürgermeister in diesen Governorates und weitere vom Präsidenten ernannte Personen. Die Governorates behalten ihre Befugnisse und die Gouverneure ihre Aufgaben und es gibt keine Änderung der Zuständigkeiten oder der Arbeitsverfahren.
- 3** Bei den 16 Governorates in vier Regionen bekommen die vier Regionen völlige Zuständigkeit für die Governorates. Außerdem werden in jedem Governorate Distrikte geschaffen. Ein "Higher Council for Local Administration" wird gegründet, in dem unter dem Vorsitz des Präsidenten die zuständigen Minister und General-Direktoren der befassten Einrichtungen vertreten sind. Jede Region erhält einen Rat ("Regional Council"), dem der Gouverneur, alle Bürgermeister dieser Region sowie zusätzlich eine bestimmte Anzahl vom Präsidenten ernannter Personen als Mitglieder angehören.
- 4** Die 16 Governorates werden in vier Regionen zusammengefasst. Jede Region hat einen Rat ("Regional Council") unter einem Ratsvorsitzenden. Eine Hälfte der Mitglieder wird direkt vom Volk gewählt und die andere Hälfte vom Präsidenten ernannt. Die Region ist allen Gemeinden und Lokalräten innerhalb der Region übergeordnet. In einem "Higher Council for Local Administration" (HCLA) unter dem Vorsitz des Präsidenten sind die zuständigen Minister, Gouverneure und Leiter der

---

<sup>431</sup> ebd., 57-70.

wichtigsten Einrichtungen innerhalb der Regionen vertreten. Mit der Gründung des HCLA werden die Aufgaben und Zuständigkeiten des MoLG überprüft und überarbeitet.<sup>432</sup>

Gemeinsam ist den Modellen 2-4 die Schaffung einer regionalen Ebene oberhalb der Governorates mit einem Regionalrat als Leitungsgremium. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Governorates weder finanziell noch personell in der Lage sind, Planungsaufgaben zu übernehmen.

Die aktuelle Debatte um die Ausgestaltung einer regionalen Ebene hat eine Vorgeschichte, die etwa mit dem Tätigwerden verschiedener NGOs in den Palästinensischen Gebieten begann. Dabei stellte sich heraus, dass es für die beabsichtigten NGO-Vorhaben oft schwierig war, passende Partner auf der palästinensischen Seite zu finden. Auch wenn die Vorhaben zunächst fachlich beschränkt und örtlich begrenzt waren, zeigte sich sehr bald, dass ihre Auswirkungen soweit ausstrahlten, dass auch die Zuständigkeiten anderer Akteure berührt wurden.

### **Joint Services Councils for Planning and Development (JSCPD)**

1992 begann UNDP mit einer Reihe von Projekten in den Palästinensischen Gebieten. Eines der wichtigsten davon war das "Participatory Rural Development Planning Project", das den Gemeinden dabei helfen sollte, ihren Aufgaben nachzukommen und die Bürgerbeteiligung an der Planung durch die Arbeit an einem Entwicklungsplan für das Jenin Governorate zu fördern. Dieses Programm führte zur Gründung von "Councils for Planning and Development" in den drei Gemeinden Kufr Ra'i, Fahma und Ar-Rama im Governorate Jenin. Diese waren gemeindliche Planungsräte, die sich mit allen Belangen innerhalb der jeweiligen Gemarkung befassten.

Nach der Gründung des MoLG 1994 übernahm dieses die Zuständigkeit für die Gemeinden. Alle Gemeinden wurden erfasst und neue wurden gegründet. In Zusammenarbeit mit dem MoLG begann UNDP mit dem "Local Rural Development Programme" (LRDP). Dieses Programm, eine Fortsetzung des Projekts im Governorate Jenin, sollte Gemeinden in ländlichen Gebieten veranlassen, sich zu Teilregionen

---

<sup>432</sup> ebd., 8.

innerhalb eines Governorates zusammenzuschließen, um ihnen dabei zu helfen, selbst über ihre Vorhaben und deren Dringlichkeiten zu entscheiden und eigene Planungen vorzunehmen. Damit sollte die Kluft zwischen Dörfern und Städten verringert werden. Gleichzeitig wurde die Zahl der Gemeinden zwischen 1995 und 2005 von 648 auf 483 verringert. Durch dieses Programm und andere ähnliche wurde die Bürgerbeteiligung an der Planung auf kommunaler Ebene unterstützt, gefördert und gestärkt.

1997 wurden "Joint Service Councils" (JSC) und "Regional Planning Councils" (RPC) gegründet, um die Verwaltungskraft der Gemeinden zu stärken, da viele kleine Gemeinden ihren Aufgaben nicht nachkommen konnten. Grundlage für die JSC war die Verordnung Nr. (1) von 1998 gemäß Artikel 2 und Artikel 15 Absatz a des Gesetzes der Palästinensischen Lokalen Einrichtungen ("Law of Palestinian Local Bodies") von 1997. Dieses Gesetz erlaubt mehreren benachbarten Gemeinden, einen JSC zu gründen, um ihre Aufgaben verteilt oder gemeinsam zu erledigen und dadurch wirksame und kostengünstige Lösungen bei der Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung etc. zu erreichen. Die Verordnung regelt die Vorgehensweise für die Gründung von JSCs bei mehreren benachbarten Gemeinden, beschreibt die Aufgaben der lokalen Räte und die Wahl ihrer Mitglieder. Unzureichend geklärt bleiben die Finanzen und die Befugnisse der Mitglieder. Die JSC übernahmen Aufgaben in den Bereichen Wasserversorgung sowie Abwasser- und Abfallentsorgung. Dafür gab es zwei Arten von JSC: Einzweck-JSC und Mehrzweck-JSC.

Die RPC begannen ihre Arbeit mit der UNDP und haben anders als die JSC keine gesetzliche Grundlage, da sie außerhalb von PNA-Gesetzen geschaffen wurden. Sie sind Planungseinheiten, haben direkten Kontakt zu den Geldgebern und verfügen über professionelle Arbeitsstäbe, um Pläne zu erstellen, auszuführen und die Ausführung zu überwachen. Während die JSC gegründet wurden, um laufende Gemeinbedarfsaufgaben zu übernehmen, wurden die RPC als Verbindungsstellen für die Projekte der Geber, insbesondere der UNDP, gegründet. Sie sollten für die Gemeinden planen und ihre Vorhaben mit den Gemeinden ausführen. Dazu wurden diese Gemeinden zu "Regionen" zusammengefasst und deren Räte aus Vertretern aller Gemeinden einer "Region" gebildet. Aufgaben dieser Räte waren u.a. die Planung,

Begleitung und Überwachung von Vorhaben in ihrer "Region". Die Schaffung der JSC und RPC fand in drei Phasen statt.<sup>433</sup>

Phase 1: 1994-1997 im Governorate Jenin

Phase 2: 1995-1999 in den Governorates Jenin und Tubas und in Yatta

Phase 3: 1999-2005 in den Governorates Jerusalem, Nablus, Bethlehem und Hebron.

Der Zweck für die Schaffung der vielen JSC und RPC war auch, mehrere kleine benachbarte Gemeinden dazu zu bringen, allmählich zu einer einzigen Gemeinde zu verschmelzen.

Die JSC und RPC begegneten Schwierigkeiten wie mangelnde Zusammenarbeit, fehlende Finanzierung und Doppelung der Zuständigkeiten und Aufgaben von JSC und RPC. Hinzu kam, dass zunächst eine klare Zuordnung von Gemeinden zu JSC und RPC fehlte: Mehrere Gemeinden waren gleichzeitig Mitglied in beiden oder sogar gleichzeitig Mitglied in mehreren JSC oder RPC. Es gab auch keine Kontrolle der Arbeit der JSC und RPC.

Während die JSC immer wieder unter fehlenden Mitteln litten, waren die RPC in Ihrer Arbeit erfolgreicher als die JSC. Dies beruhte darauf, dass die RPC mehr Gewicht auf Planung legten und professionelle Planungsstäbe hatten. Ihre Arbeit wurde nicht nur durch die Geber, sondern auch durch die Gemeinden finanziert, während die JSC bei nur geringen Beiträgen der Gemeinden in erster Linie von Zuwendungen der Geber abhängig waren.

Im Jahr 2003 gab es 503 Gemeinden unterschiedlicher Art in den Palästinensischen Gebieten. Viele davon hatten nur sehr wenig Einwohner und konnten wegen fehlender Finanzkraft ihren Aufgaben nicht nachkommen. Sie konnten nur kleine Vorhaben bewältigen. Da diese Gemeinden auf Hilfe der Zentralregierung angewiesen waren, stellten sie für das MoLG eine Belastung dar. Dazu gab es viel Verwirrung wegen ähnlicher Aufgaben und überlappender Zuständigkeiten der JSC und RPC und sinkender Mittel für die JSC. Deshalb wurde 2003 die Verordnung Nr. (1) von 1998 überarbeitet und als neue Verordnung Nr. (1) von 2003 verabschiedet, wonach alle JSC und RPC in "Joint Services Councils for Planning and Development" (JSCPD)

---

<sup>433</sup> www.molg.pna.ps, 2010.

überführt werden sollten. Nach der Verordnung über die Joint Services Councils von 2003 und dem Gesetz der lokalen Verwaltung von 1997, insbesondere Artikel 15 Absatz c, umfasst auch ein JSCPD mehrere Gemeinden. Der JSCPD sollte finanziell und administrativ unabhängig sein, um seine Aufgaben erfüllen zu können – was bis heute nicht vollständig erreicht werden konnte. Der Zuständigkeitsbereich eines JSCPD umfasst die Gesamtgemarkung aller Mitgliedsgemeinden. Hierfür übernimmt er die Planung und die Beschaffung von Mitteln für Vorhaben zur Erleichterung der Lebensführung der Menschen in den Gemeinden. Die Verordnung schreibt die Gründung eines Verwaltungsausschusses vor, der die Befugnisse der früheren Vorsitzenden übernimmt. Ansonsten hat diese Verordnung zwar die Namen der JSC und RPC geändert, aber versäumt, die Zuständigkeiten beider zu vereinheitlichen. So stehen klare Bestimmungen der Zuständigkeiten und Aufgaben der lokalen Gemeinden im Verhältnis zur Zentralregierung und zur Zusammenarbeit mit den JSCPD weiterhin aus.

2003 entstanden 50 JSCPD aus 55 JSC und 15 RPC. Diese umfassten 627 lokale Verwaltungseinheiten (Gemeinden aller Art: Stadtgemeinden, Dorfgemeinden, lokale Gemeinden). Zur Zeit gibt es bei 482 palästinensischen Gemeinden aller Art 86 JSCPD in den Palästinensischen Gebieten<sup>434</sup>, aufgeteilt nach:

- 1 Einzweck-JSCPD, von denen es 43 gibt. Sie sind auf nur einen Arbeitsbereich wie Wasserversorgung oder Abfallentsorgung beschränkt. Der Bestand dieser JSCPD ist davon abhängig, ihre Leistungen weiter erbringen zu können.
- 2 Mehrzweck-JSCPD, von denen es ebenfalls 43 gibt. Sie haben große Erfahrung in kommunalen Belangen, verfügen über gewählte Ausschüsse und bieten Leistungen in unterschiedlichen Bereichen. Diese JSCPD sind in ihrem Bestand und ihrer Arbeit gesichert, wobei 2 Typen unterschieden werden: die JSCPD, deren Gemeinden geeignet sind, zu größeren Gemeinden zusammengelegt zu werden, und solche, die diese Eignung nicht aufweisen und bestehen bleiben.

Durch die Gründung der JSC, später JSCPD, wurde die Möglichkeit geschaffen, dass mehrere Gemeinden die von ihnen geforderten Leistungen gemeinsam erbringen, wobei dann auch Größenvorteile entstehen, die sowohl die Gemeindebudgets

---

<sup>434</sup> [http://www.molg.pna.ps/Join\\_council\\_aboutus\\_En.aspx?lang\\_id=2](http://www.molg.pna.ps/Join_council_aboutus_En.aspx?lang_id=2), 2010.

entlasten als auch die Abgabepreise senken. Dazu kommt, dass die Zentralregierung Anreize für Gemeinden gibt, Mitglied eines JSCPD zu werden. Durch die Verbesserung ihrer finanziellen Lage können Mitgliedsgemeinden eine höhere Einstufung erreichen, die wiederum mit finanziellen Vorteilen verbunden ist.

Die JSCPD schafften es auch, kleinen Gemeinden zu helfen, ihre Planungen zu verbessern. Durch ihre Hilfe konnten die kleinen Gemeinden ihre Belange deutlicher zur Geltung bringen. Verschiedene internationale Geber haben durch Programme zur Förderung die Errichtung und Weiterarbeit mehrerer JSCPD unterstützt und gesichert. Trotzdem gibt es auch JSCPD, die immer wieder unter Geldmangel, unzureichender Koordination mit dem MoLG, schwachen Verwaltungen und geringen technischen Fähigkeiten leiden.

Um die Gemeinden weiter zu unterstützen, beschloss das MoLG 2004 die Schaffung einer Abteilung "Joint Councils for Services, Planning and Development" mit folgenden Vorgaben:

- Die Steigerung der Leistungsfähigkeit der JSCPD durch erweiterte Befugnisse und klare institutionelle Anschlüsse.
- Die Überprüfung und gegebenenfalls Änderung aller Gesetze und Verordnungen bezüglich der JSCPD und die Erarbeitung neuer Verordnungen für die Regelung, Überwachung und Beurteilung der Arbeit der JSCPD.
- Die Erarbeitung einer Vorgehensweise für die Schaffung von JSCPD mit einer umfassenden und allmählichen Einbindung aller Gemeinden, um die Zahl der Gemeinden in den Palästinensischen Gebieten weiter zu verringern.<sup>435</sup>

Auf nationaler Ebene hat diese Abteilung u.a. mit anderen beteiligten Einrichtungen die Rolle der JSCPD zu definieren, über die Finanzierung der JSCPD mitzuentcheiden, Pläne und Programme für die JSCPD zu erstellen und Entscheidungen über die Zusammenlegung von Gemeinden vorzubereiten. Dabei ist ausschlaggebend, dass die neu gebildete Großgemeinde leistungsfähiger ist als die ursprünglichen Einzelgemeinden. Auf lokaler Ebene hat die Abteilung die Aufgabe, die Arbeit der JSCPD zu überwachen, die von den JSCPD erarbeiteten Pläne zu überprüfen, die Verord-

---

<sup>435</sup> [http://www.molg.pna.ps/Join\\_council\\_aboutus.aspx](http://www.molg.pna.ps/Join_council_aboutus.aspx), 2010.



nungen bezüglich der JSCPD zu erarbeiten, weitere Gemeinden als Mitglieder für die JSCPD anzuwerben sowie eine höhere Einstufung der JSCPD und die Erweiterung ihrer Befugnisse zu erreichen. Dazu stellt diese Abteilung den Gebern aktuelle Angaben über den Förderbedarf der JSCPD bereit.

2008 veröffentlichte das MoLG "The Future of Local Governments in Palestine: a Plan for the Reduction and Activation of LGUs"<sup>436</sup>. Dieser Plan umreißt den politischen Rahmen und die Strategie für die Zusammenlegung von Gemeinden mit dem Zweck, die Zahl der Gemeinden und lokalen Räte in den Palästinensischen Gebieten bis auf 100 zu verringern und die Arbeit der Gemeinden zu stärken. Danach werden die 86 JSCPD in 25 Städten bzw. Regionalräten zusammengelegt. Für die weitere Zusammenlegung von Gemeinden erarbeitete die "Amalgamation Task Force" im MoLG 2009 eine Verfahrensweise, die den Weg für eine neue kommunale Gliederung der Palästinensischen Gebiete aufzeigt. Zurzeit wird an den Leitlinien dieser Verfahrensweise gearbeitet. Trotz der Erfolge der JSCPD bei Kostensenkungen und Dezentralisierung gibt es aber heute noch verschiedene Hindernisse, die die Arbeit der JSCPD erschweren und behindern:

- Politische Hindernisse wie die israelische Besatzung und die Teilung der Palästinensischen Gebiete.
- Administrative Hindernisse wie die Übermacht der Zentralregierung, unklare Vorschriften und die Ineffizienz der Verwaltung.
- Finanzielle Hindernisse wie die immer noch fehlende finanzielle Unabhängigkeit.

Rückblickend erweisen sich die Bemühungen, gemeindeübergreifende Einrichtungen wie "Joint Service Councils" (JSP), "Regional Development Councils" (RDC) und schließlich "Joint Services Councils for Planning and Development" (JSCPD) zu schaffen, als Vorstufen zur Etablierung einer regionalen Ebene zwischen Gemeinden und Zentralregierung. Diese Bemühungen gingen mehr von den Gemeinden und den dort tätigen NGOs als von der Zentralregierung aus. Sie waren Ausdruck der in vielen Vorhaben gemachten Erfahrungen, dass der Mitteleinsatz in Vorhaben eher zu Erfolgen führt, wenn die Vorhaben durch professionelle Planungsstäbe vorbereitet

---

<sup>438</sup> MoLG 2008b.

und die unvermeidlichen Reibungen und Spannungen durch ein institutionelles Umfeld aufgefangen werden, das sich um Ausgleich und Vermittlung bemüht.

### **6.2.2 Empfehlungen**

Die folgenden Empfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung der Regionalplanung in den Palästinensischen Gebieten nehmen Punkte aus der schon länger geführten Debatte auf und ergänzen diese um Anregungen, die sich aus den in dieser Arbeit behandelten Themen ergeben.

#### **Die regionale Ebene**

Die Aufteilung der Palästinensischen Gebiete in die beiden voneinander getrennten Bereiche der Westbank und des Gazastreifens verführte dazu, die beiden Bereiche als "Regionen" aufzufassen und zu behandeln. Dabei wird übergangen, dass vor allem die Westbank ein Bereich ist, der bei seiner Ausdehnung in sich sehr vielfältig ist. Als die PNA gegründet wurde, gab es deshalb die Diskussion, bei den Bezirken als der regionalen Ebene des zukünftigen palästinensischen Staats anzusetzen. Dies wurde aber nicht weiter verfolgt, und eine regionale Ebene kam in Wirklichkeit nicht zustande. Nach dem Verfassungsentwurf von 1996 sollen die Palästinensischen Gebiete während der Übergangsphase (ursprünglich vorgesehen 5 Jahre, inzwischen bereits bis heute dauernd) für Zwecke der lokalen Verwaltung in Gemeinden und andere administrative Einheiten gegliedert werden<sup>437</sup>. Grundlage der Gliederung sollen Einwohnerzahlen sein (Art. 95)<sup>438</sup>. Entstanden sind daraufhin bis heute in den Palästinensischen Gebieten zwei Verwaltungsebenen (s. Kap. 2.1.2.3.2): die Muhafatha (Governorates oder Bezirke) und die Nahiya (Gemeinden und andere lokale Einrichtungen).

Die nach der nationalen Ebene nächste Verwaltungsebene bilden die Muhafatha (Governorates oder Bezirke). Die Palästinensischen Gebiete sind in 16 Muhafathas gegliedert: 11 in der Westbank (Jenin, Tubas, Tulkarem, Qalqilya, Salfit, Nablus, Ramallah, Ostjerusalem, Jericho, Bethlehem und Hebron) und 5 im Gazastreifen (Jabalya, Gaza Stadt, Deir Al-Balah, Khan Yunis und Rafah). Diese Muhafathas sind sowohl Verwaltungs- als auch Wahlbezirke für die nationalen Wahlen und unterste-

---

<sup>437</sup> Kap. V des Verfassungsentwurfs von 1996.

<sup>438</sup> JMCC 1996.

hen dem MoLG. An der Spitze jedes Muhafatha (Governorate oder Bezirk) steht ein Gouverneur, der vom Präsidenten ernannt wird. Zu seinen Aufgaben gehört die Leitung der Planungskomitees in seinem Governorate, denen alle Bürgermeister und Vorsitzenden der Gemeinderäte angehören.

Die untere Verwaltungsebene bilden die Nahiya. Dies sind die Gemeinden und anderen lokalen Einrichtungen. Nach 1994 wurde durch Verordnungen des MoLG eine Vielzahl von Gemeinden neu geschaffen, bestehende Stadtgemeinden höher gestuft oder bestehende Dorfgemeinden zu Stadtgemeinden angehoben. Bis 2005 gab es in den Palästinensischen Gebieten 495 lokale Einrichtungen: 118 Stadtgemeinden, 11 Lokalgemeinden, 241 Dorfgemeinden und 128 Projektkomitees (s. Kap. 2.1.2.3.2).<sup>439</sup>

Bis heute gelten bei Planungen die Westbank und der Gazastreifen als "Regionen", d.h. die gesamte Westbank wird als eine einzige Region behandelt und der Gazastreifen als die zweite Region der Palästinensischen Gebiete. Dieses Vorgehen ist deshalb nicht befriedigend, weil die Wortwahl "Region" etwas nahelegt, was es in Wirklichkeit gar nicht gibt, nämlich die für eine Regionalplanung unerlässliche regionale Einrichtung. Die im Kapitel 6.2.1 vorgestellten Modelle sollen diesen Mangel durch die Schaffung von Regionen mit gewählten Räten und eigenen Arbeitsstäben beheben und zu einer besseren Verzahnung der Governorates und der Gouverneure mit der lokalen bzw. regionalen Verwaltung führen. Wie bei den lokalen Einrichtungen die Verringerung der Zahl der Gemeinden durch das Zusammenschließen zu Joint Councils for Services, Planning and Development (JSCPD) bereits erreicht wurde, fördert eine durch Wahlen ermächtigte regionale Einrichtung auch eine geordnete Zusammenarbeit sowohl innerhalb von Gemeinden als auch der Gemeinden untereinander. Nach den vorgestellten Modellen könnten die 16 Governorates auf 10 verringert bzw. die 16 Governorates in 4 Entwicklungsregionen (Development Regions) gebündelt werden. Im ersten Fall könnte jedes der neu zugeschnittenen Governorates die Aufgaben einer Region übernehmen. Im zweiten Fall bekommt jede Region die Zuständigkeit für alle Governorates in der Region. Dabei sollten die Governorates bzw. Regionen administrativ und finanziell eigenständig sein. Jedes

---

<sup>439</sup> MoLG 2005c.

Governorate bzw. jede Region bekommt einen gewählten Rat (z.B. Regionalrat), dem Vertreter aller Gemeinden im Governorate angehören.

Ein Vorschlag für den Zuschnitt der vier Regionen sieht folgende Gliederung vor:

- Nördliche Region (Nablus, Tulkarim, Jenin, Toubas, Salfit, Qalqilia),
- Mittlere Region (Jerusalem, Ramallah, Jericho),
- Mittel-Südliche Region (Hebron und Bethlehem) und
- Südliche Region (Gazastreifen).

Bereits bei der zweiten Generation der Regionalpläne wird mit der Formulierung "der Regionalplan für die südlichen Governorates" der Gazastreifen zur Südlichen Region erklärt. Kleinere Bezirke wie Salfit und Toubas, die erst nach 1994 von der PNA zu Governorates höhergestuft worden sind, könnte man mit größeren Governorates zusammenlegen. So könnte man z.B. aus den Governorates Tulkarim, Qalqilia und Salfit ein einziges Governorate "Tulkarim/Qalqilia/Salfit" oder einfach Tulkarim schaffen (Tab. 6). Ebenso könnte man statt der Governorates Jenin und Toubas ein einziges Governorate "Jenin/Toubas" oder einfach Jenin bilden (Tab. 7).

Begleitet würden diese Zusammenlegungen von einer Verschiebung von Verwaltungsaufgaben zwischen den Ebenen und damit auch von einer Neuordnung des Verwaltungsgefüges. Um damit keinen größeren Abstand zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft entstehen zu lassen, ist die Schaffung von gewählten Regionalräten mit der Ermächtigung zu Beschlussfassungen vorzusehen.

### **Vorschläge für eine dezentralisierte Regionalplanung**

Die Bezugsgebiete der bis heute erstellten Regionalpläne sind die Westbank bzw. der Gazastreifen insgesamt. Trotz ihrer Benennung als "Regionalpläne" wurden sie als Bestandteile der Entwicklungspläne der PNA auf nationaler Ebene erarbeitet. Dementsprechend enthalten sie vornehmlich Vorgaben für die Wirtschaftsförderung in den Palästinensischen Gebieten. Zuständig waren zwei Ministerien, deren Aufgabenverteilung - das MoP ist für Vorgaben zur nationalen Wohlstandsmehrung zuständig, das MoLG für lokale Vorhaben zur Erleichterung der Lebensführung - ständige Anlässe für Reibungen und Spannungen birgt. Außerdem waren die lokale und regionale Ebene - also die Bevölkerung oder Einrichtungen der Zivilgesellschaft - abgesehen von dem Recht, Einsprüche zu erheben, an der Aufstellung der Pläne

nicht beteiligt. Zwar gibt es auf diesen Ebenen mit den "Regional Committees for Planning and Building" und den "Local Committees for Planning and Building" Beratungsgremien für die auf nationaler Ebene erstellten Planentwürfe, aber der nationale "Higher Planning Council" ist es dann, der die Vorschläge prüft, ob sie zu seinen Vorgaben passen, und die Vorhaben letztlich genehmigt oder ablehnt.

Um diese Mängel zu beheben und die regionale Ebene stärker an der Regionalplanung zu beteiligen, könnten die Governorates bzw. die neugeschaffenen "Regionen" die Zuständigkeit für die Regionalplanung bzw. die Aufstellung von Regionalplänen übernehmen, sobald die gesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen sind. Zu den Hauptaufgaben jeder Region gehören dann die Planung und die Abstimmung von Vorhaben mit anderen Akteuren und Regionen. Die regionalen Einrichtungen könnten die Pläne für die jeweilige Region erstellen und die Beteiligung der Bevölkerung an der Planung in den einzelnen Regionen ermöglichen. Im Vergleich zu heute, wo Planung eine nationale Aufgabe mit geringer Bürgerbeteiligung ist, könnte der Einfluss der Zivilgesellschaft durch neue Formen der Beteiligung gestärkt werden. Jede Region sollte in der Lage sein, ihre eigenen Regionalpläne nach ihren Belangen und Bestrebungen zu erstellen. Die Richtlinien für die Erstellung der jeweiligen Regionalpläne könnten weiter als allgemeine Vorgaben in den nationalen Entwicklungsplänen festgelegt werden, in die auch die Ergebnisse der Kap. 3, 4 und 5 dieser Arbeit einfließen könnten. Die genauere Ausformulierung der Vorgaben und deren Ausgestaltung zu Vorhaben sollte den einzelnen Regionen überlassen werden.

Jedes Governorate hat mit dem "Regional Committee for Planning and Building" bereits eine Planungseinrichtung, die dem MoLG untergeordnet ist. Dieses könnte der jeweils neu geschaffenen Region unterstellt werden, die Planungsaufgaben ihrer Region übernehmen, ihre Planungsaufträge vom Regionalrat bekommen und die Regionalpläne mit Beteiligung aller Akteure in einer Region erstellen. Die Mitglieder des "Regional Committee for Planning and Building" sollten vom Volk gewählt oder vom Regionalrat bestellt werden. Sie bekommen ihre Ermächtigung vom Higher Planning Council und vom Regionalrat. Wie bei den "Local Committees for Planning and Building", die die Planentwürfe der Gemeinden beraten und an das "Regional Committee for Planning and Building" weiterleiten, können auf der Ebene der Governorates, d.h. auf regionaler Ebene, die "Regional Committees for Planning and Building" die Regi-

onalpläne erstellen und dem "Higher Planning Council" vorlegen, der letztlich die Entscheidung trifft und die Pläne verbindlich macht.

Bei Übertragung der Planungsaufgaben an die "Regional Committees for Planning and Building" ist die Ausführung der damit verbundenen Aufgaben mit der Aufteilung der Abgaben auf den verschiedenen Ebenen zu verbinden. Wie im Kap. 2.1.2.3.2 bereits erklärt, sind die meisten Gemeinden finanziell von der Zentralregierung abhängig. Das erschwert die Arbeit der Gemeinden und verhindert, dass sie den ihnen obliegenden Aufgaben nachkommen. Das gilt auch für die Governorates oder die vorgeschlagenen Regionen. Die Regionen sollten in der Lage sein, die ihnen zustehenden Abgaben selbst zu erheben, aufzuteilen und zu verwenden, um ihren Aufgaben nachzukommen. Dieses alles bedarf der Beachtung bereits bestehender bzw. der Verabschiedung neuer gesetzlicher Regelungen.

Viele der jetzigen Projekte und Programme in den Palästinensischen Gebieten werden von internationalen Gebern finanziert und ausgeführt. Die Geber bestimmen über Förderungsbereiche aber mehr nach ihren Bestrebungen und weniger nach den Dringlichkeiten der Einwohner dieser Gebiete. Der Mittelabfluss der Geber bestimmt darüber, was gemacht wird und was verschoben wird. Meist geht es um kurzfristige oder mittelfristige Vorhaben, um rasch Ergebnisse zu erhalten und sie als Erfolg vorzuzeigen. Damit wird aber oft die Lage nicht verbessert, da die Beseitigung der Ursachen der Probleme unterbleibt und nur weiter aufgeschoben wird. Der Verwendung der Vorhaben durch die Geber als Druckmittel, um politische Abkommen zu erreichen, könnte durch Dezentralisierung begegnet werden. Wenn die Regionen bzw. Gemeinden ihre eigenen Planungen betreiben, d.h. ihren eigenen Bestrebungen ohne Druck oder Einfluss von der nationalen Ebene folgen, wäre dies ein wirksames Gegengewicht zur Förderpolitik der Geber.

Jede Region ist anders (s. Kap. 1.2). So ist z.B. Hebron mit einer Bevölkerung von 572.000 Einwohnern ein bekanntes altes Zentrum der Industrie in den Palästinensischen Gebieten und das bevölkerungsreichste Governorate der Palästinensischen Gebiete. Jericho ist dagegen mit 44.000 Einwohnern das bevölkerungsärmste Governorate mit einer Fläche von 593 km<sup>2</sup> und einer Bevölkerungsdichte von 73 E/km<sup>2</sup>. (Tab. 8). Ein Mangel der bisherigen Regionalplanung in den Palästinensi-

schen Gebieten ist die fehlende Berücksichtigung der Probleme und Potenziale der einzelnen Bezirke wie z.B. Ramallah und Bethlehem, die die Besonderheiten dieser Governorates eingehend behandeln. Dies hat mit der "top-down"-Mentalität der palästinensischen Verwaltung zu tun. In Bekundungen strebt die PNA zwar Dezentralisierung an, verhindert diese aber gleichzeitig, indem sie die Befugnisse der Zentralregierung ausweitet. Deutlich wird dies z.B. bei der lokalen Verwaltung, wo das MoLG für die Arbeit der lokalen Einrichtungen zuständig ist und trotz freier Wahlen deren Vertreter ernennt und die Gouverneure vom Präsidenten der PNA ernannt werden.

Die jetzigen Regionalpläne, die nur Entwürfe sind, behandeln Belange und Probleme in den Palästinensischen Gebieten im Allgemeinen, ohne eine genauere Betrachtung der besonderen Lage in den verschiedenen Regionen. Bevölkerungsverteilung, Landnutzung, Naturschätze, städtische Sachausstattung etc. werden eher pauschal für die gesamte Westbank bzw. den Gazastreifen abgehandelt. Man bekommt den Eindruck, es gehe mehr um die Anwerbung lokaler und internationaler Investitionen für die Gebiete, als um die Belange und Dringlichkeiten der Bevölkerung in diesen Regionen. Die Beschränkung der Regionalplanung auf regionale Wirtschaftsförderung greift zu kurz. Solange nicht die regionalen Wirkzusammenhänge von Lebensführung, Wertschöpfung, Machtgebrauch und Landnutzung betrachtet und behandelt werden (s. Kap. 3 und 4), bleiben Festlegungen auf bestimmte Vorhaben ohne verlässliche Verbindung zur regionalen Lebenswelt. Deren Erfassung und Berücksichtigung ist nicht nur die Voraussetzung für das Ersinnen wirksamer Vorhaben, sondern auch die Bedingung dafür, alle Akteure, die einen Beitrag zur Umgestaltung der Lebensumstände in der Region leisten können, zu berücksichtigen und an der Planung zu beteiligen (s. Kap. 5). Die jetzigen Regionalpläne für die Westbank und den Gazastreifen sind dagegen eher Einkaufslisten der Gebergemeinde. Ihnen fehlt es schon an einer systematischen Erfassung der Lage in den Gebieten, die deren Unterschiedlichkeit zur Geltung bringt und ihre Besonderheit zum Ausgangspunkt der Planungsüberlegungen macht. Die pauschale Behandlung der regionalen Probleme der gesamten Westbank oder des Gazastreifens vernachlässigt die Einzigartigkeit der vielen Gebiete und Regionen Palästinas und verhindert geradezu, bei Planungen an die in den Besonderheiten liegenden Vorzüge anzuknüpfen.

## **Einwirkbereiche und Eingriffsweisen der Regionalplanung**

Mit der Dezentralisierung der Regionalplanung eröffnet sich auch die Gelegenheit, die ganze Vielfalt ihrer Einwirkbereiche zu berücksichtigen und so eine engere Anbindung an die palästinensische Zivilgesellschaft (s. Kap. 2.1.2.4) zu erreichen.

Wie in Kap. 4 umrissen, sind es die vier Gebildetypen Veranstaltungen, Einrichtungen, Anlagen und Standorte, die die eigentlichen "Pack-Enden" der Regionalplanung ausmachen. Soweit sich diese Gebilde in privater Trägerschaft befinden und nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen errichtet und betrieben werden, bleiben für regionalplanerische Einwirkungen nur indirekte Wege wie z.B. Rahmensetzungen durch Gestattungen und Versagungen. Der Nachteil dieser Einwirkungen liegt darin, dass sie erst greifen, nachdem bereits erhebliche Vorarbeiten geleistet wurden, die sich dann als vergeblich herausstellen können. Weit wirkungsvoller und weniger verlustanfällig wäre es, sich schon im Vorfeld darum zu bemühen, Einfluss auf die von privaten Akteuren verfolgten Vorhaben zu gewinnen.

Hintergrund dieser Überlegungen ist die Alltagserfahrung, dass Vorhaben, die nicht in der Ausübung einer Routine bestehen, eine Entstehungsgeschichte haben, deren Ursprung in den Empfindungen des Unbehagens an beobachteten oder erwarteten Verhältnissen liegt. Wird dieses Unbehagen stark genug, führt es zu Überlegungen im Rahmen der jeweils gehegten Überzeugungen, wie die Ursachen des Unbehagens beseitigt werden könnten. Die tatsächliche Beseitigung dieser Ursachen - wenn sie sich überhaupt als beseitigbar herausstellen - erfordert dann, die geeigneten Betätigungen bis hin zur Erfindung, Herstellung und Verwendung unterstützender bzw. verstärkender Vorrichtungen auszuführen.

Dieses grundlegende Schema der Schrittfolge von Empfindungen, Überlegungen, Betätigungen und Vorrichtungen durchdringt alle Planungen und bietet damit auch eine Leitschnur dafür, bei jedem dieser Schritte Einfluss zu nehmen. Nach Heidemann<sup>440</sup> entsprechen diesen Schritten die unterschiedlichen Eingriffsweisen der Anregung, Aufklärung, Regelung und des Ausbaus. Wie sich bei Planungen unter Betei-

---

<sup>440</sup> Heidemann 2004a, P-40.



ligung zivilgesellschaftlicher Akteure immer wieder zeigt, lassen sich spätere Auseinandersetzungen mildern oder ganz vermeiden, wenn in den frühen Phasen der Planerstellung Bemühungen um Anregung und Aufklärung nicht vernachlässigt oder versäumt werden (s. Kap. 5).

In einem Feld der Regionalplanung - der regionalen Wirtschaftsförderung - sind Anregung und Aufklärung schon länger erprobte Eingriffsweisen beim Aufspüren ansiedlungswilliger Betriebe und ihrer Anwerbung. Hierbei geht es um den einvernehmlichen Abgleich zunächst durchaus unterschiedlicher Belange, bevor es zu formellen Antrags- und Genehmigungsverfahren kommt. Im Lichte dieser Erfahrungen spricht nichts dagegen, die Eingriffsweisen von Anregung und Aufklärung auch dort stärker zu nutzen, wo es um die Mitsprache und Mitwirkung von zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüssen geht. Ansätze dafür gibt es schon länger bei ausgewählten Projekten verschiedener Geber. So wurde z.B. das "Westbank and Gaza Land Administration Projekt", ein Vorhaben zur Absicherung palästinensischen Landbesitzes gegen willkürliche Enteignungen durch Vervollständigung der Katasterunterlagen, durch Veranstaltungen zur Anregung und Aufklärung der jeweiligen Personenkreise vorbereitet und begleitet. Mit der Dezentralisierung der Regionalplanung ließen sich diese Ansätze auch zum Bestandteil ihrer Arbeitsweise machen.

### **Politische Wirklichkeit und zukünftige Möglichkeiten**

Durch das Friedensabkommen von 1993 ging die Verwaltungshoheit in den großen palästinensischen Städten, d.h. der Zone A, auf die Palästinenser über. In der Zone B, den ländlichen Gebieten, sind die Palästinenser nur für Fragen der Zivilverwaltung zuständig. Der Rest der Westbank (73 %) mit der Zone C einschließlich der Zugänge zu den Zonen A und B, bleiben fast 20 Jahre nach dem Friedensabkommen immer noch unter alleiniger Kontrolle der israelischen Besatzung. Nach den verschiedenen Friedensabkommen sollte der Friedensprozess nur 5 Jahre dauern, in denen die Palästinensischen Gebiete schrittweise an die Palästinenser zurückgegeben werden. Aber nach fast 20 Jahren sind nur ca. 24 % der Palästinensischen Gebiete unter der Zuständigkeit der Palästinenser und dies mit dem Vorbehalt des jederzeitigen Eingreifens der israelischen Armee.

Die Einteilung der Palästinensischen Gebiete in Zonen sichert den Israelis weiterhin die Kontrolle über die Palästinenser unter dem Vorwand späterer Friedensgespräche. Diese Kontrolle wird von Rechtsverletzungen, Verstößen gegen internationales Recht, fortgesetztem Landraub durch den Bau jüdischer "Siedlungen" auf palästinensischem Grund und Boden und weiteren Verletzungen der Menschenrechte der Palästinenser begleitet. Gleichzeitig erschwert diese Teilung weiter die Lebensführung der Palästinenser und behindert die Arbeit der PNA. Ohne israelische Genehmigung ist keine Planausführung möglich. Sogar für die Ausbesserung einer Straße brauchen die Palästinenser die Genehmigung der israelischen Armee. Beispiele für Anlagen, die mit Gebermitteln errichtet und nach kurzer Zeit durch israelisches Militär wieder zerstört wurden wie der Flughafen von Gaza oder die Anlage der PBC, gab es immer wieder. Solange die drei Zonen mit unterschiedlichen Eingriffsrechten für Israelis und Palästinenser quer durch die Governorates gehen, ist eine regionseinheitliche Planung nicht möglich. Wo sie dennoch betrieben wird, wird dann die Ausführung lediglich zu Stückwerk führen, das die Lage möglicherweise noch verschlechtert.

Dezentralisierung der Verwaltung bzw. der Planung unter den Bedingungen einer Besatzung hat Nach- und Vorteile. Manche sehen unter den jetzigen politischen Umständen in der Stärkung der Zentralisierung eine Notwendigkeit für die Förderung der Einheit der Palästinensischen Gebiete. Die Aufteilung der Gebiete in drei Zonen beeinträchtigt die Wirksamkeit einer einheitlichen Gesetzgebung und erschwert die Ausführung von Planungen. Die PNA hat versucht, dieses Problem durch die Schaffung von Außenstellen (s. Kap. 2.1.2.3.2) zu umgehen. Mit der Schaffung von weiteren Stellen wird aber nur ein unzumutbarer und völkerrechtswidriger Zustand verfestigt und die Dringlichkeit einer politischen Lösung gemindert. Solange Israel jederzeit dort einmarschieren kann und alle Land-, Luft- und Seegrenzen der Palästinensischen Gebiete unter völliger israelischer Kontrolle stehen, sind die nur ca. 24 % der Palästinensischen Gebiete unter völliger PNA-Kontrolle keine tragfähige Grundlage für eine wirkungsvolle palästinensische Regionalplanung.

Regionalplanung, wie sie in dieser Arbeit verstanden wird und umrissen wurde, muss die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Umstände in ihrem Zusammenhang betrachten, um die für die unterschiedlichen Regionen bestmöglichen Lö-

sungen zu finden. Das Dilemma der Regionalplanung in den Palästinensischen Gebieten besteht darin, dass sie an den bestehenden politischen Verhältnissen wenig ändern kann, obwohl dies die zentrale Voraussetzung für die Überwindung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Unzuträglichkeiten wäre. Selbst Bemühungen, diese zu mildern, können immer wieder von den israelischen Militärbehörden unter beliebigen Vorwänden hintertrieben und durchkreuzt werden.

Ohne den völligen Abzug der Israelis aus den Palästinensischen Gebieten, die politische Hoheit der Palästinenser über ihre Gebiete und die internationale Verständigung über neue gerechte Abkommen, die die Rechte der Palästinenser sichern, bleibt Regionalplanung in den Palästinensischen Gebieten nur eine Vorstellung davon, was sich bei anderen politischen Verhältnissen erreichen ließe – damit aber auch ein Ansporn, die bestehenden Behinderungen zu überwinden.



## Annex I: Die neuere Geschichte Palästinas<sup>441</sup>

<b>Geschichtliche Wegmarken</b>		
<b>Jahr</b>	<b>Geschehen in Palästina</b>	<b>Beschlüsse &amp; Berichte über Palästina</b>
1882	Beginn einer Einwanderungswelle von Juden aus Osteuropa in das unter osmanischer Herrschaft stehende Palästina.	
1897		Erster Zionistenkongress in Basel: Der Begründer der zionistischen Bewegung, Herzl, kündigt an, der Judenstaat werde in weniger als 50 Jahren existieren.
1903	Erste Palästinensische Frauenorganisation in Acre gegründet. Welle jüdischer Einwanderung nach Palästina.	
1908	"Al Carmel" Zeitung gegründet.	
1911	"Filastin" Zeitung in Jaffa gegründet.	"Al-Fatat", eine Geheimgesellschaft zur Erringung der arabischen Unabhängigkeit vom Osmanischen Reich, gegründet.
1913		Erster Arabischer Nationalisten-Kongress in Paris: Aufruf zur arabischen Unabhängigkeit vom Osmanischen Reich.
1916		Sykes-Picot-Abkommen; Arabischer Aufstand gegen Osmanisches Reich beginnt.
1917		Balfour-Deklaration am 02.November: Zustimmung Großbritanniens zur "Errichtung einer nationalen Heimstätte" für die Juden in Palästina.
1918	Ende des Osmanischen Reiches.	
1919	Erster Palästinensischer Nationalkongress in Jerusalem verlangt Unabhängigkeit.	
1920		San Remo-Konferenz der Entente-Staaten: Übertragung des Mandats über Palästina an Großbritannien.
1922		Völkerbund genehmigt britisches Mandat über Palästina; Churchill-Weißpapier bestätigt die Balfour-Deklaration.
1929	Al-Buraq-Aufstand gegen britisches Mandat.	
1933	Generalstreik in Palästina gegen jüdische Einwanderung nach Palästina.	
1936	Beginn der "Great Revolt" als landesweite Erhebung der Palästinenser gegen die britische Mandatsverwaltung und die jüdische Masseneinwanderung.	Arabische Hohe Kommission gegründet.
1939	Eine Welle jüdischer Einwanderer versucht, illegal nach Palästina zu gelangen.	London-Konferenz: britische Regierung beschränkt jüdische Einwanderung; MacDonald-Weißpapier. Beginn des Zweiten Weltkriegs.

<sup>441</sup> Quellen: PASSIA: Milestones in Palestinian History, www.passia.org, 2006.  
www.palaestinaonline.de: Geschichte, 2006, www.palaestina.org: Chronologie, 2006,  
www.ag-friedensforschung.de/regionen/Nahost, 2011.

1942		Zionistische Konferenz formuliert die Idee des "Jewish Commonwealth" in Palästina.
1946	Jüdische Untergrundorganisationen beginnen mit Terroranschlägen gegen Großbritannien den Kampf um einen jüdischen Staat.	Englisch-amerikanisches Komitee untersucht jüdische Einwanderung.
1947		UN Spezial-Komitee für Palästina entsteht; Resolution 181 der 2. UN-Vollversammlung (Teilungsplan) über die Beendigung des britischen Mandats und die Teilung Palästinas in einen jüdischen und einen arabischen Staat.
1948	Trotz aller Einwanderungswellen von Juden aus Europa bilden die einheimischen Palästinenser die Mehrheit (rd. 70%), bis am Abend der 15. Mai israelische Truppen gewalttätige Vertreibungen beginnen: An-Nakba mit Vertreibung von 80% der Palästinenser, Zerstörung von 80% der palästinensischen Dörfer und zahlreichen Massakern mit dem schlimmsten in Deir Yassin <sup>442</sup> .	Gründung des Staates Israel und Beginn des ersten Nahostkrieges. All-Palestine Government gegründet; Palästinensische Unabhängigkeitserklärung; Res. 194 der UN-Vollversammlung.
1949		"UN Conciliation Commission for Palestine" gegründet; UNRWA gegründet; Res. 303 der UN-Vollversammlung; 4. Genfer Konvention.
1950	Israelische Gesetze 'Law of Return' und 'Absentee Property Law'; Westbank untersteht jordanischer Verwaltung, Gazastreifen ägyptischer Verwaltung.	
1955	Angriffe der israelischen Armee auf palästinensische Siedlungen und Flüchtlingslager. Israelisches Massaker in Gaza.	
1956	Israelische Massaker in Qalqilya, Kufr Qassem und Khan Younis.	Israelischer Überfall auf Ägypten (Sinai). Beginn des zweiten Nahostkrieges (Suezkrieg) unter Teilnahme Großbritanniens und Frankreichs.
1959	Fatah gegründet.	
1964	Erster Palästinensischer Nationalkongress in Jerusalem: Gründung der palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) unter der Führung von Yasser Arafat.	
1965	Israel leitet den Jordan um; Erste Militäroperation der PLO auf israelische Wasserleitungsnetze.	
1966	Israelische Massaker in As-Samu'.	
1967	Israelische Besetzung der Westbank, des Gazastreifens, der Golan-Höhen und des Sinai.	Dritter Nahostkrieg (Sechs-Tage-Krieg). Resolution 242 des UN-Sicherheitsrates mit Grundsätzen für eine friedliche Regelung des Nahostkonflikts.
1968	PFLP gegründet; Palästinensische Natio-	

<sup>442</sup> Die Wortwahl "Massaker" gilt für planvolle gewalttätige Überfälle mit grund- und wahllosen Tötungen der Überfallenen.

	nalcharta geändert.	
1969	Jüdische Extremisten verüben Brandanschlag auf die Al-Aqsa Moschee. DFLP gegründet; Arafat als PLO Vorsitzender gewählt.	
1970	Schwarzer September: Tausende Palästinenser in jordanischen Lagern werden von der jordanischen Armee ermordet.	
1973	"Palestinian National Salvation Front" gegründet.	Vierter Nahostkrieg (Oktoberkrieg); Resolution 338 des UN Sicherheitsrats; Nahostfriedenskonferenz unter der Schirmherrschaft der UN in Genf mit Teilnahme der USA, der Sowjetunion, Israels, Ägyptens und Jordaniens.
1974	"Rejectionist Front" gegründet.	UN Resolution 3236 betont das Recht der Palästinenser auf Selbstbestimmung und nationale Unabhängigkeit. PLO erhält Beobachterstatus (UN Res. 3237). VI. Arabische Gipfelkonferenz in Algier: Anerkennung der PLO als einzige legitime Vertretung des palästinensischen Volkes. Yasser Arafat vor der UN-Vollversammlung.
1975		UN Res. 3379 erklärt Zionismus zu einer Form von Rassismus und rassistischer Diskriminierung.
1976	Tag des Bodens: Proteste von in Israel lebenden Palästinensern gegen die Enteignung arabischen Bodens.	
1978	"National Guidance Committee" gegründet.	Israelische Invasion des Südlibanons. Camp David: Unterzeichnung eines Friedensabkommens zwischen Ägypten und Israel.
1979		Israelisch-ägyptisches Friedensabkommen. Internationaler Tag der Solidarität mit dem palästinensischen Volk verkündet. UN Res. 446, 452 verurteilen Israels Besiedlungspolitik.
1980	Formelle Annexion Ostjerusalems durch Israel und Erklärung Jerusalems zur ewigen Hauptstadt Israels.	Europäische Gemeinschaft: Venedig-Deklaration.
1982	Massaker in den Palästinensischen Flüchtlingslagern Sabra und Shatila von Israel geplant und unterstützt (verantwortlich war der damalige Verteidigungsminister Ariel Sharon).	Angriff der israelischen Armee auf Libanon. Beginn des fünften Nahostkrieges. Israel besetzt Südlibanon und errichtet eine Sicherheitszone. "Palestinian Communist Party" gegründet.
1986		"War of the Camps" im Libanon.
1987	Intifada: Beginn des palästinensischen Aufstandes in der Westbank und im Gazastreifen. Trotz der israelischen Verfolgung und Folter der palästinensischen Steinewerfer dauert der Aufstand mehrere	Der palästinensische Nationalrat (PNC) ruft auf Grundlage der UN-Resolutionen und des Teilungsplanes von 1947 in Tunis den Staat Palästina aus.

	Jahre.	
1988	Jordanien zieht sich aus der Westbank zurück; Hamas gegründet; Palästinensische Unabhängigkeitserklärung.	Die USA beschließen die Aufnahme von offiziellen Gesprächen mit der PLO in Tunis.
1990	Iyun Qarah und Al-Aqsa-Massaker.	Rechts-Religiöse Koalition in Israel. Die USA brechen den vor 18 Monaten begonnenen Dialog mit der PLO ab.
1991		2. Golfkrieg; Eröffnung der Madrider Nahostfriedenskonferenz; direkte Friedensgespräche zwischen Israel, Syrien, Libanon, Jordanien, palästinensischen Vertretern aus den Besetzten Gebieten, USA und Sowjetunion. Zahlreiche bi- und multilaterale Gespräche in Madrid und Washington, die ergebnislos blieben.
1992		Multilaterale Gespräche. Zuspitzung der Lage im Nahen Osten, nachdem Israel über 400 Palästinenser aus den Besetzten Gebieten ausgewiesen hat und die Ausgewiesenen monatelang im Grenzgebiet zwischen Israel und dem Libanon lebten.
1993	Beginn der Politik der Abriegelung.	Beginn der geheimen Verhandlungen zwischen Israel und der PLO in Oslo. Gegenseitige Anerkennung von Israel und der PLO nach mehr als 30 Jahren Kriegszustand. Die Prinzipienklärung (Grundsatzabkommen - Gaza-Jericho-Abkommen) von Israel und der PLO in Washington unterzeichnet.
1994	PNA eingerichtet. Politisches Programm der palästinensischen Behörde veröffentlicht. Erstes palästinensisches Kabinett vereidigt. Zusammenstöße zwischen Palästinensern und der israelischen Armee beim Ausbau der jüdischen Siedlung Ephrat in der Westbank. Hebron-Massaker.	"Kairo-Abkommen - Oslo I" unterzeichnet.
1995		Taba-Abkommen - Oslo II unterzeichnet.
1996	Erste palästinensische Wahlen. Arafat wird zum Präsidenten der Palästinensischen Autonomiebehörde gewählt. Nach der Öffnung eines Tunnels unter der Al Aqsa-Moschee in Jerusalem kommt es zu blutigen Zusammenstößen zwischen der israelischen Armee und Palästinensern mit 86 getöteten und über 1600 verletzten Palästinensern. Infolge der Abriegelungen steigt die Arbeitslosigkeit auf 78 %. Die israelische Regierung hebt die partielle Einstellung der Siedlungsbaus auf.	Letzter Termin für den Beginn der Endstatusverhandlungen. Israel verschiebt den Termin. Der Friedensprozess kommt zum Stillstand.
1997	Die palästinensische Börse eröffnet in	Hebron-Protokoll.



	Nablus. Baubeginn für die von Israel geplanten Siedlungen in Abu Ghenim/Har Homa zwischen Ostjerusalem und Bethlehem.	
1998	Der palästinensische Flughafen in Gaza wird eröffnet. Neue Pläne zur Ausweitung des Siedlungsbaus werden verabschiedet. Das höchste Gericht in Israel legalisiert die Anwendung von Folter.	Wye River-Memorandum. Netanyahu verkündet den Stopp des weiteren Vollzugs des Wye-Abkommens. Der Beobachterstatus der PLO bei der UN wird aufgewertet.
1999	Der Bau des Seehafens in Gaza beginnt. Israel schließt drei palästinensische Einrichtungen in Ostjerusalem. Israel stimmt dem Bau von neuen Siedlungen in der Westbank zu.	Sharm El-Sheikh-Abkommen. Offizieller Beginn der Endstatusverhandlungen.
2000	Die Al-Aqsa-Intifada beginnt nach einem Besuch von Sharon an der Al-Aqsa Moschee in Ostjerusalem. Seit Amtsantritt Baraks wurden mehr neue Wohnungen in Siedlungen der Westbank fertiggestellt als in der Regierungszeit Netanyahus.	Camp David II-Gipfel.
2001	Zum ersten Mal seit dem Junikrieg von 1967 greift das israelische Militär palästinensische Anlagen mit F-16-Kampfflugzeugen an.	Taba-Gespräche gescheitert. Die EU verlangt von der israelischen Regierung u.a. die Einstellung jeglichen Siedlungsbaus und die Aufhebung der Blockade der Palästinensischen Gebiete.
2002	Massaker in Flüchtlingslagern Dschenin, Nablus, Bethlehem, Ramallah. Belagerung der Geburtskirche in Bethlehem. Israelischer Einmarsch zur Wiederbesetzung der größten Teile der Westbank; Militäroffensiven "Colourful Journey" und "Defensive Shield" in den von Israel Besetzten Gebieten. Straßenkämpfe in Stadtzentren mit zahlreichen palästinensischen Opfern. Die PNA steht vor dem Zusammenbruch. Das israelische Kabinett billigt am 8. Juli eine Gesetzesvorlage, nach der Land im Staatsbesitz nur noch Juden zur baulichen Nutzung überlassen werden darf. Nichtjuden wären damit legal vom Hauserwerb auf staatlichem Land ausgeschlossen. Zerstörung der palästinensischen Sachausstattung, u.a. des einzigen palästinensischen Flughafens in Gaza und des palästinensischen Rundfunksenders "Voice of Palestine". Seit Amtsantritt von Sharon vor einem Jahr Baubeginn von 34 neuen Siedlungen. Israel beginnt mit dem Bau der umstrittenen Mauer zwischen Israel und den Palästinensischen Gebieten und dem Bau einer	Kofi Annan beruft eine Kommission zur Untersuchung der Vorfälle. amnesty international spricht von "Kriegsverbrechen" und "sehr ernsten Verstößen" gegen internationales Recht. UN-Generalsekretär Annan, UNRWA-Sprecher Aquarone, UNRWA-Leiter Hansen kritisieren Israels beispiellos gewaltsames Vorgehen in den Palästinensischen Gebieten. Sie beschreiben die Lage mit den Worten "schrecklich" und "reiner Horror". Ähnliche Kritik äußern WHO-Generalsekretärin Brundtland und UN-Menschenrechtskommissarin Robinson.

	großen israelischen Siedlung in Ostjerusalem.	
2003	<p>Der Zentralrat der PLO stimmt der Ernennung von PLO-Generalsekretär Mahmud Abbas zum ersten Premierminister der Autonomiebehörde zu.</p> <p>Sharon kündigt einen beschleunigten Mauerbau und einseitige Maßnahmen zur "Trennung von den Palästinensern" an, den sog. "Disengagement-Plan".</p> <p>Hamas erklärt sich zu einer Beendigung der Selbstmordanschläge bereit, wenn Israel die gezielten Liquidierungen und die Tötung palästinensischer Zivilisten einstellt.</p>	<p>Der Bau der Mauer in den palästinensischen Gebieten stößt im UN-Sicherheitsrat weitgehend auf Ablehnung; die USA verhindern durch ihr Veto eine Resolution. Die UN-Vollversammlung schaltet zum umstrittenen Mauerbau in den palästinensischen Gebieten den Internationalen Gerichtshof in Den Haag ein.</p>
2004	<p>Yasser Arafat stirbt in einem Militärkrankenhaus in Paris.</p> <p>Mahmoud Abbas wird zum neuen Vorsitzenden der PLO ernannt.</p>	<p>Die UN-Vollversammlung bekräftigt in einer Resolution (58/292) mit überwältigender Mehrheit das Recht der Palästinenser auf Souveränität über den Gazastreifen, die Westbank und Ostjerusalem. Der Internationale Gerichtshof in Den Haag legt sein Gutachten zur umstrittenen Sperranlage in den von Israel Besetzten Gebieten vor: Der Bau verstößt gegen internationales Recht und ist illegal. Israel und die USA weisen das Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofs zurück. Die Generalversammlung der UNO fordert Israel in einer Resolution (ES-10/15) zum Abriss der Mauer auf. Der UN-Sicherheitsrat fordert Israel mit Resolution 1544 auf, die Zerstörung palästinensischer Häuser im Gazastreifen sofort einzustellen und das internationale Recht zu achten. Die USA geben ihr Einverständnis zum Ausbau mehrerer jüdischer Siedlungen in den Besetzten Palästinensischen Gebieten.</p>
2005	<p>Mahmud Abbas wird zum neuen palästinensischen Präsidenten gewählt. Das palästinensische Parlament billigt ein neues Wahlgesetz.</p> <p>Nach fast 40 Jahren Besatzung beendet Israel die Räumung des Gazastreifens, hat aber weiterhin die Kontrolle über alle Zugänge zum Gazastreifen.</p> <p>Der Siedlungsbau in der Westbank wird weiterhin forciert: 120 Hektar palästinensischen Landes werden für den Bau der Mauer um Ma'ale Adumim (28.000 Siedler) annektiert.</p>	<p>In einer Presseerklärung rufen acht UN-Experten für Menschenrechte Israel zum sofortigen Stopp des Mauerbaus in der Westbank auf.</p>
2006	<p>Wahlen in den Palästinensischen Gebieten. Die Hamas gewinnt die absolute Mehrheit und zieht damit ins Parlament</p>	<p>Die EU und USA haben ihre direkte Unterstützung der PNA nach der Regierungsübernahme durch die Hamas ge-</p>

	(PLC) ein. Sie wird vom Präsidenten beauftragt, die neue Regierung zu bilden ( Hamas ist nicht in der PLO vertreten).	stoppt und die neue Regierung boykottiert. Nach Angaben vom amnesty international haben israelische Soldaten mehr als 650 Palästinenser getötet, darunter 120 Kinder.
2007	<p>Israel treibt den Ausbau der größten Siedlung in der Westbank voran.</p> <p>Nach monatelangem Machtkampf einigen sich Hamas und Fatah am 14. März auf eine neue Einheitsregierung. Wichtigste Punkte des Regierungsprogramms sind: "Oberstes Ziel ist die Errichtung eines unabhängigen palästinensischen Staates in den (von Israel) 1967 besetzten Gebieten." Und die Regierung "respektiert alle von der PLO getroffenen Vereinbarungen". Danach hoffen die Palästinenser auf ein Ende des internationalen Finanzboykotts. Nach blutigen Kämpfen zwischen Hamas und Fatah hat Hamas am 14. Juni den Gazastreifen unter ihre Kontrolle gebracht und sich der Kontrolle des palästinensischen Präsidenten Abbas entzogen. Abbas ruft von Ramallah den Notstand aus, entlässt Hamas-Ministerpräsident Hanija und betraut den bisherigen Finanzminister Fajjad mit der Bildung eines neuen Kabinetts. Die neue palästinensische Notstandsregierung löst die Regierung der nationalen Einheit ab. Hamas widersetzt sich dieser Entscheidung und kündigt an, dass die bisherige Regierung ihre Arbeit fortsetzen werde.</p> <p>Israel will den Gazastreifen nach der Machtübernahme der Hamas weiter isolieren und verhängt eine Land-, Luft- und Seeblockade.</p>	<p>Amnesty international zufolge ist Israel aufgrund seiner 40-jährigen Besatzung für die große Armut der Palästinenser verantwortlich. Als Grund werden verstärkte Abriegelungen und weitere Beschränkungen der Bewegungsfreiheit genannt.</p> <p>Im Gazastreifen verschärft sich die humanitäre Lage.</p> <p>Die UNO fordern die rasche Öffnung der Grenzübergänge zum Gazastreifen.</p> <p>Die PNA warnt vor Lebensmittelknappheit.</p> <p>Der im UN-Auftrag verfasste Bericht des Menschenrechtsexperten John Dugard vergleicht die israelische Politik in den palästinensischen Gebieten mit der Apartheid in Südafrika.</p>
2008	<p>Durch die Blockade des Gazastreifens ist die medizinische Versorgung stark eingeschränkt, da Israel nur noch die Lieferung von zwölf Grundsubstanzen nach Gaza erlaubt.</p> <p>Am 27.12.2008 beginnt Israel eine 3-wöchige Militäroffensive in den Gazastreifen mit heftigen israelischen Luftangriffen und dem Einsatz von Kriegsschiffen und Bodentruppen.</p>	<p>Tsafrir Cohen, medico-Repräsentant in Israel &amp; Palästina, berichtet: "Die medizinische Situation im Gazastreifen ist katastrophal. Bis zu 100 Medikamente sind ausgegangen. Medizinische Geräte können nicht repariert werden, weil die israelischen Behörden keine Ersatzteile hereinlassen. Immer mehr Patienten müssen daher außerhalb des Gazastreifens behandelt werden, doch Israel verhindert die Ausreise vieler Patienten. Als direkte Folge sind bereits über 40 Herz- oder Krebskranke gestorben und das Leben hunderter Patienten ist gefährdet."</p> <p>Der UN-Berichterstatter zur Menschenrechtsslage in den Palästinensergebieten, Richard Falk, verurteilt Israels dortige</p>

		Politik als "Verbrechen gegen die Menschlichkeit".
2009	<p>Humanitäre Katastrophe im Gazastreifen wegen der andauernden Blockade. Der palästinensische Präsident Abbas verschiebt die für Januar geplanten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen. In Israel wirft ein Richter den Justizbehörden des Landes vor, Jugendliche arabischer Herkunft häufiger anzuklagen und härter zu bestrafen als jüdische Altersgenossen.</p> <p>Bei der 3-wöchigen Militäroffensive Israels im Gazastreifen kamen über 1420 Palästinenser ums Leben, darunter 352 Kinder und 111 Frauen. Über 5000 wurden verletzt, darunter 600, die dauerhafte Behinderungen erlitten. Über 25.000 Häuser wurden entweder komplett oder zum Teil zerstört. Krankenhäuser, Kindergärten, Schulen, Moscheen, Geschäfte und staatliche Anlagen wurden zerstört.</p> <p>Die israelische Armee setzt international umstrittene Phosphorbomben gegen Zivilisten ein und hat u.a. das Hauptquartier des UN-Hilfswerks mit Phosphorbomben bombardiert.</p>	<p>Nach der israelischen Menschenrechtsorganisation B'Tselem wurden bei der Offensive mehr als 770 unbeteiligte Palästinenser getötet, darunter 320 Minderjährige und 109 Frauen. Am ersten Tag der Offensive wurden allein 248 palästinensische Polizisten bei Luftangriffen auf ihre Posten getötet.</p> <p>Der UN-Berichtersteller zur Menschenrechtslage in den Palästinensergebieten, Richard Falk, wirft Israel Kriegsverbrechen während der 3-wöchigen Offensive im Gazastreifen vor. Nach Einschätzung der UN hat Israel bei seiner Offensive im Gazastreifen Gewalt unverhältnismäßig eingesetzt und gegen das Völkerrecht verstoßen. Der Militäreinsatz begründe den Vorwurf von "Kriegsverbrechen", heißt es in der von dem südafrikanischen Richter Richard Goldstone am 15. September vorgestellten Untersuchung.</p> <p>Die israelischen Angriffe und gezielte Liquidierung palästinensischer Aktivisten im Gazastreifen dauern an.</p> <p>Nach Angaben von B'Tselem sind im Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern in den zurückliegenden 20 Jahren fast 8900 Menschen ums Leben gekommen, davon 7400 auf palästinensischer Seite, darunter 1537 Kinder und Jugendliche. In der gleichen Zeit hat sich die Zahl der Israelis, die in den palästinensischen Gebieten siedeln, auf eine halbe Million verdreifacht.</p>
2010	<p>Israel genehmigt ein neues jüdisches Siedlungsprojekt in Ostjerusalem. Bei der Ermordung eines Palästinensers in Dubai haben Mossad-Agenten gefälschte Pässe mehrerer europäische Länder benutzt.</p> <p>Der deutsche Wasserfilterhersteller Britta verliert den Streit über die Einfuhr von Soda-Club-Produkten aus einer jüdischen Siedlung in der Westbank. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) entscheidet am 25. Februar, dass die ermäßigten Zolltarife für israelische Waren nicht für Produkte aus den Besetzten Gebieten gelten.</p> <p>Entgegen dem verkündeten befristeten „Baustopp“ baut Israel in den illegalen Siedlungen weiter. Israels Ministerpräsident Netanjahu will dauerhaft an den größten Siedlungsgürteln festhalten.</p>	<p>Israel entschädigt die Vereinten Nationen für die Zerstörung von UN-Anlagen im Gazastreifen während der israelischen Offensive.</p> <p>Amnesty international fordert Israel auf, die Blockade des Gazastreifens aufzuheben. Die "kollektive Bestrafung" von fast 1,5 Mio. Palästinensern sei nicht hinnehmbar, erklärte ai anlässlich der Veröffentlichung einer Studie zum Gazastreifen unter der israelischen Blockade. Die Isolierung des Gebietes schränke die Lieferung von Lebensmitteln, Medikamenten, Schul- und Baumaterial ein: "Die Blockade erstickt die Bevölkerung, die zu mehr als der Hälfte aus Kindern besteht, in praktisch allen Aspekten des täglichen Lebens".</p> <p>Die israelische Marine greift in internatio-</p>

	Israel nimmt zwei bedeutende Moscheen in Hebron und Bethlehem in der Westbank in seine Liste des nationalen Kulturerbes auf. Dies führt zu Protesten und wird von der USA als wenig hilfreiche Provokation bezeichnet.	nalem Gewässer eine internationale Solidaritätsflotte mit Hilfsgütern für den belagerten Gazastreifen an, tötet 9 türkische Staatsbürger und verhaftet Hunderte von Demonstranten.
2011	Am Tag der Nakba und am Tag der Naksa versuchen Tausende unbewaffnete palästinensische Flüchtlinge aus den Flüchtlingslagern in Libanon, Syrien, Jordanien und in der Westbank, Ostjerusalem und dem Gazastreifen friedlich zu ihren ursprünglichen Dörfern und Städten im heutigen Israel zurückzukehren. Israelisches Militär schießt auf sie und tötet Dutzende an der Grenze zu Libanon, Syrien und im Gazastreifen.	



## Annex II: Chronik der Friedensverhandlungen zwischen Israel und der PLO<sup>443</sup>

<b>Wegmarken</b>		
<b>Jahr</b>	<b>Friedensverhandlungen</b>	<b>Lage in Palästina</b>
1993	<p>Beginn der geheimen Verhandlungen zwischen Israel und der PLO in Oslo: Gegenseitige Anerkennung von Israel und der PLO nach mehr als 30 Jahren Kriegszustand. Die Prinzipienklärung ("Grundsatzabkommen - Gaza-Jericho-Abkommen"), unterzeichnet von Israel und der PLO in Washington, entwirft den Rahmen für eine beschränkte Selbstverwaltung der Palästinenser in der Westbank und im Gazastreifen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abzug der israelischen Truppen aus dem Gazastreifen und aus Jericho,</li> <li>- die Wahl eines palästinensischen Rates mit exekutiven und legislativen Vollmachten</li> <li>- die schrittweise Übergabe der Verantwortung über zivile Bereiche in der Westbank und im Gazastreifen an palästinensische Amtsstellen binnen 5 Jahren.</li> </ul>	<p>Die israelische Politik der Abriegelung beginnt.</p>
1994	<p>"Kairo-Abkommen - Oslo I" unterzeichnet, mit dem die Palästinenser in Gaza und Jericho Autonomie erhalten. Arafats Ankunft in den Gebieten der "Palästinensischen Selbstverwaltung". "Pariser Protokoll" über die künftigen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Israel und Palästina unterzeichnet. Abkommen über die Übertragung von zivilen Zuständigkeiten auf die palästinensischen Behörden: Der palästinensischen Behörde werden die Bereiche Soziales, Tourismus, Gesundheit und Steuern übergeben.</p>	<p>PNA eingerichtet. Hebron-Massaker: Ein jüdischer Siedler tötet 35 Palästinenser beim Gebet in der Abraham-Moschee in Hebron. Die Gründung einer Palästinensischen Fluggesellschaft wird bekannt gegeben. Die palästinensische Behörde veröffentlicht ihr politisches Programm. Das erste palästinensische Kabinett wird vereidigt. Das Exekutivkomitee der PLO kommt erstmalig in Gaza zusammen. Beim Ausbau der jüdischen Siedlung Ephrat in der Westbank kommt es zu Zusammenstößen zwischen Palästinensern und der israelischen Armee</p>
1995	<p>Zweites israelisch-palästinensisches Interimabkommen ("Taba-Abkommen - Oslo II") in Washington unterzeichnet: Die palästinensische Selbstverwaltung wird auf bestimmte Teile der Westbank, besonders die großen Städte (ausser Hebron) ausgedehnt und die Grundlage für die Wahl des Palästinensischen Rats geschaffen.</p>	<p>Die erste palästinensische Briefmarke kommt auf den Markt.  Hamas erklärt Boykott der Wahlen.</p>

<sup>443</sup> www.palaestinaonline.de, www.palaestina.org, www.passia.org, 2006, www.ag-friedensforschung.de/regionen/Nahost, 2011.

1996	<p>Letzter Termin für den Beginn der Endstatusverhandlungen. Israel verschiebt den Termin. Der Friedensprozess kommt zum Stillstand.</p>	<p>Erste palästinensische Wahlen. Arafat wird zum Präsidenten der Palästinensischen Autonomiebehörde gewählt. Konstituierende Sitzung des Palästinensischen Legislativrates. Infolge der Abriegelungen steigt die Arbeitslosigkeit auf 78 %. Palästina nimmt zum ersten Mal an Olympischen Spielen teil. Nach der Öffnung eines Tunnels unter der Al Aqsa-Moschee in Jerusalem kommt es zu blutigen Zusammenstößen zwischen der israelischen Armee und Palästinensern, bei denen 86 Palästinenser getötet und über 1600 verletzt werden. Die israelische Regierung hebt die partielle Einstellung der Siedlungsbaus auf: Der vom Knesset verabschiedete Haushalt sieht US\$ 300 Mio. für neue Siedlungen vor.</p>
1997	<p>"Hebron-Protokoll": In Hebron werden einige Teile an Palästinenser übergeben, d.h. es kommt zur "Umgruppierung der israelischen Truppen" innerhalb der Stadt. Die Friedensverhandlungen werden eingestellt. Vermittlungsversuche der amerikanischen Außenministerin Madeleine Albright scheitern; der israelische Siedlungsbau hält unvermindert an.</p>	<p>Die palästinensische Börse eröffnet in Nablus. Baubeginn der jüdischen Siedlungen in Abu Ghenub/Har Homa zwischen Ostjerusalem und Bethlehem. Für die Palästinenser ist dies ein eindeutiger Verstoß gegen das Oslo-Abkommen und damit ein neuer Schlag gegen den Friedensprozess.</p>
1998	<p>"Wye River-Memorandum": Israel sagt den Abzug aus weiteren 13 % der Westbank zu. Netanyahu verkündet den Stopp des weiteren Vollzugs des Wye-Abkommens. Der Beobachterstatus der PLO bei der UN wird aufgewertet. Geberländerkonferenz in Washington.</p>	<p>Der palästinensische Flughafen in Gaza wird eröffnet. Israel verabschiedet neue Pläne zur Ausweitung des Siedlungsbaus: Gebaut werden sollen 30.000 neue Wohnungen.</p>
1999	<p>"Sharm El-Sheikh-Abkommen" zum Vollzug des Abkommens von Wye: Übergabe weiterer 11 % der Westbank an die palästinensische Verwaltung ab 20.01.2000. (Die israelische Armee übergibt nur weitere 7 % des C-Gebietes an die palästinensischen Behörden (B-Gebiet)). Offizieller Beginn der Endstatusverhandlungen. Israel setzt zum angekündigten Rückzug aus weiteren 5% der Westbank (3% C - B; 2% B - A) an. Geberländerkonferenz in Frankfurt. Der Deutsche Botschafter Theodor Wallau</p>	<p>Der Grundstein für den Bau des Seehafens in Gaza wird gelegt. Israel schließt drei palästinensische Einrichtungen in Ostjerusalem. Nach mehreren Verzögerungen wird die erste Transitstraße zwischen der Westbank und dem Gazastreifen eröffnet. Das israelische Wohnungsbauministerium stimmt dem Bau von 1800 neuen Wohnungen in der Westbank zu.</p>



	<p>überreicht dem israelischen Außenminister Ariel Scharon im Namen aller EU-Botschafter einen Brief, der die Resolution 181 und den Status Jerusalems als "corpus seperatum" bekräftigt.</p> <p>Auf dem Berliner EU-Gipfel wird eine Erklärung verabschiedet, die die Bildung eines unabhängigen demokratischen Staates Palästina befürwortet.</p>	
2000	<p>Camp David II-Gipfel.</p> <p>Israel beginnt mit der 3. Phase des Rückzuges aus der Westbank (6,1%) und mit dem einseitigen Rückzug aus dem seit 1978 besetzten Südlibanon. Frist für Abschluss eines Rahmenwerks für die Endstatusverhandlungen verstreicht abermals.</p> <p>Die EU verurteilt in einer Erklärung den fortgesetzten israelischen Siedlungsbau.</p> <p>Ein Gipfel von Barak und Arafat bringt keine Einigung über weiteren israelischen Abzug aus der Westbank. Zu gegensätzlich und unvereinbar sind die Vorstellungen beider Seiten zum Status von Jerusalem.</p> <p>Vorschlag Baraks zum Endstatus der palästinensischen Gebiete wird bekannt: 65% der Westbank sollen unter palästinensische Hoheit gelangen, Siedlungsgürtel werden annektiert, über den Status des Jordantals soll später verhandelt werden. Eine Lösung für Jerusalem und die Rückkehr palästinensischer Flüchtlinge schließt Barak aus.</p>	<p>Al-Aqsa-Intifada.</p> <p>Seit Amtsantritt Baraks wurden 6944 neue Wohnungen in Siedlungen der Westbank fertiggestellt - mehr als in der Regierungszeit Netanyahus. Israel plant 250 neue Wohnungen in Abu Dis.</p> <p>Der Besuch von Sharon an der Al-Aqsa Moschee in Ostjerusalem führt zu blutigen Auseinandersetzungen.</p>
2001	<p>Taba-Gespräche gescheitert: Ende der palästinensisch-israelischen Gespräche.</p> <p>Die EU verlangt von der israelischen Regierung u.a. die Einstellung jeglichen Siedlungsbaus und die Aufhebung der Blockade der Palästinensischen Gebiete. Der "Tenet-Plan" zur Beendigung der Gewalt und zur Rückkehr zu Verhandlungen tritt in Kraft.</p> <p>Als Antwort auf die israelischen Angriffe ruft die Arabische Liga zum Abbruch aller politischen Kontakte zu Israel auf.</p>	<p>Sharon an der Macht.</p> <p>Zum ersten Mal seit dem Junikrieg von 1967 greift israelisches Militär palästinensische Anlagen mit F-16-Kampfflugzeugen an.</p> <p>Israel weitet seine Militäreinsätze gegen die Autonomiebehörde aus.</p> <p>Die israelische Regierung verkündet, Arafat sei "nicht mehr relevant, soweit es Israel betrifft".</p> <p>Arafats Amtssitz in Ramallah wird umstellt, der Palästinenserpräsident ist praktisch unter Hausarrest.</p>
2002	<p>UN-Generalsekretär Kofi Annan beruft eine Kommission zur Untersuchung der Vorfälle. amnesty international spricht von "Kriegsverbrechen" und "sehr ernsten Verstößen" gegen internationales</p>	<p>Israelischer Einmarsch zur Wiederbesetzung der größten Teile der Westbank; Militäroffensiven "Colourful Journey" und "Defensive Shield" in den von Israel Besetzten Gebieten. Straßen-</p>

	<p>Recht. UN-Generalsekretär Annan, UNRWA-Sprecher Aquarone, UNRWA-Leiter Hansen kritisieren Israels Vorgehen in den Palästinensischen Gebieten, weil die israelische Armee mit beispielloser Gewalt vorgehe. Sie beschreiben die Lage mit den Worten "schrecklich" und "reiner Horror". Ähnliche Kritik äußern WHO-Generalsekretärin Brundtland und UN-Menschenrechtskommissarin Robinson. Die UN-Untersuchungskommission erhält von Israel keine Einreiseerlaubnis. Die Arabische Liga verabschiedet mit der "Saudi-Friedensinitiative" einen Friedensplan für den Nahen Osten. Israel beschuldigt die EU öffentlich, den palästinensischen Terror aus Mitteln der EU finanziert zu haben. Darauf antwortet Brüssel, dass die monatlichen Zahlungen an die Autonomiebehörde (10 Mio. EUR) nicht zweckentfremdet würden: Deren Verwendung würde monatlich geprüft. Das "Nahostquartett" (USA, EU, Russland, UN) legt einen Friedensplan vor. Er sieht drei Phasen bis zur Gründung eines souveränen Palästinenserstaates im Jahr 2005 vor.</p>	<p>kämpfe in Stadtzentren mit zahlreichen palästinensischen Opfern. Beim Einfall der israelischen Armee in das Flüchtlingslager Dschenin werden mindestens 217 Palästinenser getötet und 498 verletzt. Zerstörung der palästinensischen Sachausstattung, u.a. des einzigen palästinensischen Flughafens in Gaza und des palästinensischen Rundfunksenders "Voice of Palestine". Seit Amtsantritt von Sharon vor einem Jahr Baubeginn von 34 neuen Siedlungen. Israel beginnt mit dem Bau der umstrittenen Mauer zwischen Israel und den Palästinensischen Gebieten und dem Bau einer großen jüdischen Siedlung in Ostjerusalem. Die PNA steht vor dem Zusammenbruch. Das israelische Kabinett billigt am 8. Juli eine Gesetzesvorlage, nach der Land im Staatsbesitz nur noch Juden zur baulichen Nutzung überlassen werden darf. Nichtjuden sind damit offiziell vom Hauserwerb auf staatlichem Land ausgeschlossen. Israel verstößt damit gegen die internationale Konvention gegen rassistische Diskriminierung.</p>
<p>2003</p>	<p>Beginn einer internationalen Nahost-Konferenz in London. Vertreter der Palästinenser können wegen des israelischen Ausreiseverbots nicht teilnehmen und sind nur per Videoschaltung beteiligt. Die USA und die übrigen Vertreter des "Nahost-Quartetts" präsentieren den Palästinensern und Israel ihren gemeinsamen Friedensplan – die "Roadmap". Gipfeltreffen zwischen den Palästinensern und Israel in Aqaba. Der EU-Israel Association Council übt scharfe Kritik an der Haltung Israels im Konflikt mit den Palästinensern und fordert Israel auf, den Bau der Mauer einzustellen und bereits gebaute Abschnitte abzureißen. Im UN-Sicherheitsrat wird der Bau der Mauer in den palästinensischen Gebieten weitgehend abgelehnt; die USA verhindern durch ihr Veto eine Resolution. Der UN-Sicherheitsrat verabschiedet einstimmig die Resolution 1515, die bis</p>	<p>Der Zentralrat der PLO stimmt der Ernennung von PLO-Generalsekretär Mahmud Abbas zum ersten Premierminister der Autonomiebehörde zu. Hamas erklärt sich zu einer Beendigung der Selbstmordanschläge bereit, wenn Israel die gezielten Liquidierungen und die Tötung palästinensischer Zivilisten unterlässt. Beschluss des israelischen Sicherheitskabinetts: Arafat müsse "entfernt" werden, "zu einer Zeit und in einer Art, über die noch entschieden werden wird." Sharon kündigt einen beschleunigten Mauerbau und einseitige Maßnahmen zur "Trennung von den Palästinensern" an, den sog. "Disengagement-Plan".</p>

	<p>2005 die Bildung eines palästinensischen Staates fordert. Die "Genfer Initiative". Die UN-Vollversammlung schaltet zum umstrittenen Mauerbau in den palästinensischen Gebieten den Internationalen Gerichtshof in Den Haag ein.</p>	
2004	<p>Der UN-Sicherheitsrat fordert Israel mit Resolution 1544 auf, die Zerstörung palästinensischer Häuser im Gazastreifen sofort einzustellen und das internationale Recht zu achten. Die UN-Vollversammlung bekräftigt in einer Resolution (58/292) mit überwältigender Mehrheit das Recht der Palästinenser auf Souveränität über den Gazastreifen, die Westbank und Ostjerusalem. Der Internationale Gerichtshof in Den Haag legt sein Gutachten zur umstrittenen Sperranlage in den von Israel Besetzten Gebieten vor: Der Bau verstößt gegen internationales Recht und ist illegal. Israel und die USA weisen das Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofs zurück. Die UN-Vollversammlung fordert Israel in einer Resolution (ES-10/15) zum Abriss der Mauer auf.</p>	<p>Yasser Arafat stirbt in einem Militärkrankenhaus in Paris. Mahmoud Abbas wird zum neuen Vorsitzenden der PLO ernannt. Die USA geben ihr Einverständnis zum Ausbau mehrerer jüdischer Siedlungen in den Besetzten Palästinensischen Gebieten.</p>
2005	<p>Auf dem Nahostgipfel im ägyptischen Scharm el- Scheikh geben Abbas und Sharon eine sofortige Beendigung der Gewalt auf beiden Seiten bekannt. Die Arabische Liga erneuert ihr Friedensangebot an Israel aus dem Jahr 2002. Israelis und Palästinenser einigen sich über die Verkehrsverbindungen zwischen der Westbank und dem Gazastreifen nach dem israelischen Abzug. Eintägige internationale Hilfskonferenz zur Stärkung der Autonomiebehörde in London. Acht UN-Experten für Menschenrechte rufen in einer Presseerklärung Israel zum sofortigen Stopp des Mauerbaus in der Westbank auf.</p>	<p>Mahmud Abbas wird zum neuen palästinensischen Präsidenten gewählt. Das palästinensische Parlament billigt ein neues Wahlgesetz. Israel treibt den Siedlungsbau in der Westbank weiter voran; 120 Hektar palästinensischen Landes werden für den Bau der Mauer um Ma'ale Adumim (28.000 Siedler) annektiert. Nach fast 40 Jahren Besatzung beendet Israel die Räumung des Gazastreifens, hat aber weiterhin die Kontrolle über alle Zugänge zum Gazastreifen. Das israelische Parlament stimmt der Stationierung von ägyptischen Truppen an der Grenze zwischen dem Gazastreifen und Ägypten sowie der Präsenz von EU-Beobachtern an der Grenze zu Ägypten zu.</p>
2006		<p>Wahlen in den Palästinensischen Gebieten. Die Hamas (die nicht in der PLO vertreten ist) gewinnt die absolute Mehrheit und zieht damit ins Parlament (PLC) ein. Sie wird vom Präsidenten beauftragt, die neue Regierung zu bil-</p>

<p>2007</p>	<p>Nahost-Krisengipfel in Ägypten. Der Gipfel der Arabischen Liga in Riad wird am 28. März mit einem Appell an Israel und den Westen zur Annahme eines saudi-arabischen Nahost-Friedensplans eröffnet. Der Friedensplan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- bietet Israel diplomatische Anerkennung an, wenn im Gegenzug die 1967 besetzten Gebiete geräumt werden,</li> <li>- fordert die Errichtung eines palästinensischen Staates in der Westbank und im Gazastreifen mit Ostjerusalem als Hauptstadt,</li> <li>- verlangt eine "gerechte Lösung" für die 1948 vertriebenen palästinensischen Flüchtlinge sowie deren Nachkommen.</li> </ul> <p>Israel weist die Initiative zurück und pocht auf Verhandlungen. Die israelische Menschenrechtsorganisation B'Tselem kritisiert die Reisebeschränkungen für Palästinenser in der Westbank als unverhältnismäßige Kollektivbestrafung. Neben den Kontrollstellen und dem Verbot der Nutzung vieler Abschnitte der Schnellstraßen verwehren die vielen Straßensperren den Palästinensern den Zugang zu notwendiger medizinischer Versorgung und ihren Arbeitsplätzen.</p> <p>Nahost-Konferenz in Annapolis am 27. November, um den israelischen Ministerpräsidenten Olmert und den palästinensischen Präsidenten Abbas zur Wiederaufnahme von Verhandlungen über die Schaffung eines eigenständigen palästinensischen Staates zu bewegen. Strittigste Punkte sind der Grenzverlauf zwischen Israel und einem künftigen Staat Palästina, der Status von Jerusalem sowie ein Rückkehrrecht für palästinensische Flüchtlinge.</p>	<p>den.</p> <p>Nach Einschätzung der Weltbank machen Behinderungen durch Israel eine Erholung der palästinensischen Wirtschaft unmöglich. Die PNA steht vor einer ihre Existenz bedrohenden Finanzkrise. Der Einbruch der Wirtschaft, Fehler in der Ausgabenpolitik und der internationale Finanzboykott nach dem Wahlsieg Hamas sind Hauptursachen für die Notlage. Die palästinensische Wirtschaft ging im vergangenen Jahr weiter zurück, das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt sinkt weiter und die Arbeitslosigkeit steigt.</p> <p>Die finanzielle Lage der Palästinenser werde sich erst entspannen, wenn Israel auf physische Hindernisse wie Straßensperren verzichtet: Palästinenser haben zu mehr als der Hälfte der Westbank nur beschränkten Zugang, und rund 700 km der Verbindungsstraßen dürfen sie nicht benutzen.</p> <p>Die Barrieren dienen dem Ausbau jüdischer Siedlungen. Die Zahl der Siedler in der Westbank nahm zwischen 2001 und 2005 um 5,5 % pro Jahr zu - in Israel betrug die Bevölkerungszunahme dagegen nur 1,8 % jährlich.</p> <p>In 121 Siedlungen in der Westbank leben derzeit rund 250.000 Israelis - rund doppelt so viele wie 1994.</p> <p>Obwohl Israel 2005 zugesagt hatte, die Reisebeschränkungen für Palästinenser zu lockern, stieg inzwischen die Zahl der Barrieren um 44 % auf 547. Die Westbank ist in 10 Enklaven zerstückelt, die jeweils nur über israelische Kontrollstellen erreichbar sind.</p>
<p>2008</p>		<p>Die israelische Friedensorganisation „Peace Now“ veröffentlicht einen kritischen Bericht über den israelischen Siedlungsbau. Israel hatte Ende 2007 in Verhandlungen mit den Palästinensern eingewilligt, gleichzeitig aber den Ausbau seiner Siedlungen in der Westbank weiter beschleunigt. Allein zwischen Januar und Mai 2008 wurden fast doppelt so viele Baugenehmigungen wie im Vergleichszeitraum 2007 vergeben. Die Zahl der Ausschreibungen für Bautätigkeiten in den Siedlungen nahm in dieser</p>

		Zeit sogar um 550 % zu.
2009	<p>Die Verhandlungen zwischen Israel und der PNA werden nach der israelischen Militäroffensive im Gazastreifen im Januar abgebrochen.</p> <p>Im festgefahrenen Friedensprozess mit Israel bemühen sich die Palästinenser international um Unterstützung für die einseitige Ausrufung eines eigenen Staates.</p>	<p>Ungeachtet der internationalen Forderung nach einem Siedlungsstopp genehmigt Israel den Bau von tausenden Wohnungen in den Palästinensischen Gebieten.</p>
2010	<p>Die USA legen einen neuen Verhandlungsplan vor, um den Nahostkonflikt beizulegen. Danach sollen die Friedensgespräche zwischen Israel und den Palästinensern innerhalb von zwei Jahren erfolgreich abgeschlossen sein. Der künftige Palästinenserstaat soll auf Grundlage der zwischen 1949 und 1967 gültigen Waffenstillstandslinie in der Westbank und im Gazastreifen errichtet werden. Für territoriale Verluste sollen die Palästinenser durch Gebietstausch entschädigt werden. Palästinenserpräsident Abbas erklärt sich zu indirekten Verhandlungen mit Israel bereit, rückt jedoch nicht von seiner Forderung nach einem vollständigen Stopp der jüdischen Besiedlung der Westbank ab. Internationale Bemühungen um eine Wiederaufnahme der Friedensgespräche scheitern, weil Israel einen Stopp des Siedlungsbaus ablehnt.</p>	
2011	<p>Versuche, die Nahost-Diplomatie wieder in Bewegung zu bringen scheitern immer wieder. Die Palästinenser machen einen Stopp des Siedlungsbaus zur Bedingung, was Israel ablehnt.</p>	



## **Annex III: Prinzipienklärung<sup>444</sup>**

### **Prinzipienklärung**

Die Regierung des Staates Israel und die PLO (innerhalb der jordanisch-palästinensischen Delegation bei der Nahost-Friedenskonferenz) (die „Palästinensische Delegation“), die das palästinensische Volk vertritt, stimmen darin überein, daß es an der Zeit ist, Jahrzehnte der Konfrontation und des Konfliktes zu beenden; sie anerkennen gegenseitig ihre legitimen und politischen Rechte und streben nach einem Leben in friedlicher Koexistenz und in gegenseitiger Würde und Sicherheit, und danach, eine gerechte, dauerhafte und umfassende Friedensregelung sowie eine historische Aussöhnung auf dem Weg des vereinbarten politischen Prozesses zu erreichen.

Demgemäß stimmen beide Seiten folgenden Prinzipien zu:

### **Artikel I**

#### Ziel der Verhandlungen

Das Ziel der israelisch-palästinensischen Verhandlungen im Rahmen des laufenden Nahost-Friedensprozesses ist es, unter anderem, für das palästinensische Volk der Westbank und im Gazastreifen eine Palästinensische Interimsbehörde, den gewählten Rat (der Rat) für einen Zeitraum von nicht mehr als fünf Jahren einzurichten, was zu einer dauerhaften Übereinkunft auf der Grundlage der Resolutionen 242 und 338 des UN-Sicherheitsrates führt.

Es besteht Einverständnis darüber; daß die Übergangsregelungen ein integraler Bestandteil des gesamten Friedensprozesses sind und daß die Verhandlungen über den dauerhaften Status zur Inkraftsetzung der Resolutionen 242 und 338 des UN-Sicherheitsrates führen werden.

### **Artikel II**

#### Rahmen für die Übergangsperiode

Der vereinbarte Rahmen für die Übergangsperiode wird in dieser Prinzipienklärung niedergelegt.

### **Artikel III**

#### Wahlen

1. Damit sich das palästinensische Volk der Westbank und im Gazastreifen nach demokratischen Prinzipien selbst regieren kann, werden direkte, freie und allgemeine politische Wahlen zum Rat unter vereinbarter Beaufsichtigung und internationaler Überwachung abgehalten werden, während die palästinensische Polizei die öffentliche Ordnung gewährleisten wird.
2. In Übereinstimmung mit dem Protokoll, das dieser Erklärung als Anhang I beigefügt ist, wird ein Abkommen über die genaue Art und Weise sowie die Bedingungen der Wahlen mit dem Ziel geschlossen, die Wahlen nicht später als neun Monate nach dem Inkrafttreten dieser Prinzipienklärung abzuhalten.
3. Diese Wahlen werden einen wichtigen vorbereitenden Übergangsschritt auf dem Weg zur Verwirklichung der legitimen Rechte des palästinensischen Volkes und seiner gerechtfertigten Bedürfnisse darstellen.

---

<sup>444</sup> www.palaestina.org, 2006

## **Artikel IV**

### Jurisdiktion

Die Jurisdiktion des Rates wird sich auf die Gebiete der Westbank und des Gazastreifens erstrecken mit Ausnahme der Angelegenheiten, über die in den Verhandlungen über den dauerhaften Status verhandelt werden wird. Beide Seiten betrachten die Westbank und den Gazastreifen als eine einzige territoriale Einheit, deren Integrität während der Übergangsperiode aufrechterhalten werden wird.

## **Artikel V**

### Übergangsperiode und Verhandlungen über den dauerhaften Status

1. Die fünf Jahre dauernde Übergangsperiode wird mit dem Abzug aus dem Gazastreifen und aus Jericho beginnen.
2. Die Verhandlungen über den dauerhaften Status zwischen der Regierung Israels und den Vertretern des palästinensischen Volkes werden sobald wie möglich beginnen, jedoch nicht später als mit Beginn des dritten Jahres der Übergangsperiode.
3. Es besteht Einverständnis darüber, daß diese Verhandlungen die verbleibenden Fragen abdecken sollten, darunter Jerusalem, Flüchtlinge, Siedlungen, Sicherheitsregelungen, Grenzen, Beziehungen zu und Zusammenarbeit mit anderen Nachbarn sowie andere Fragen von gemeinsamem Interesse.
4. Die beiden Parteien stimmen darin überein, daß das Ergebnis der Verhandlungen über einen dauerhaften Status nicht durch Vereinbarungen, die für die Übergangsperiode geschlossen werden, vorweggenommen oder beeinflusst werden darf.

## **Artikel VI**

### Vorbereitende Übertragung von Befugnissen und Verantwortlichkeiten

1. Mit dem Inkrafttreten dieser Prinzipienklärung und dem Rückzug aus dem Gazastreifen und aus Jericho wird die Übertragung von Befugnissen, die hier im einzelnen beschrieben sind, von der israelischen Militär- und Zivilverwaltung an die dazu befugten Palästinenser beginnen. Diese Übertragung von Befugnissen wird bis zur Einsetzung des Rates vorbereitender Natur sein.
2. Unmittelbar nach Inkrafttreten dieser Prinzipienklärung und dem Rückzug aus dem Gazastreifen und Jericho wird die Zuständigkeit mit dem Ziel der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der Westbank und des Gazastreifens in folgenden Bereichen an die Palästinenser übertragen: Bildungswesen und Kultur, Gesundheitswesen, Sozialfürsorge, direkte Besteuerung und Tourismus. Die palästinensische Seite wird, wie vereinbart, mit dem Aufbau der palästinensischen Polizei beginnen. Bis zur Einsetzung des Rates dürfen beide Seiten, wie vereinbart, über die Übertragung weiterer Befugnisse und Verantwortlichkeiten verhandeln.

## **Artikel VII**

### Interimsabkommen

1. Die israelische und die palästinensische Delegation werden ein Abkommen über die Übergangsperiode (das "Interimsabkommen") aushandeln.
2. Das Interimsabkommen wird unter anderem die Struktur des Rates, die Zahl seiner Mitglieder sowie die Übertragung von Befugnissen und Zuständigkeiten von der israelischen Militär- und Zivilverwaltung an den Rat genau bestimmen. Das Interimsabkommen wird ebenfalls die exekutiven Befugnisse des Rates, seine legislativen Befugnisse in Überein-



stimmung mit dem nachstehend genannten Artikel IV sowie die unabhängigen palästinensischen Justizorgane bestimmen.

3. Das Interimsabkommen wird Regelungen über die Übernahme aller Befugnisse und Verantwortlichkeiten durch den Rat (enthalten; erg. d. Verf.), die zuvor in Übereinstimmung mit dem obenstehenden Artikel VI an den Rat übertragen worden sind und die mit der Einsetzung des Rates in Kraft treten sollen.

4. Um den Rat in die Lage zu versetzen, mit seiner Einsetzung das Wirtschaftswachstum zu fördern, wird der Rat unter anderem eine palästinensische Elektrizitätsbehörde, eine Gaza-Hafenbehörde, eine palästinensische Entwicklungsbank, eine palästinensische Export-Förderungs-Behörde, eine palästinensische Umweltbehörde, eine palästinensische Landbehörde und eine palästinensische Behörde für Wasserbewirtschaftung sowie jegliche andere vereinbarte Behörde in Übereinstimmung mit dem Interimsabkommen, in dem deren Befugnisse und Verantwortlichkeiten genau bezeichnet werden, einrichten.

5. Nach der Einsetzung des Rates wird die Zivilverwaltung aufgelöst und die israelische Militärverwaltung wird abgezogen.

### **Artikel VIII**

#### Öffentliche Ordnung und Sicherheit

Um die öffentliche Ordnung und innere Sicherheit der Palästinenser in der Westbank und im Gazastreifen sicherzustellen, wird der Rat eine starke Polizeitruppe aufstellen, während Israel weiterhin sowohl die Verantwortung für die Verteidigung gegen äußere Bedrohung, als auch die Verantwortung für die allumfassende Sicherheit der Israelis tragen wird, um die Sicherstellung ihrer inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung zu gewährleisten.

### **Artikel IX**

#### Gesetze und Militärverordnungen

1. Der Rat wird ermächtigt sein, in Übereinstimmung mit dem Interimsabkommen in allen ihm übertragenen Verantwortungsbereichen Gesetze zu erlassen.

2. Beide Parteien werden gemeinsam die in den übrigen Bereichen gegenwärtig gültigen Gesetze und militärischen Verordnungen überprüfen.

### **Artikel X**

#### Gemeinsamer israelisch-palästinensischer Verbindungsausschuß

Um eine reibungslose Inkraftsetzung dieser Prinzipienklärung und aller weiteren auf die Übergangsperiode bezogenen Vereinbarungen zu gewährleisten, wird mit dem Inkrafttreten dieser Prinzipienklärung ein gemeinsamer israelisch-palästinensischer Verbindungsausschuß eingerichtet, der sich mit Themen, die der Koordinierung bedürfen, mit anderen Belangen gemeinsamen Interesses sowie mit Meinungsverschiedenheiten befassen wird.

### **Artikel XI**

#### Israelisch-Palästinensische Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem Gebiet

In Anerkennung des wechselseitigen Nutzens der Zusammenarbeit bei der Förderung der Entwicklung der Westbank, des Gazastreifens und Israels wird mit dem Inkrafttreten dieser Prinzipienklärung ein Israelisch-Palästinensischer Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit eingerichtet, um in kooperativer Art die in den Protokollen, die als Anhang III und IV beigefügt sind, bezeichneten Programme zu entwickeln und auszuführen.

## **Artikel XII**

### Verbindung und Zusammenarbeit mit Jordanien und Ägypten

Die beiden Parteien werden die Regierungen Jordaniens und Ägyptens einladen, teilzunehmen an dem Abschluss weiterer Verbindungs- und Zusammenarbeitsvereinbarungen zwischen der Regierung Israels und den palästinensischen Vertretern einerseits und den Regierungen von Jordanien und Ägypten andererseits, um die Zusammenarbeit zwischen diesen zu fördern. Diese Vereinbarungen werden die Einrichtung eines ständigen Ausschusses beinhalten, der einvernehmlich über die Modalitäten der Aufnahme von Personen entscheiden wird, die 1967 aus der Westbank und dem Gazastreifen vertrieben worden sind sowie über notwendige Maßnahmen zur Verhinderung von Störung und Unruhe. Andere Angelegenheiten gemeinsamen Interesses werden von diesem Ausschuss behandelt.

## **Artikel XIII**

### Verlegung israelischer Streitkräfte

1. Nach dem Inkrafttreten dieser Prinzipienklärung und nicht später als unmittelbar vor den Wahlen zum Rat erfolgt zusätzlich zu dem Rückzug israelischer Streitkräfte in Übereinstimmung mit Artikel XIV eine Verlegung israelischer Streitkräfte der Westbank und im Gazastreifen.
2. Bei der Verlegung seiner Streitkräfte wird sich Israel von dem Prinzip leiten lassen, daß seine Streitkräfte nicht in bewohnte Gebiete verlegt werden sollten.
3. Weitere Verlegungen an näher bezeichnete Standorte werden entsprechend der Übernahme der Verantwortlichkeit für öffentliche Ordnung und innere Sicherheit durch die palästinensische Polizei gemäß dem obengenannten Artikel VIII allmählich erfolgen.

## **Artikel XIV**

### Israelischer Rückzug aus dem Gazastreifen und Jericho

Israel wird sich aus dem Gazastreifen und aus Jericho, wie in dem als Anhang II beigefügten Protokoll im einzelnen bezeichnet, zurückziehen.

## **Artikel XV**

### Lösung von Streitfällen

1. Meinungsverschiedenheiten, die sich aus der Anwendung oder Interpretation dieser Prinzipienklärung oder jeglicher weiterer Abkommen in Bezug auf die Übergangsperiode ergeben, werden durch Verhandlungen in dem gemeinsamen Verbindungsausschuss, der gemäß dem obengenannten Artikel X eingerichtet wird, gelöst.
2. Streitfälle, die nicht durch Verhandlungen beizulegen sind, können durch einen zwischen den Parteien zu vereinbarenden Schlichtungsmechanismus gelöst werden.
3. Die Parteien können übereinkommen, Streitfälle, die sich auf die Übergangsperiode beziehen und nicht einvernehmlich gelöst werden können, einem Schiedsverfahren zu unterwerfen. Zu diesem Zweck werden die Parteien - mit Einverständnis beider Parteien - einen Schlichtungsausschuß einrichten.

## **Artikel XVI**

### Israelisch-Palästinensische Zusammenarbeit bei regionalen Programmen

Beide Parteien betrachten die multilateralen Arbeitsgruppen als geeignete Instrumente zur

Förderung eines "Marshall-Planes" und der regionalen und anderen Programme einschließlich besonderer Programme für die Westbank und den Gazastreifen, die in dem als Anhang IV beigefügten Protokoll bezeichnet sind.

## **Artikel XVII**

Verschiedene Bestimmungen

1. Diese Prinzipienklärung wird einen Monat nach ihrer Unterzeichnung in Kraft treten.
2. Alle Protokolle, die dieser Prinzipienklärung und den dazu gehörenden vereinbarten Niederschriften beigefügt sind, werden als integrale Bestandteile derselben angesehen.

Geschehen zu Washington D.C., am 13. September 1993.

Für die Regierung des Staates Israel:

Für die PLO:

Bezeugt durch:

Die Vereingten Staaten von Amerika

Die Russische Föderation



## **Annex IV: Pariser Protokoll<sup>445\*</sup>**

### **Protokoll über wirtschaftliche Beziehungen zwischen der Regierung des Staates Israel und der PLO Paris, 29. April 1994**

#### **Präambel**

Beide Parteien sehen den Wirtschaftssektor als einen der Eckpfeiler in ihren beiderseitigen Beziehungen an, der dazu dient, ihr Interesse an der Erreichung eines gerechten, dauerhaften und umfassenden Friedens zu stärken. Beide Parteien werden auf diesem Gebiet zusammenarbeiten, um eine solide wirtschaftliche Basis für diese Beziehungen herzustellen, die in den verschiedenen wirtschaftlichen Sphären von den Prinzipien gegenseitigen Respekts vor den wirtschaftlichen Interessen des jeweils anderen, von Gegenseitigkeit, Gleichheit und Fairness geleitet werden.

Dieses Protokoll legt den Grundstein zur Stärkung der wirtschaftlichen Basis der palästinensischen Seite und zur Ausübung ihres Rechts auf wirtschaftliche Entscheidungsfindung in Einklang mit ihrem eigenen Entwicklungsplan und den festgestellten Prioritäten. Beide Parteien erkennen die wirtschaftlichen Bindungen des jeweils anderen an andere Märkte ebenso an, wie die Notwendigkeit, ein verbessertes wirtschaftliches Klima für ihre Völker und für Einzelpersonen zu schaffen.

---

<sup>445</sup> [www.palaestina.org](http://www.palaestina.org), 2006  
\* Nur Präambel



## Glossar

### **Vorbemerkung**

*Der in dieser Arbeit verwendete Ansatz, Regionen als Verbundgebilde aus Naturhaushalt und gesellschaftlichem Stoffwechsel zu betrachten, legt auch einen auf diese Betrachtungsweise abgestimmten Sprachgebrauch nahe.*

*Diesen in einem Glossar zusammenzufassen, soll dabei helfen, Missverständnisse zu vermeiden.*

*Das Glossar greift auf Arbeiten am damaligen Institut für Regionalwissenschaft der damaligen Universität Karlsruhe (TH) zurück, die den Studierenden während meiner Studienzeit in den Lehrveranstaltungen vermittelt wurden.*

**Abbau (als Wertschöpfungssparte):** Gewinnung von Rohstoffen durch Ausbeutung von Naturschätzen (Stoffvorkommen, Energiespeicher).

**Abfertigung (als Wertschöpfungssparte):** Bewerkstellung von (a) Ortswechseln von Leuten (Reisen), Lasten (Frachten) und Mitteilungen (Sendungen), (b) Besitzwechseln von Hab & Gut (Gegenstände, Liegenschaften, Zahlungsmittel, Ansprüche) und (c) Dienlichkeiten als (c1) Vermitteln von Befähigungen (Unterrichtung, Schulung, Ausbildung), (c2) Abwenden & Beheben von Misslichkeiten bei (c21) Leib & Leben (Beratung, Beistand, Betreuung, Behandlung) und (c22) Hab & Gut (Reinigung, Wartung, Instandsetzung), (c3) Bereiten von Annehmlichkeiten (Unterhaltung, Bewirtung, Beherbergung) und (c4) Erlangen & Ausüben von Ermächtigungen (Gestaltung, Lenkung, Überwachung).

**Abhängigkeit (als Eigenart heterotropher Lebewesen):** Angewiesensein auf die Zufuhr bestimmter Stoffe (Eiweiße, Kohlehydrate, Fette, Vitamine und Mineralien) aus der Umgebung.

**Adressaten:** Akteure, an die Mitteilungen (Auskünfte, Anleitungen) gerichtet sind.

**Agenda:** Die Gesamtheit der in einer Arena behandelten Angelegenheiten.

**Akteur:** Zum Verfolg angestrebter Auswirkungen durch zweckmäßige Einwirkungen befähigte Wirkeinheit. Akteure verfügen über Budgets (Zeit, Gerät, Geschick) und unterliegen Regimes (Gesellungsweise, Stättengemenge, Zeitduktus).

**Allmende:** Dem Gemeingebrauch gewidmete Liegenschaft oder Baulichkeit.

**Ämterordnung:** Verfasstheit des Zueinander von behördlichen Zuständigkeiten.

**Anbau (als Wertschöpfungssparte):** Erzeugung von Rohstoffen durch Indienstnahme von Naturvorgängen (Stoffkreisläufe, Energiekaskaden).

**Anbindung:** Die Gesamtheit der zum Betrieb von Anlagen in einem Territorium erforderlichen Anschlüsse an die Umgebung.

**Anfälligkeit (als Eigenart heterotropher Lebewesen):** Unvermögen, unbegrenzte Ausfälle der Zufuhr von Sauerstoff, Wasser und Nahrung sowie Temperaturschläge unbeschadet zu überstehen.

**Anfertigung (als Wertschöpfungssparte):** Verfertigung von (a) Gegenständen (Werkstoffe, Gerätschaften, Baulichkeiten) und (b) Mitteilungen (Auskünfte, Anleitungen).

**Angelegenheit:** Sachverhalt, dessen Beachtung einen Akteur zu Bestrebungen veranlasst.

**Anlagen:** Gefüge von Vorrichtungen mit auf absehbare Auslastungen abgestimmten Auslegungen.

**Anleitungen:** Darstellungen der Verwendung von Handhaben zur Bewerkstelligung von Einwirkungen zum treffsicheren Zustandebringen von angestrebten Auswirkungen.

**Anliegen:** Ansprüche eines Akteurs auf die Beachtung seiner Bestrebungen.

**Anregung (als Eingriffsweise):** Einwirkung auf die Bestrebungen von Akteuren.

**Anschluss:** Vorrichtung zur Verbindung eines Gebildes mit seiner Umgebung.

**Arena:** Die Gesamtheit der an der Behandlung einer Agenda beteiligten Akteure.

**Aufgaben:** Zur Erfüllung eines Auftrags vorzunehmende Einwirkungen.

**Aufklärung (als Eingriffsweise):** Einwirkung auf die Überzeugungen von Akteuren.

**Aufschlüsse:** Angaben über Tatsächlichkeiten, wobei die jeweils verwendeten Unterscheidungen bestimmen, welche Unterschiede in den Blick geraten. Für einen ersten Zugriff bei empirischen Untersuchungen im Rahmen von Regionalplanungen haben sich Unterscheidungen nach Bereichen wie Lebensführung (Bevölkerung), Wertschöpfung (Wirtschaft), Machtgebrauch (Politik) und Landnutzung (Naturhaushalt) bewährt.

**Auftrag:** Abmachung über die zum Erreichen wohlbestimmter Auswirkungen vorzunehmenden Einwirkungen.

**Ausbau (als Eingriffsweise):** Einwirkung auf die Akteuren verfügbaren Anlagen.

**Auslastung:** Durch die Nutzung einer Anlage bestimmte Beanspruchung.

**Auslegung:** Bemessung einer Anlage im Hinblick auf die absehbare Auslastung.

**Ausrüstung:** Einem Akteur verfügbares Gesamt von Gerätschaften (Hausrat, Werkzeug) und Fertigkeiten.



**Äußerungen:** Zur Übermittlung von Botschaften geeignete sprachliche oder nicht-sprachliche Signale.

**Ausstattung:** Die Lebensumstände eines Akteurs prägendes Gesamt von Anlagen und Einrichtungen.

**Auswirkungen:** Durch Einwirkungen hervorgerufene Veränderungen eines Gebildes.

**Baugrund:** Für die Errichtung von Baulichkeiten vorgesehene Liegenschaft.

**Baulichkeiten:** Von Menschen zu bestimmten Nutzungszwecken errichtete Bauwerke.

**Bauwerke:** Zum Schutz vor Unbilden der Umgebung nutzungsgerecht hergestellte (gattungstypische) und z.B. als Nester und Baue bereits in der Tierwelt anzutreffende Gebilde.

**Beanspruchungen:** Nutzungsbedingte Auswirkungen auf die Beschaffenheit von Gebilden, insbesondere Liegenschaften und Baulichkeiten.

**Bedürftigkeiten:** Verlangen nach Notwendigem.

**Befugnis:** Durch Ermächtigung übertragene Berechtigung zur Vornahme von Einwirkungen.

**Begehrlichkeiten:** Verlangen nach Annehmlichkeiten.

**Behörde (als Gesellungsform):** Sozio-politische Einrichtung des staatlichen Machtgebrauchs zur Ausübung der von den zuständigen Beschlussgremien erteilten Ermächtigungen wie z.B. Verwaltungen, Ämter, Dienststellen etc.

**Belange:** Auf Normen und Standards gestützte Ansprüche von Akteuren auf die Beachtung ihrer Bestrebungen.

**Belegungen:** Überdeckung von Liegenschaften durch Baulichkeiten.

**Bemessung:** Ermittlung der zur dauerhaft unbedenklichen Aufnahme absehbarer Auslastungen erforderlichen Abmessungen von Anlagen.

**Beschaffenheiten:** Vom Betrachter unabhängige tatsächliche Eigenschaften von Gebilden, die der Erfassung durch eine standardisierende Messtechnik zugänglich sind wie z.B. Länge, Dauer, Masse, Volumen, Temperatur etc.

**Bestandteile:** Durch die Zugehörigkeit zu einem Gesamt oder einer Ganzheit bestimmte Gebilde.

**Bestrebungen:** Durch Bedürftigkeiten oder Begehrlichkeiten ausgelöste Antriebe zum Tätigwerden.

**Betätigungen:** Bei der Erledigung von Aufgaben zum Erreichen der Vorgaben von einem Akteur ausgeführte Tätigkeiten.

**Betreiber:** Der vom Träger einer Einrichtung mit der Geschäftsbesorgung betraute und dafür entlohnte Akteur.

**Betrieb (als Gesellungsform):** Sozio-technische Einrichtung der Wertschöpfung zur Erlangung von Einkünften durch Gestehung absatztauglicher Leistungen wie z.B. Höfe, Gruben, Werkstätten, Fabriken, Läden, Büros etc.

**Bewerkstellungen:** Ausführung von Einwirkungen zum Zustandebringen angestrebter Auswirkungen.

**Bezweckungen:** Die Einwirkungen leitenden Bestrebungen.

**Budget:** Das einem Akteur verfügbare Gesamt an Mitteln (Zeit, Gerät, Geschick).

**Darstellungen:** Gebilde der Satzebene zur Berichterstattung über (tatsächliche oder vorgestellte) Gebilde der Sachebene.

**Eigenart:** Bündel der Beschaffenheiten eines Gebildes, die dieses von anderen trennscharf zu unterscheiden erlaubt.

**Eigenort:** Bündel der Anschlüsse eines Gebildes, die dieses für seine Ansässigkeit benötigt.

**Eigenzeit:** Den Werde- und Betriebsgang eines Gebildes bestimmende Taktung.

**Eignung:** Zur Nutzung taugliche Beschaffenheit eines Gebildes.

**Einrichtungen:** Gefüge von Zuständigkeiten für die Erledigung von Aufgaben unter Verwendung von Handhaben.

**Einschätzung:** Einordnung einer Beschaffenheit durch eine Zuschreibung nach Maßgabe ihrer Bedeutsamkeit.

**Einwirkungen:** Durch Verursachungen oder Bezweckungen ausgelöste Beeinflussungen eines Gebildes.

**Empfänger:** Von den Ausbringungen einer Einrichtung erreichte Akteure.

**Entscheidungsfähigkeit:** Vermögen eines Akteurs zur überlegten Auswahl der überlegenen Option.

**Ereignis:** Zustandsänderung eines Gebildes.

**Erfahrungen:** Am tätigen Umgang mit Gebilden gewonnene Einsichten in deren Beschaffenheiten, Bestandteile und Wirkungsweisen.

**Ermächtigung:** Übertragung von Befugnissen an jeweils niederrangige Instanzen.

**Erreichbarkeit (als Schwellengröße):** Durch das Stättengemenge bestimmte Reichweite des Zugangs zu Gelegenheiten.

**Erschließung:** Gesamtheit der zum Betrieb von Anlagen erforderlichen Anschlüsse in einem Territorium.

**Erschwinglichkeit (als Schwellengröße):** Durch die Gesellungsweise bestimmte Bezahlbarkeit des Zugangs zu Gelegenheiten.

**Erwartungen:** Den tätigen Umgang mit Gebilden leitende Vorstellungen über bei ihnen anzutreffende Beschaffenheiten, Bestandteile und Wirkungsweisen.

**Fächerung:** Gliederung der Waltbereiche (Zuständigkeiten) von Instanzen nach Sachgebieten (Ressorts).

**Fehlbarkeit (als Eigenart heterotropher Lebewesen):** Geneigtheit zu Irrtümern beim Erfassen, Erinnern, Überlegen und Mitteilen.

**Fund:** Ohne menschliches Zutun zustande gekommenes, den Zwangsläufigkeiten des Naturhaushalts entstammendes Gebilde.

**Gebaren:** Das Gesamt der von einem Akteur ausgeführten Tätigkeiten (Betätigungen, Verrichtungen).

**Gebilde:** Durch Bindungen bestimmte (Ganzheiten) oder durch Ähnlichkeiten bedingte (Gesamtheiten) und von ihren Umgebungen unterscheidbare Zusammenhänge von Bestandteilen und Beschaffenheiten.

**Gefüge:** Das Zueinander der Bestandteile eines Gebildes.

**Gelegenheiten:** Zur Ausübung wohlbestimmter Tätigkeiten geeignete Stätten.

**Gemarkung:** Territoriale Ausprägung des Waltbereichs einer Gemeinde.

**Gepräge:** Das Miteinander der Beschaffenheiten eines Gebildes.

**Gerät (als Budgetgröße):** Der Ausführung von Betätigungen dienliche Erzeugnisse vorgängiger Anfertigungen wie z.B. Werkzeug, Hausrat etc.

**Geschehnisse:** Durch Zwangsläufigkeiten des Naturhaushalts zustandekommende Ereignisse.

**Geschick (als Budgetgröße):** Das Vermögen zum zweckmäßigen Vorgehen bei Betätigungen im Verfolg des Zustandbringens angestrebter Auswirkungen.

**Gesellschaft:** Durch Zumutungen und Zusicherungen bedingter Zusammenhang von Gesellungen.

**Gesellschaftlicher Stoffwechsel:** Gesamtheit der durch Gesteungen (Abbau, Anbau, Anfertigung, Abfertigung) und Übertragungen (Gegenseitigkeit, Umverteilung, Markthandel, Weiterleitung) bedingten Stoffumschläge in einem Territorium.

**Gesellung:** Durch gemeinsame Unterfangen bedingter Zusammenschluss von Leuten in Form von Haushalten, Betrieben, Behörden und Vereinigungen.

**Gesellungsweise (als Regimegröße):** Verfasstheit des Miteinander von Leuten in den Lebensumständen eines Akteurs.

**Handhaben:** Zur Erledigung von Aufgaben taugliche und durch Ermächtigungen gestützte Vorgehensweisen.

**Haushalt (als Gesellungsform):** Sozio-ökonomische Einrichtung der alltäglichen Lebensführung zur Deckung der Bedarfslagen ihrer Mitglieder.

**Herrichtung:** Zurichtung einer Liegenschaft nach Maßgabe der vorgesehenen Nutzung.

**Herrschaftsform:** Verfasstheit der in einer Gesellschaft anzutreffenden Üblichkeiten des Machtgebrauchs.

**Instanz:** Zur Festsetzung und Durchsetzung von Normen und Standards ermächtigte Einrichtung.

**Kammerung:** Unterteilung der Erstreckung von Waltbereichen in Gemarkungen.

**Komplexion:** Gebilde, dessen Veränderung nur über Einwirkungen auf seine Bestandteile möglich ist.

**Landnutzung:** Leitschablone zur Befassung mit dem in einer Gesellschaft anzutreffenden Umgang mit Liegenschaften.

**Lebensführung:** Leitschablone zur Befassung mit der in einer Gesellschaft anzutreffenden Budgetverwendung (Zeit, Gerät, Geschick) von Leuten.

**Lebensumstände:** Gesamtheit der in einer Gesellschaft anzutreffenden Bahnungen der Lebensführung von Leuten (Regimes). Sie ermöglichen und beschränken die Betätigungen von Leuten nach Art (Gesellungsweise), Zeit (Zeitduktus) und Ort (Stättengemege). Die Lebensumstände sind Ausfluss von Zwangsläufigkeiten (Naturhaushalt) und Maßgeblichkeiten (gesellschaftlicher Stoffwechsel).

**Leitschablone:** Vorstellungsgebilde zur Betrachtung, Erfassung und Darstellung von Sachverhalten. Ihre Tauglichkeit ergibt sich aus ihrer Bewährung im Wechselspiel von Vermutungen und Vergewisserungen.

**Leute:** Ohne Beachtung weiterer Unterscheidungen in den Blick gerückter Personenkreis.

**Liegenschaften:** In der Verfügung eines Eigentümers stehende Ausschnitte von Gemarkungen.

**Macht:** Vermögen zur Durchsetzung von Bestrebungen auch gegen Widerstände.

**Machtgebrauch:** Leitschablone zur Befassung mit der in einer Gesellschaft anzutreffenden Ausübung von Macht.

**Maßgeblichkeiten:** Vorgaben für Vorhaben in Form von Normen und Standards.

**Milieu:** Das die Umgebung einer Wirkeinheit ausmachende Gesamt der Stoffkreisläufe, Energiekaskaden und Signaltaktungen.

**Musterung:** Umfassende und eingehende Betrachtung eines Gebildes im Hinblick auf seine Eignung für angestrebte Nutzungen.

**Nachhaltigkeit:** Eigenart der Nutzung eines Gebildes, bei der dessen Vermögen, die mit der Nutzung einhergehenden Verluste und Verschleiß auszugleichen, auf Dauer erhalten bleibt.

**Naturbeanspruchung:** Mit dem gesellschaftlichen Stoffwechsel einhergehende Entnahme und Entledigung von Stoffen.

**Naturhaushalt:** Die Ganzheit der durch Zwangsläufigkeiten bestimmten Stoffkreisläufe, Energiekaskaden und Signaltaktungen in einem Territorium.

**Netze:** Gefüge von Vorrichtungen zur Durchleitung von Stoffen (z.B. Wasser, Gas), Energie (z.B. Strom), Signalen (z.B. Nachrichten) oder Gebilden (z.B. Fahrzeugen).

**Nische:** Durch Anschlüsse an Stoffkreisläufe, Energiekaskaden und Signaltaktungen bestimmte Gelegenheit zur Einnistung einer Wirkeinheit.

**Normen:** Festsetzungen über die bei Tätigkeiten zu beachtenden Vorgaben.

**Obrigkeit:** Das Gesamt der Einrichtungen mit Ermächtigung zur Ausübung der Staatsgewalt.

**Option:** Eine zur Erreichung der angestrebten Auswirkung taugliche Einwirkung.

**Pack-Ende:** Einwirkungen zugänglicher Bestandteil von Komplexionen.

**Planwerk:** Zusammenstellung der für das Zustandebringen angestrebter Auswirkungen vorgesehenen Einwirkungen. Grundformen von Planwerken sind Stücklisten (für das Bündel von Einwirkungen), Drehbücher (für das Nacheinander von Einwirkungen) und Baupläne (für das Zueinander von Einwirkungen).

**Regelung (als Eingriffsweise):** Normierende Einwirkung auf die Tätigkeiten von Akteuren.

**Region:** Territoriales Verbundgebilde aus Naturhaushalt und gesellschaftlichem Stoffwechsel. Seine Eigenart beruht auf der Kammerung gefächerter und gestufter Zuständigkeiten. Regionen sind mannigfaltig (von unterschiedlichem Zuschnitt und Gepräge), anschlussreich (durch Bündel von Anschlüssen mit ihrer Umgebung verbunden), vielschichtig (eine Vielzahl von Unterschieden umfassend) und wandelbar (im Zeitablauf veränderlich und Einwirkungen zugänglich).

**Regionale Eigenwelt:** Durch Zwangsläufigkeiten (Scheckigkeit des Naturhaushalts) bestimmtes und durch Maßgeblichkeiten (Gang des gesellschaftlichen Stoffwechsels) bedingtes Gepräge der Lebensumstände in einer Region.

**Regimes:** Die die Umgebung eines Akteurs prägenden Zwangsläufigkeiten und Maßgeblichkeiten, die den Spielraum seiner Budgetverwendung bestimmen.

**Sachausstattung:** Gesamtheit der Anlagen in einem Territorium.

**Sachebene & Satzebene:** Grundlegend für Planung ist die Unterscheidung von Darstellung und Tatsächlichkeit (Wort und Welt, Satz und Sache, Landkarte und Gelände, Reden und Tun) und deren Verbindung durch Denken (Überlegungen). Das Werkzeug zur Klärung ist das semiotische Dreieck, das die Beziehungen zwischen Zeichen (Reden), Begriffen (Denken) und Sachverhalten (Tun) einsichtig macht. Zeichen gehören zu einem Vorrat und benennen Sachverhalte bzw. bezeichnen Begriffe. Begriffe gehören zu einem Bestand und verweisen auf Sachverhalte. Sachverhalte gehören zu Umständen. Man kann über Sachverhalte reden und nachdenken; will man sie verändern, muss man etwas tun. Soll dieses Tun gelingen, d.h. bemängelte Unterschiede in bevorzugte überführen, sind vorher Überlegungen mithilfe von Unterscheidungen anzustellen, die den tatsächlichen Unterschieden möglichst verlässlich entsprechen.

**Sachgebilde:** Durch Verbindungen geprägtes Zueinander von stofflichen Bestandteilen.

**Schablone:** Vorstellungsgebilde zur Einpassung von Aufschlüssen, zur Abstützung von Überzeugungen und zur Ausrichtung von Bestrebungen.

**Sozialgebilde:** Durch Beziehungen geprägtes Miteinander von Leuten.

**Sozialordnung:** Verfasstheit des Miteinander von Leuten in Gesellungen bzw. von Gesellungen in Gesellschaften.

**Sparte:** Auf Eigenarten der Wertschöpfung gestützte Leitschablone zur Gruppierung von Betrieben.

**Standards:** Vorgaben für die bei der Herstellung von Werken herbeizuführenden Beschaffenheiten.

**Standfläche:** Von Bauwerken belegte Ausschnitte von Liegenschaften.

**Standorte:** Bündel von Anschlüssen als Ursprung von Eignungen für Nutzungen.

**Stätten:** Für wohlbestimmte Nutzungen vorgesehene Anlagen in einem Territorium.

**Stättengemeinschaft (als Regimegröße):** Gepräge des Zueinander von Stätten in den Lebensumständen eines Akteurs.

**Stelle:** Auf Leistungsentgelt gestützte Leitschablone der Beschäftigung von Akteuren in Einrichtungen.

**Stellung:** Auf Ermächtigungen zu Einwirkungen gestützte Leitschablone des Wirkens von Akteuren in Einrichtungen.

**Stufung:** Gliederung der Zuständigkeiten innerhalb von Instanzen nach der Rangigkeit ihres Einflusses (Hierarchien).

**Tätigkeiten:** Nach Maßgabe von Bezweckungen von einem Akteur vorgenommene Verwendung seiner Budgets.

**Territorium:** Geographische Ausprägung eines Waltbereichs.

**Träger:** Der für das Wirken einer Einrichtung verantwortliche Akteur.

**Tragfähigkeit:** Die dauerhaft unbedenkliche Belastbarkeit von Gebilden.

**Terrain:** Das Gesamt der in einem Territorium anzutreffenden topographischen Verschiedenheiten.

**Überlegungen:** Gedankengänge im Wechselspiel von Vermutungen und Vergewisserungen.

**Überzeugungen:** Durch Vergewisserung erhärtete Vermutungen über Tatsächlichkeiten.

**Unterfangen:** Auf das Erreichen angestrebter Auswirkungen gerichtetes Bündel von Einwirkungen.

**Unterscheidungen:** Durch Vorstellungen geprägte Auffassungen vom Vorliegen von Verschiedenheiten.

**Unterschiede:** Durch Beobachtung erfassbare und durch Messungen feststellbare Ausprägungen von Verschiedenheiten.

**Veranlassungen:** Einwirkungen auf Akteure, um diese zu Betätigungen zu bewegen.

**Veranstaltungen:** Abfolgen von Betätigungen (Bewerkstellungen, Veranlassungen) nach Maßgabe von Zumutungen und Zusicherungen.

**Verbundgebilde:** Zusammenhänge von Wechselwirkungen.

**Vereinigung (als Gesellungsform):** Sozio-kulturelle Einrichtung der Zivilgesellschaft zur Vertretung der Belange ihrer Mitglieder wie z.B. Zusammenschlüsse, Versammlungen, Vereine, Verbände, Gremien etc.

**Vergewisserungen:** Tätigkeiten zur Überprüfung des Zutreffens von Vermutungen.

**Vermögen:** Fähigkeit einer Wirkeinheit zur Vornahme von Einwirkungen.

**Vermutungen:** Von Akteuren gehegte Vorstellungen über das Vorliegen von Tatsächlichkeiten.

**Verrichtungen:** Bei der Erfüllung von Aufträgen zum Erreichen angestrebter Auswirkungen von einem Akteur unternommene Einwirkungen auf Gebilde.

**Verursachungen:** Durch Zwangsläufigkeiten bestimmte Einwirkungen.

**Verwundbarkeit (als Eigenart heterotropher Lebewesen):** Gefährdung des Wirkvermögens durch Ermüdung, Verletzung, Erkrankung und Alterung.

**Vollzug:** Die Ausführung von Handlungen (Tätigkeiten, Betätigungen, Verrichtungen) zur Bewerkstelligung von Einwirkungen.

**Vorgaben:** Von Auswirkungen zu erfüllende Maßgeblichkeiten in Form von Normen (für Wirken) und Standards (für Werke).

**Vorgehen:** Dem Vollzug von Einwirkungen dienliches Nacheinander von Betätigungen.

**Vorhaben:** Zur Ausführung vorgesehene oder in Ausführung begriffene Unterfangen.

**Vorrichtungen:** Der Nutzung dienliche Bestandteile von Komplexionen (z.B. Türen, Fenster, Treppen in Gebäuden, Räder an Fahrzeugen).

**Vorstellungen:** Auf Erinnerungen, Überlegungen und Einfällen beruhende Denkgelbilde.

**Waltbereich:** Durch Ermächtigung abgestecktes Feld der Befugnisse zu Einwirkungen.

**Werk:** Durch Betätigungen zustande gebrachtes Gebilde.

**Wertschätzung:** Einem Gebilde zuerkannte handlungsleitende Zuschreibung.

**Wertschöpfung:** Leitschablone zur Befassung mit der in einer Gesellschaft anzutreffenden Umwandlung von Funden (Ergebnisse von Verursachungen) in Werke (Erzeugnisse von Gestehungen), Güter (Gegenstände der Verwendung) sowie Waren (Gegenstände des Tauschs).

**Widmung:** Zuweisung von Nutzungen.



**Wirkbereich:** Durch Verursachungen bestimmtes Feld der Auswirkungen.

**Wirkeinheit:** Gebilde mit dem Vermögen, Einwirkungen auszuüben.

**Wirken:** Zustandebringen von Veränderungen durch Einflussnahme auf Gebilde.

**Wirtschaftsweise:** Verfasstheit des Miteinander der Wertschöpfung betreibenden Einrichtungen.

**Zeit (als Budgetgröße):** Die für die Ausübung einer Betätigung aufzuwendende Lebenszeit eines Akteurs.

**Zeitduktus (als Regimegröße):** Taktung der Ereignisse in den Lebensumständen eines Akteurs.

**Zugänglichkeit (als Schwellengröße):** Die durch den Zeitduktus bestimmten Zeitfenster des Zugangs zu Gelegenheiten.

**Zulieferer:** Vom Betreiber einer Einrichtung mit der Ausführung von Bestellungen gegen Entgelt betraute Akteure.

**Zumutungen:** In einer Gesellung geltende Vorgaben für das Gebaren ihrer Mitglieder in Form von Normen und Standards.

**Zuschnitt:** Form der Berandung eines Gebildes.

**Zuschreibungen:** Durch Vorstellungen geprägte Einschätzungen der Beschaffenheiten eines Gebildes, die sich der standardisierenden messtechnischen Erfassung entziehen wie z.B. Gefallen, Behagen, Nutzen, Wert etc.

**Zusicherungen:** In einer Gesellung geltende Abmachungen über Billigungen oder Missbilligungen des Gebarens ihrer Mitglieder.

**Zustandebringen:** Durch Bezweckungen bedingtes Herbeiführen von Auswirkungen.

**Zustandekommen:** Durch Verursachungen bestimmtes Auftreten von Auswirkungen.

**Zuständigkeit:** Auf Ermächtigung beruhende Befugnis oder Obliegenheit zum Tätigwerden eines Akteurs.

**Zwangsläufigkeiten:** Durch Verursachungen ausgelöste Geschehensabläufe, die einer vorbestimmten Bahn folgen.



## Literaturverzeichnis

### a. Veröffentlichungen

Abed, Samih: The Palestinian Experience in Strategic Planning: Palestinian Civil Society and the Event of the Palestinian Authority. Paper presented in Strategic Planning Seminar. Jerusalem (PASSIA) 1998.

Abdel-Ati, Salah: Local Government and Local Authorities in Palestine. [www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=45322](http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=45322), 2005.

Abdel-Karim, Nasr: Unified Accounting and Budgeting Systems of the Palestinian local Governments: Discussion Draft. Ministry of Local Government, UNDP Local Government Reform Project. Ramallah 2005.

Abdel Haq, Abas: Structural Planning and Building Permits in Palestine. ATF Shu'un Tanmawyyeh, Issue 24, 2006.

Abdul Hadi, Izzat: A Broader Concept of the Role of Palestinian Non-Governmental Organizations in the Development Process. Executive Summary. Arab International Forum on Rehabilitation and Development in the Occupied Palestinian Territory: Towards an Independent State. Beirut (ESCWA) 2004.

Abdul Hadi, Izzat: Rights and Responsibilities of Civil Society under the Palestinian State. ATF Shu'un Tanmawyyeh, Issue 23, 2006.

Abu Ayyash, Abdul-Ilah: Israeli Regional Planning Policy in the Occupied Territories. Journal of Palestine Studies. 5 (1976) Nr. 3/4, 83-108.

Abu Hashem, Yasser: Entwicklungschancen für die Region Bethlehem unter besonderer Berücksichtigung des Tourismus- und Landwirtschaftssektors „Ein Beitrag zur Regionalplanung Palästinas“. Dissertation. Berlin 2003.

Abukhater, Maher: Palestinians face an uphill struggle on housing strategy. In: [www.palecon.org](http://www.palecon.org), 1997.

Abu Samra, Sufian: The Role of Municipalities and Local Councils in Local Community Development. A paper presented at a conference titled: The Development of the Gaza Strip after the Israeli Redeployment, Islamic University, Gaza, 13-15.02.2006.

Alexander, Richard D.: The search for a general theory of behaviour. Beh. Sci. 20 (1975) 77-100.

Al-Hassan, Hani: The PLO, the State and the Current Political Regime in: Democratic Formation in Palestine. Periodic Report (6), ATF Shu'un Tanmawyyeh, Issue 21, 2006.

Alonso-Gamo, P.; Alier, M.; Baunsgaard, T.; Erickson von Allmen, U.: West Bank and

- Gaza Strip, Economic Developments in the Five Years Since Oslo. (IMF) 1999.
- Al-Surani, Ghazi: Municipalities and Trade and Workers Unions in Palestine. PFLP. 2006.
- Amnesty International (ai): Troubled Waters - Palestinians Denied Fair Access to Water. London (ai) 2009.
- Arab Thought Forum (ATF): Democratic Formation in Palestine: Report on the Status of Democracy in Palestine for 2001. Jerusalem (3<sup>rd</sup> Dimension) 2002.
- Arab Thought Forum (ATF): Democratic Formation in Palestine: Report on the Status of Democracy in Palestine for 2002. Jerusalem (3<sup>rd</sup> Dimension) 2003.
- Arab Thought Forum (ATF): Democratic Formation in Palestine: Report on the Status of Democracy in Palestine for 2003. Jerusalem (3<sup>rd</sup> Dimension) 2004.
- Arab Thought Forum (ATF): Democratic Formation in Palestine: Report on the Status of Democracy in Palestine for 2004. Jerusalem (3<sup>rd</sup> Dimension) 2005a.
- Arab Thought Forum (ATF): Integrity Index for Palestinian Local Government Institutions (2004 - 2005). Final Report. Jerusalem (ATF) 2005b.
- Arab Thought Forum (ATF): Guidelines for Accountable Palestinian Local Government. Jerusalem (ATF) 2006.
- Applied Research Institute: An Atlas of Palestine (The West Bank and Gaza). Jerusalem (ARIJ) 2000.
- Aring, Jürgen; Schäfer, Rudolf: Schlanker und effektiver Regionalplan. [Endbericht] Arbeitsgemeinschaft Empirica; Stadt + Dorf. Auftraggeber: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Stuttgart (Fraunhofer-IRB-Verlag) 2000.
- Atalik, Gündüz; Fischer, M.: Regional development reconsidered. Berlin; Heidelberg (Springer) 2002.
- Avishai, Bernard: The Economics of Occupation. Harper's Magazine 10/2009, 7-11.
- Attili, Shaddad: Water Rights in the Palestinian-Israeli Context. PLO Negotiations Affairs Department 2007.
- Badil Resource Center for Residency and Refugee Rights: Information Bulletin World Refugee Day. (Badil) 20 June 2009.
- Barghouthi, Mustafa: The Palestinian NGOs and the Challenges Ahead. ATF Shu'un Tanmawyyeh, 2006.
- Belfrage, Carl-Johan: The West Bank and Gaza Strip: A case of unfulfilled potential. Lund (Institute for Economic Research) 2000.

- Bennett, A.; Nashashibi, K.; Beidas, S.; Richold, S.; Toujas-Bernate', J.: Economic Performance and Reform under Conflict Conditions. Middle East Department. (IMF) 2003.
- Berryman, Sue: Improving the Educational System. Diwan and Shaban, 1999.
- Berryman, Sue: Strengthening the Public Sector in the Palestinian Authority: Palestinian Education - A Sector Review. Service Delivery Survey: Health and Basic Education Services. World Bank News ([www.palecon.org](http://www.palecon.org)) 1999.
- Bimkom: Spatial Appropriation: Planning and Lack of Planning in the West Bank. <http://bimkom.org/publicationView.asp?publicationId=46>, 2008.
- Bimkom; B'tselem: Under the Guise of Security: Routing the Separation Barrier to Enable the Expansion of Israeli Settlements in the West Bank. Jerusalem 2005.
- Binswanger, Hans Christoph: Die Wachstumsspirale. Marburg (Metropolis) 2006.
- Birzeit University: Palestine Human Development Report 2002. Ramallah (Development Studies Programme) 2003.
- Birzeit University: Palestine Human Development Report 2004. Ramallah (Development Studies Programme) 2005.
- Borgstrom, Georg: The Hungry Planet. New York (Collier) 1965.
- Brown, Nathan J.: The Third Draft Constitution for a Palestinian State: Translation and Commentary. Ramallah (Palestinian Center for Policy and Survey Research) 2003.
- Brynen, Rex: A Very Political Economy: Peacebuilding and Foreign Aid in the West Bank and Gaza. Washington D.C. (United States Institute of Peace Press) 2000.
- B'Tselem (The Israeli Center for Human Rights in the Occupied Territories): Limitations on Building of Residences on the West Bank. 1990.
- B'Tselem (The Israeli Center for Human Rights in the Occupied Territories): Land Grab: Israel's Settlement Policy in the West Bank. Jerusalem 2002.
- Bunge, Mario: Chasing Reality: Strife over Realism. U of Toronto Press. Toronto 2006.
- Chossudovski, Michel: War and Natural Gas: The Israeli Invasion and Gaza's Off-shore Gas Fields. Global Research, January 8, 2009.
- Coase, Ronald H.: The Nature of the Firm. *Economica* 4 (1937) 386-405.
- Dalen, Kristin; Pedersen, Jon: The Future Size of the Palestinian Population of the West Bank and Gaza Strip. Fafo-report 433. 2004.

- Diwan, Ishac; Shaban, Radwan, (eds.): Development Under Adversity: The Palestinian Economy in Transition. Washington, D.C. (Palestine Economic Policy Research Institute (MAS) and the World Bank) 1999.
- Dörner, Dietrich: Problemlösen als Informationsverarbeitung. Stuttgart (Kohlhammer) 1976.
- Doumani, Beshara B.: Rediscovering Ottoman Palestine: Writing Palestinians into History. *Journal of Palestine Studies*, 21 (1992) No. 2, 5-28.
- El-Arian, M.; Eken, S.; Fennell, S.; Chauffour, J.P: Growth and Stability in the Middle East and North Africa. Washington D.C. (IMF) 1996.
- El-Shobaki, Jamal: Decentralization: Is it an Internal or an External Need? Ramallah (PASSIA) 2003.
- EU: NACE Rev. 1 (Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté Européenne), Brüssel (Verordnung Nr. 761/93 der Kommission vom 24.03.1993).
- EU: Temporary International Mechanism, Overall Implementation Progress. 2008.
- EU: The European Union's PEGASE Mechanism. Jerusalem 2009.
- Fagence, Michael: Citizen Participation in Planning. Oxford (Pergamon) 1977.
- Florax, Raymond J.G.; Plane, David A. (eds.): Fifty Years of Regional Science. Berlin; Heidelberg (Springer) 2004.
- Flyvbjerg, Bent; Bruzelius, Nils; Rothengatter, Werner: Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition. New York (Cambridge UP) 2003.
- Ford, James Fitz; Litvack, Jennie: Intergovernmental Fiscal Relations and Nation Building: Westbank-Gaza Case Study. In: Bird and Stauffer (2001).
- Fürst, Dietrich, u.a.: Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen. Baden-Baden (Nomos) 1990.
- Fürst, Dietrich; Ritter, Ernst-Hasso: Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung: ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss. Düsseldorf (Werner) 1993.
- Fürst, Dietrich, u.a.: Steuerung durch Regionalplanung. Baden-Baden (Nomos) 2003.
- Gallagher, Kevin P.; Zarsky, Lyuba: The Enclave Economy. Cambridge (MIT Press) 2007.
- Galbraith, John Kenneth: The Anatomy of Power. Boston (Houghton Mifflin) 1983.
- Gehlen, Arnold: Der Mensch: seine Natur und seine Stellung in der Welt. Wiesbaden (Aula) 1986.
- Gill, Indemit S.; Goh, Chor-Ching: Scale Economies and Cities. *WB Res. Obs.* 25

(2010) 235-262.

Glasson, John: An Introduction to Regional Planning: concepts, theory and practice. 2. ed., London (Hutchinson) 1985.

Grunwald, Armin: Handeln und Planen. München (Fink) 2000.

Gust, Dieter: Regionale Gewerbeflächenpools. Informationen zur Raumentwicklung Heft 4/5 (2005) 225-229.

Hanafi, Sari: Refugee Camps and Municipal Elections. Jerusalem (PASSIA) 2003. Meetings on Governance. <http://www.passia.org/meetings/2003/Nov-13-Text.htm>.

Hartmann, Dirk: Philosophische Grundlagen der Psychologie. Darmstadt (WBG) 1998.

Heidemann, Claus: Darstellung, Verständnis und Verständigung: Hinweise zum Umgang mit semiotischen Tücken in der Planung. Karlsruhe (IfR Diskussionspapier 18) 1990.

Heidemann, Claus: Haushalte als Bezugseinheiten. Begriffliche Klärungen & heuristische Ausrichtungen. Karlsruhe (IfR Diskussionspapier 19 (d)) 1991.

Heidemann, Claus: Auf welche Gedanken bringt uns die Betrachtung der Bevölkerungsdichte? Karlsruhe (IfR Diskussionspapier 21) 1992.

Heidemann, Claus: Die Entwicklungsvokabel - Redenschmuck oder Gedankenstütze? Karlsruhe (IfR Diskussionspapier 23) 1993.

Heidemann, Claus: Der Aufbaustudiengang Regionalwissenschaft/Regionalplanung - Eine Bilanz. In: Heidemann, Claus; Wasel, Peter (Hg.): Die Ausbildung von Fach- und Führungskräften der Entwicklungszusammenarbeit "ein Luxus, den wir uns nicht länger leisten können?". Karlsruhe (IfR Diskussionspapier 38) 2000, 29-53.

Heidemann, Claus: Vorlesung Planungstheorie. Universität Karlsruhe, WS 2000/01.

Heidemann, Claus: Vorlesung Grundlagen der Regionalwissenschaft. Universität Karlsruhe, WS 2003/04.

Heidemann, Claus: Regional Planning Methodology: The first and only annotated picture primer on Regional Planning. Karlsruhe (IfR Diskussionspapier 16) 1987; zitiert nach der deutschen Fassung 10/2004a.

Heidemann, Claus: Nachbetrachtung einer Vorgeschichte. In: Gertz: Carsten; Stein: Axel (Hg.): Raum und Verkehr gestalten. Berlin (edition sigma) 2004b, 67-73.

Heidemann, Claus; Heinzmann, Ute: Deckung des Bedarfs an öffentlichen und privaten Gütern und Leistungen im ländlichen Raum. Karlsruhe (IfR Forschungsberichte) 1990.

- Heidemann, Claus; Strassert, Günter (Hg.): Beziehungen zu Ländern der Dritten Welt - Entwicklungspolitik und Entwicklungsplanung. Karlsruhe (IfR Diskussionspapier 13) 1983.
- Heisel, Oliver: Aufklärung als Eingriffsweise der Regionalplanung: die Planung der Restabfallbehandlung in der Region Nordschwarzwald als Lehrstück. Karlsruhe (IfR Schriftenreihe Heft 27) 1996.
- Heinrichsmeyer, Wilhelm; Gans, Oskar; Evers, Ingo: Einführung in die Volkswirtschaftslehre. Stuttgart (Ulmer) 1985.
- Higher National Committee for Institutional Development (HNCID): Short-Term Action Plan for the Development of Palestinian Public Institutions. 1999.
- Hilal, Jamil: PLO Institutions: The Challenge Ahead. *Journal of Palestine Studies*, 23 (1993) No. 1, 46-60.
- Hof, Wilfried: Grundkonzept der Planung und Durchführung von „Site and Service“ - Projekten. Karlsruhe (IfR Schriftenreihe Heft 18) 1980.
- Horvath, Gyula: Regional Policy and Local Governments. Pécs (Centre for Regional Studies) 1991.
- International Monetary Fund: Macroeconomic and Fiscal Developments, Outlook, and Reform in the West Bank and Gaza. (IMF Publication) 2004.
- International Monetary Fund: Macroeconomic Developments and Outlook in the West Bank and Gaza. London (IMF) 2005.
- Ironmonger, Duncan: Household Production and the Household Economy. Melbourne (U of Melbourne, Dept. of Economics Res. Paper) 2000.
- Isaac, Jad; Gasteyer, Stephen: The Issue of Biodiversity in Palestine. Bethlehem (ARIJ) 1995.
- Jabareen, Ali: The Palestinian Education System in Mandatory Palestine. In: <http://www.qsm.ac.il/asdarat/jamiea/?sectionid=11>.
- Jamal, Amal: State-Building, Institutionalization and Democracy: The Palestinian Experience. *Mediterranean Politics* 6 (2001) No. 3, 1-30.
- Janich, Peter: Kleine Philosophie der Naturwissenschaften. München (Beck) 1997.
- Janich, Peter: Logisch-pragmatische Propädeutik. Weilerswist (Velbrück) 2001.
- Janich, Peter: Kultur und Methode. Frankfurt (Suhrkamp) 2006a.
- Janich, Peter: Was ist Information? Frankfurt (Suhrkamp) 2006b.
- Janich, Peter; Weingarten, Michael: Wissenschaftstheorie der Biologie. München (Fink) 1999.



- Jayyousi, Anan; Srouji, Fathi: Future Water Needs in Palestine. Palestine Economic Policy Research Institute (MAS). Jerusalem 2009.
- JMCC: Draft Basic Law of the National Authority in the Transitional Period. Jerusalem (National Company Printer) 1996.
- Johannsen, Margret: Kontrolle, Verteilung und Nutzung der Wasserressourcen im Jordanbecken: Der Streit um eine knappe, aber lebenswichtige Ressource im Kontext des Nahostkonflikts. Vortrag am 16.12.2002 auf dem Workshop bei der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF). In: [www.kritische-stimme.de](http://www.kritische-stimme.de), 23.7.2006.
- Khamaisi, R.; Nasrallah, R.: Jerusalem: The City of Lost Peace. The Geo-Political Proposals from beginning of the 20<sup>th</sup> Century until the Unilateral Convergence Plan 2006. International Peace and Cooperation Center Publication Nr. 13. Jerusalem (Almanar Modern Printer) 2006.
- Khan, M. H.; Giacaman, G.; Amundsen, I.: State Formation in Palestine. Viability and Governance During a Social Transformation. (London) Routledge 2004.
- Kuhn, Alfred: Unified Social Science. Homewood, Ill. (Dorsey) 1975.
- Kuklinski, Antoni; Lambdy, Jan. G.: Dilemmas in Regional Policy. Berlin (de Gruyter) 1983.
- Kuklinski, Antoni (Ed.): Social Issues in Regional Policy and Regional Planning. The Hague (Mouton) 1977.
- Lafi, Nora: The Ottoman Municipal Reforms between Old Regime and Modernity: Towards a New Interpretative Paradigm. Berlin (ZMO) 2007.
- Langenscheidt, Florian; Venohr, Bernd (Hg.): Heilbronn-Franken – Region der Weltmarktführer. Köln (Deutsche Standards EDITIONEN) 2011.
- Lasswell, Harold: Politics: Who gets What, When, How. Ann Arbor (U of Michigan Press) 1936.
- Le Corbusier: An die Studenten – Die «Charte d' Athènes». Reinbek (Rowohlt) 1962 (rde 141).
- Le More, Anne: Killing with Kindness: Funding the Demise of a Palestinian State. International Affairs 81 (2005) 5, 981-999.
- Lewin, Kurt: Forces Behind Food Habits and Methods of Change. Bull. Nat. Res. Council 108 (1943) 35-65.
- Linde, Hans: Über Zukunftsaspekte in der Raumplanung, insbesondere Leitbilder u.ä. in: Habekost, Heinrich (Hg.): Veröffentlichungen des Seminars für Planungswesen der TU Braunschweig, Heft 8, Braunschweig (Institut für Stadtbauwesen) 1971, 83-104; Wiederabdruck in Linde, Hans: Kritische Empirie. Opladen (Leske+Budrich) 1988, 96-107.

- Linde, Hans: Soziale Implikationen technischer Geräte, ihrer Entstehung und Verwendung. in Jokisch, Rodrigo (Hg.): Techniksoziologie. Frankfurt (Suhrkamp) 1982, 1-31; Wiederabdruck in Linde, Hans: Kritische Empirie. Opladen (Leske+Budrich) 1988, 137-158.
- Littlewood, Stuart: Will Gaza Ever Get a Whiff of its Offshore Gas? Global Research, May 30, 2008.
- Logan, John; Molotch Harvey L.: Urban Fortunes. Berkeley (California UP) 1987.
- Lutz, Wolfgang: Region als Programm: zur Konstruktion "sächsischer Identität" im politischen Diskurs. Baden-Baden (Nomos) 2002.
- Ma'an Development Center: Apartheid Roads: Promoting Settlements Punishing Palestinians. Ramallah (Ma'an) 2008.
- Mäding, Heinrich: Perspektiven für ein Europa der Regionen. Vortrag auf der gemeinsamen Jahrestagung 1998 "Die Region ist die Stadt" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung am 24. September 1998.
- Makdisi, Saree: Palestine Inside Out. New York (Norton) 2008.
- Molotch, Harvey: Where Stuff Comes From. New York (Routledge) 2005.
- Moses, Leon N.: Location and the Theory of Production. Quart. J. Econ. 72 (1958) 259-272.
- MUWATIN (Palestinian Institute for the Study of Democracy): Palestinian State-Formation: Prospects and Challenges. Report from a Symposium at Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway. 24-25 May 2004.
- Nelson, Richard R.; Winter, Sidney G.: An Evolutionary Theory of Economic Change. Cambridge (Harvard UP) 1982.
- North, Douglass C.: Structure and Change in Economic History. New York (Norton) 1981.
- O'Hagan, Sorcha: Die Beteiligung regionaler Akteure an Einrichtungen der "Regionalentwicklung". Karlsruhe (IfR Diskussionspapier 37) 2000.
- Palästinensische Ärzte und Apothekervereinigung NRW e.V.: Die Gesundheitliche Lage in den Palästinensischen Gebieten. 2004.
- Palestine Economic Policy Research Institute: MAS Social Monitor. Jerusalem; Ramallah (MAS) 2003.
- Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs (PASSIA): Decentralization and the Future of the Next Municipal and Legislative Elections. Jerusalem (PASSIA). 2004 (Notes of a meeting)  
<http://www.passia.org/goodgov/meetings/2004/Decentralization-6-1-04->

Intro.htm.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Population, Housing and Establishment Census. Ramallah (Al Naser Printer) 1998.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Population in the Palestinian Territory 1997-2025. Ramallah (Al Naser Printer) 1999a.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Palestine in Figures. Ramallah (Al Naser Printer) 1999b.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Population, Housing and Establishment Census. Ramallah (Al Naser Printer) 2000.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Housework, Child Care and Community Service 2001. Ramallah 2002.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Statistical Abstract of Palestine. No. 4. Ramallah, 2003.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Statistical Atlas of Palestine 2004. Ramallah 2004a.

Palestinian Central Bureau of Statistics and the World Bank: Deep Palestinian Poverty in the Midst of Economic Crisis. Jerusalem; Ramallah 2004b.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Palestine in Figures. Ramallah (Al Naser Printer) 2004c.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Statistical Abstract of Palestine. No. 6. Ramallah, 2005a.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Palestine in Figures. Ramallah (Al Naser Printer) 2005b.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Comparison Study on the Industrial Activities 1999 - 2003. Ramallah 2005c.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Finance and Insurance Survey 2004: Main Results. Ramallah 2005d.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Household Energy Survey. Main Results: 2005. Ramallah 2005e.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Agricultural Statistics 2003/04. Ramallah 2005f.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Energy Balance in Palestine. 2001, 2002, 2003. Ramallah 2005g.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Household Environmental Survey 2005: Main Findings. Ramallah 2005h.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Demographic and Health Survey 2004: Main Finding. Ramallah 2005i.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Establishment Census, 2004: Main Findings. Ramallah 2005j.

Palestinian Central Bureau of Statistics: The Results of the Annual Report on Transportation and Communication Statistics in the Palestinian Territory, 2005. Ramallah 2005k.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Dissemination and Analysis of Census Findings. In-depth Analysis Study Series. Requirements of Sustainable Development According to Statistical Indicators (06). Ramallah 2005l.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Dissemination and Analysis of Census Findings. In-depth Analysis Study Series (10). Population Policies and their Importance for National Planning. Ramallah 2005m.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Farm Structure Survey 2004/05. Main Findings. Ramallah 2005n.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Israeli Settlements in the Palestinian Territory, Annual Statistical Report 2005. Ramallah 2006a.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Poverty in the Palestinian Territory 2005. Ramallah 2006b.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Meteorological Conditions in the Palestinian Territory: Annual Report 2005. Ramallah 2006c.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Press Release on the Occasion of the World Meteorological Day. 23.3.2006. Ramallah 2006d.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Labour Force Survey, Annual Report 2005. Ramallah 2006e.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Palestinian Children-Issues and Statistics: Annual Report 2006. Ramallah 2006f.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Palestine in Figures. Ramallah (Al Naser Printer) 2006g.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Palestinian Population Report, mid 2006. Ramallah 2006h.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Annual Report 2006. Ramallah 2006i.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Foreign Trade Statistics, Goods and Services 2004 - Main Results. Ramallah 2006j.

Palestinian Central Bureau of Statistics: Levels of Living in the Palestinian Territory.

- The Final Report (January 2005 - January 2006). Ramallah 2006k.
- Palestinian Central Bureau of Statistics: Conditions of Palestinian Population living in the Palestinian Territories 2006. Ramallah (Al Naser Printer) 2006l.
- Palestinian Central Bureau of Statistics: Palestinian Family Health Survey 2006: Final Report. Ramallah 2007.
- Palestinian Central Bureau of Statistics: Palestine in Figures. Ramallah (Al Naser Printer) 2008a.
- Palestinian Central Bureau of Statistics: Foreign Trade Statistics: Goods and Services 2007 - Main Results. Ramallah 2008b.
- Palestinian Central Bureau of Statistics: Household Energy Survey. Main Results (July, 2008). Ramallah 2008c.
- Palestinian Central Bureau of Statistics: Population, Housing and Establishment Census 2007. Economic Establishments: Main Findings. Ramallah 2008d.
- Palestinian Central Bureau of Statistics: Palestine in Figures 2008. Ramallah (Al Naser Printer) 2009a.
- Palestinian Central Bureau of Statistics: Special Report on the 61th Anniversary of the Nakba. Ramallah 2009b.
- Palestinian Central Bureau of Statistics: Israeli Settlements in the Palestinian Territory. Annual Statistical Report 2008. 2009c.
- Palestinian Central Bureau of Statistics: Household Energy Survey: Main Results. January 2009. 2009d.
- Palestinian Central Bureau of Statistics: Population, Housing and Establishment Census 2007. Main Indicators by Locality Type. 2009e.
- Palestinian Central Bureau of Statistics: Land Use Statistics in the Palestinian Territory 2008. 2009f.
- Palestinian Central Bureau of Statistics: Agricultural Statistics 2007/08. 2009g.
- Palestinian Central Bureau of Statistics: Olive Presses Survey 2008: Main Findings.. 2009h.
- Palestinian Centre for Human Rights (PCHR): Human Rights Situation in Occupied Palestinian Territories in the year 2008. Report Summary. Gaza 2009.
- Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction (PECDAR): People Under Siege: Palestinian Economic Losses. Ramallah 2002.
- Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction (PECDAR): People Under Siege: Palestinian Economic Losses. Ramallah 2004.

Palestinian Legislative Council (PLC): Laws 1996 - 2000. Ramallah (Al Naser) 2000.

Palestinian Ministry of Education: Education For All: Palestinian National Report.  
Ramallah (Al Naser Printer) 2000.

Palestinian Ministry of Higher Education and Scientific Research: Developing a Strategy for Financing Higher Education. Ramallah 2002.

Palestinian Ministry of Local Government (MoLG): Financial System of Local Councils. Ramallah 1999.

Palestinian Ministry of Local Government (MoLG): The Study of Structural Plans in Palestine. Ramallah 2005a.

Palestinian Ministry of Local Government (MoLG): The Election of the Palestinian Local Bodies Councils: Palestine 2004/2005, First and Second Phases.  
Ramallah 2005b.

Palestinian Ministry of Local Government (MoLG): Poll Study on the "Classification of Palestinian Local Bodies". Ramallah 2005c.

Palestinian Ministry of Local Government (MoLG): Projects in Palestinian Local Bodies. Ramallah 2007.

Palestinian Ministry of Local Government (MoLG): MoLG Assessment Study and Development Framework. MoLG Institutional Capacity Building Project "Tawasol". Ramallah 2008a.

Palestinian Ministry of Local Government (MoLG): The Future of Local Governments in Palestine, a Plan for the Reduction and Activation of LGUs. Ramallah 2008b.

Palestinian Ministry of Planning and International Cooperation (MOPIC): Regional Plan for the West Bank Governates. Ramallah (Al Naser Printer) 1998a.

Palestinian Ministry of Planning and International Cooperation (MOPIC): National Policies for Physical Development: The West Bank and Gaza Governorates.  
Ramallah (Al Naser Printer) 1998b.

Palestinian Ministry of Planning and International Cooperation (MOPIC): Palestinian Development Plan 1999-2003. Ramallah (Al Naser Printer) 1999.

Palestinian Ministry of Planning: Socio-Economic Stabilization Plan for 2004-2005.  
Ramallah (MoP) 2003.

Palestinian Ministry of Planning: Medium Term Development Plan 2005-2007.  
Ramallah (MoP) 2004a.

Palestinian Ministry of Planning: The Effect of the Israeli Occupation on the Palestinian Education (from 28/9/2000 - 25/9/2004). Assessment 13. Ramallah (MoP) 2004b.

- Palestinian Ministry of Planning: Regional Plan for the Northern Governates. Ramallah 2005.
- Palestinian Ministry of Planning: Establishing Mapping Agency Palestine (MAP). Program Document: Executive Summary. Ramallah (MoP) 2006a.
- Palestinian Ministry of Planning: Guide on delivering Aid under the Current International Community's Political Position. Ramallah (MoP) 2006b.
- Palestinian National Authority: Law no. (5) of 1996 for Election of Local Bodies Councils. Gaza 1996.
- Palestinian National Authority: Law of Palestinian Local Bodies. 1997.
- Palestinian National Authority: Constitution of the State of Palestine. Third Draft. Ramallah 2003a.
- Palestinian National Authority: Report on Palestinian Reform. Reform Coordination and Technical Support Unit. Ramallah 2003b.
- Palestinian National Authority: Introducing Integrated Medium Term Planning and Budgeting. Reform Coordination and Technical Support Unit. Ramallah (PACSR) 2005.
- Palestinian National Authority: National Strategy for the Palestinian Local Administration, Draft; Executive Summary. Ramallah (Office of the President) 2008.
- Palestinian National Authority: National Strategy for the Palestinian Local Administration; Draft; Executive Summary. Office of the President. Ramallah, 2008.
- Pappe, Ilan: The Ethnic Cleansing of Palestine. Oxford (Oneworld) 2007.
- Peace Now: Ministry of Housing's Plans for the West Bank. Peace Now Report, March 2009.
- Pederson, Jon; Hooper, Rick (eds.): Developing Palestinian Society: Socio-economic Trends and Their Implications for Development Strategies. Oslo (Fafo) 1998.
- Polanyi, Michael: Implizites Wissen. Frankfurt (Suhrkamp) 1985.
- Polkehn, Klaus: Das Wasser und die Palästinafrage. 2001. In: [www.uni-kassel.de](http://www.uni-kassel.de), 23.7.2006.
- Porter, Michael E.: Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance. New York (Free Press) 1985.
- RAND: Helping a Palestinian State Succeed. Key Findings. Santa Monica CA (RAND Corporation) 2005a.
- RAND: Building a Successful Palestinian State. The RAND Palestinian State Study Team. Santa Monica CA (RAND Corporation) 2005b.

- RAND: The Arc: a Formal Structure for a Palestinian State. Santa Monica CA (RAND Corporation) 2005c.
- Rapoport, Meron: Geschäfte im Schutz der Mauer. Le Monde diplomatique vom 14.05.2004.
- Rees, William; Wackernagel, Mathis: Our Ecological Footprint: Reducing human impact on Earth. Gabriola Island, BC (New Society Publishers) 1996.
- Rescher, Nicholas: The Primacy of Practice. Oxford (Blackwell) 1973.
- Rigbers, Anke: Die Zeitbudgetverwendung agrarischer Gesellschaften in Westafrika. Karlsruhe (IfR Schriftenreihe Heft 29) 1999.
- Ritter, Ernst-Hasso; Wolf, Klaus: Methoden und Instrumente räumlicher Planung: Konzeption und Koordination. Handbuch / Akademie für Raumforschung u. Landesplanung. Hannover (ARL) 1998.
- Rottenburg, Richard: Weit hergeholte Fakten. Eine Parabel der Entwicklungshilfe. Stuttgart (Lucius&Lucius) 2002.
- Rudert, Konstanze; Stieler, Sylvia: Von der "Amisiedlung" zum "Vorzeigevierviertel" - Die Umnutzung der Wohnsiedlung "Erzberger Straße" als Lehrstück der Stadtplanung. Karlsruhe (IfR Schriftenreihe Heft 28) 1996.
- Said, Nader; Badawi, Walid: Public Administration in the West Bank and Gaza: Obstacles & Opportunities. 2004.
- Salem, Hilmi; Isaac, Jad: Water Agreements between Israel and Palestine and the Region's Water Argumentations between Policies, Anxieties and Unsustainable Development. Paper presented at the "Green War" Conference: "Environment between Conflict and Cooperation in the Middle East and North Africa (MENA)". Beirut 2007.
- Sayigh, Yezid; Khalil Shikaki: Strengthening Palestinian Public Institutions. Task Force Report. New York (Council on Foreign Relations) 1999.
- Schmitz, Gottfried: Neue Kommunale Organisationsmodelle für Stadtregionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Die Region ist die Stadt. Hannover (ARL) 1999, 60-71.
- Schmitz, Gottfried: Regionale Planung und regionale Kooperation in der Region Rhein-Neckar. In Aufbau einer Region: Raumordnung an Rhein und Neckar. Neue Kommunale Organisationsmodelle für Stadtregionen. Schwetzingen (Schimper) 1999, 37-74.
- Schönberger, Klaus; Sutter, Ove (Hg.): Kommt herunter, reiht euch ein. Berlin (Association A) 2009.
- Sellnow, Reinhard: Dialogue and Public Participation. Paper presented at the Conference on Public Communication and Large-Scale Urban Regeneration Pro-



- jects, Warsaw, Poland, Sept. 5-6, 2006.
- Sennet, Richard: Handwerk. Berlin (Berlin Verlag) 2008.
- Sewell, David: Decentralization and Intergovernmental Finance in the Palestinian Authority. Washington (World Bank) 2002.
- Sha'at, Ali: Planning in Palestine: The Challenges. Gaza (Ministry of Planning and International Cooperation) 2002.
- Shahwan, Osama: Local Administration in the Occupied Territories. ATF Shu'un Tanmawiyyeh 3 (1993) Issue 11, No. 3, 2-37.
- Shoubaki, Jamal: Decentralisation: Is it an Internal or an External Need? Ramallah (PASSIA) 2003. (article in internet/ meetings on Governance)  
<http://www.passia.org/meetings/2003/Nov-11-Decentralization-eng.htm>.
- Shtayyeh, Mohammad; Habas, Usamah: Municipalities and Local Government Bodies in Palestine. AIRam (PECDAR) 2004.
- Simmel, Georg: Philosophie des Geldes. Berlin (Duncker & Humblot) 1900; zitiert nach DigBib.org 2005.
- Soupourmas, Faye; Ironmonger, Duncan: Calculating Australia's Gross Household Product. Melbourne (U of Melbourne, Dept. of Economics Res. Paper 833) 2002.
- Spannowsky, Willy: Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung: Forschungsprojekt im Rahmen des Ideenwettbewerbs "Stadt 2030" des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF); Endbericht - Dezember 2002. Kaiserslautern (Universität Kaiserslautern) 2003.
- Stauffer, Thomas R.: Water and War in the Middle East: The Hydraulic Parameters of Conflict, Information Paper Number 5. The Center for Policy Analysis on Palestine (Washington, D.C.) 1996.
- Scholl, Bernd: Die Planung von Großvorhaben als Einsichtsquelle für die Regionalplanung. Karlsruhe (IfR Diskussionspapier 25) 1996.
- Stein, Howard: Africa, Industrial Policy and Export Processing Zones: Lessons from Asia. Paper Prepared for Africa Task Force Meeting, Addis Ababa, Ethiopia 10-11 July, 2008.
- Sternberger, Dolf: Herrschaft und Vereinbarung. Frankfurt (Suhrkamp) 1986.
- Stimson, Robert J.; Strough, Roger R.; Roberts, Brian H.: Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy. Berlin; Heidelberg (Springer) 2002.
- Stone, Deborah A.: Policy Paradox and Political Reason. Glenview, Ill. (Scott, Foresman) 1988.
- Strassert, Günter: Das Abwägungsproblem in der Entscheidungstheorie: Gratwände-

- rung zwischen Irrtum und Unmöglichkeit. Karlsruhe (IfR Diskussionspapier 20) 1992.
- Sturm, Christine; Ribbe, Lars; Schwabe, Christian: Water Resources Management in the West Bank. Final Project Report. ASA Programm. Berlin (Carl Duisburg Gesellschaft) 1996.
- Stützel, Wolfgang: Preis, Wert und Macht. Aalen (Scientia) 1972/1952.
- Tamari, Salim: Who Rules Palestine? *Journal of Palestine Studies* 31 (2002) no. 4, 102-113.
- Uexküll, Jakob von; Kriszat, Werner: Streifzüge durch die Umwelten von Tieren und Menschen : ein Bilderbuch unsichtbarer Welten. Frankfurt am Main (S. Fischer) 1970.
- United Nations: The Millennium Development Goals Report 2008. New York (UN) 2008.
- United Nations Development Programme: Human Development Report 2007/2008. New York (UNDP) 2007.
- United Nations Environment Programme: Desk Study on the Environment in the Occupied Palestinian Territories. Nairobi (UNEP) 2003.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs in Occupied Palestinian Territory (OCHA): The Humanitarian Impact on Palestinians of Israeli Settlements and other Infrastructure in the West Bank. OCHA, 2007.
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA): Prolonged Crisis in the Occupied Palestinian Territory: Socio-Economic Developments in 2007. (Report No. 3). Gaza 2008.
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA): Poverty in the occupied Palestinian territory 2007. Briefing Paper May 2009.
- United Nations Special Coordinator in the Occupied Territories: Rule of Law Development in the West Bank and Gaza Strip. Gaza (UNSCO) 1999a.
- United Nations Special Coordinator in the Occupied Territories: Report on Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip. Gaza (UNSCO) 1999b.
- USAID and Worldbank: Technical Paper II: Industrial Estates. 2004.
- Van Gennip, Jos: Post-conflict Reconstruction and Development. *Society for International Development* ([www.sidint.org/development](http://www.sidint.org/development)) 48 (2005) No. 3, 57-62.
- VOB: Deutscher Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen (DVA): Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB). [www.bmvbs.de/Anlage/original\\_982127/VOB-A\\_-Ausgabe-2006.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_982127/VOB-A_-Ausgabe-2006.pdf).

- Wasel, Peter: Entwicklungsprojekte und ihre Wirkungen. Karlsruhe (Lizientatenarbeit am Institut für Regionalwissenschaft) 1999.
- Weaver, Clyde: Regional Development and the local Community: Planning, Politics and Social Context. Chichester (Wiley) 1984.
- Weber, Max: Das Werk. Berlin (Heptagon) 2000. (CD-Rom)
- Weber, Max: Soziologische Grundbegriffe. Sonderausgabe. Tübingen (Mohr) 1984.
- Wehling, Hans-Georg (Redaktion): Verwaltung und Politik. Hg. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, (Band 1075). Stuttgart (Kohlhammer) 1986.
- Weizman, Eyal: Sperrzonen. Israels Architektur der Besatzung. Hamburg (Nautilus) 2009.
- Wheeler, Stephen: Planning for Sustainability. Creating Liveable, Equitable, and Ecological Communities. London (Routledge) 2004.
- Whittaker, Robert: Island Biogeography: Ecology, Evolution and Conservation. Oxford (Oxford UP) 1998.
- Wicker, Allan W.: An Introduction to Ecological Psychology. Cambridge (Cambridge UP) 1979.
- Wimmen, Heiko: Krieg mit ökonomischen Mitteln. Kampf um Wasserreserven im Nahen Osten: Politischer Stillstand verunmöglicht regionale Kooperation. In: Neue Zürcher Zeitung, 27.10.2000.
- Wittenberg, Wilfried: Das Arena/Agenda-Feld der Regionalplanung. Karlsruhe (IfR Diskussionspapier 24) 1996.
- Wolf, Claus; Tharun, Elke: (Hg.) Auf dem Weg zu einer neuen regionalen Organisation? Vorträge eines Symposiums in Frankfurt am Main, November 1998. Frankfurt am Main (Selbstverlag) 1999.
- World Bank: Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace. Volumes 1 - 6. Washington, D.C. (World Bank) 1993.
- World Bank: West Bank/Gaza Community Development Project: Rapid Assessment Report. Prepared by Diyar Consultants. Ramallah 1998.
- World Bank: West Bank and Gaza: Medium-Term Development Strategy for the Health Sector, 1998.
- World Bank: West Bank and Gaza: Strengthening Public Sector Management. Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, 1999a.
- World Bank: Aid Coordination and Post-Conflict Reconstruction: The West Bank and

Gaza Experience. 1999b.

World Bank: Disengagement: Four Years - Intifada, Closures and Palestinian Economic Crisis. An Assessment. (World Bank Publications) 2004a.

World Bank: Disengagement: The Palestinian Economy and the Settlement. (World Bank Publications) 2004b.

World Bank: West Bank and Gaza: Infrastructure Assessment. (World Bank Publications) 2004c.

World Bank: West Bank and Gaza: Infrastructure Assessment 2004. Finance, Private Sector and Infrastructure Group (World Bank Publications) 2005a.

World Bank: The Palestinian Economy and the Prospects for its Recovery. Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee (World Bank Publications) 2005b.

World Bank: West Bank and Gaza Update. A Quarterly Publication of the West Bank and Gaza Office (World Bank Publications) 2006.

World Bank: Movement and Access Restrictions in the West Bank: Uncertainty and Inefficiency in the Palestinian Economy. (World Bank Technical Team) 2007a.

World Bank: Investing in Palestinian Reform and Development. (Report for the Pledging Conference) 2007b.

Yaqoub, N.; Al-A'raj, H.; Khalileh, S.: The Palestinian Experience in Formed Municipalities. Jerusalem (Multaqa Arab Thought Forum) 2001.

## **b. Internetquellen**

<b>Webseite</b>	<b>Einrichtung</b>
<a href="http://www.addameer.org">www.addameer.org</a>	Prisoners' Support and Human Rights Association
<a href="http://www.alhaq.org">www.alhaq.org</a>	Palestinian Human Rights Organization
<a href="http://www.apla-pal.org">www.apla-pal.org</a>	Association of Palestinian Local Authorities
<a href="http://www.arabdecision.org">www.arabdecision.org</a>	Arab Decision
<a href="http://www.arij.org">www.arij.org</a>	Applied Research Institute (ARIJ)
<a href="http://www.arts.mcgill.ca">www.arts.mcgill.ca</a>	Palestinian Refugee Research Net (PRRN)
<a href="http://www.badil.org">www.badil.org</a>	Resource Center for Palestinian Residency and Refu-

	gee Rights
<a href="http://www.bimkom.org">www.bimkom.org</a>	Planners for Planning Rights
<a href="http://www.birzeit.edu/dsp">www.birzeit.edu/dsp</a>	Birzeit University - Development Studies Programme
<a href="http://www.bmz.de">www.bmz.de</a>	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<a href="http://www.borderlandsejournal.a&lt;br/&gt;delaide.edu.au">www.borderlandsejournal.a delaide.edu.au</a>	Borderlands e-journal
<a href="http://www.btselem.org">www.btselem.org</a>	Israeli Information Center for Human Rights in the Oc- cupied Territories
<a href="http://www.cbs.gov.il">www.cbs.gov.il</a>	Israeli Central Bureau of Statistics
<a href="http://www.ccdprj.ps">www.ccdprj.ps</a>	Civic Coalition to Defend Palestinian Rights in Jerusa- lem
<a href="http://www.cep-palestine.com">www.cep-palestine.com</a>	Center for Engineering and Planning
<a href="http://www.cia.gov">www.cia.gov</a>	Central Intelligence Agency: The World Fact Book
<a href="http://www.courts.gov.ps">www.courts.gov.ps</a>	The Civic Coalition for Defending the Palestinians' Rights in Jerusalem
<a href="http://www.cprs-palestine.org">www.cprs-palestine.org</a>	Center for Palestine Research and Studies (CPRS)
<a href="http://www.fmep.org">www.fmep.org</a>	Foundation for Middle East Peace (FMEP)
<a href="http://www.foreignrelations.org">www.foreignrelations.org</a>	Council on Foreign Relations
<a href="http://www.ec.europa.eu">www.ec.europa.eu</a>	Europäische Kommission
<a href="http://www.esa.un.org/wpp/unpp">www.esa.un.org/wpp/unpp</a>	World Population Prospects
<a href="http://www.europe.eu.int">www.europe.eu.int</a>	The European Union
<a href="http://www.exact-me.org">www.exact-me.org</a>	Executive Action Team (EXACT)
<a href="http://www.haaretz.com">www.haaretz.com</a>	Haaretz Newspaper
<a href="http://www.icahd.org">www.icahd.org</a>	The Israeli Committee Against House Demolitions
<a href="http://www.idrc.ca">www.idrc.ca</a>	International Development Research Centre (peace- building and reconstruction initiative)
<a href="http://www.ids-ps.org">www.ids-ps.org</a>	Institute for Development Studies - Palestine
<a href="http://www.ilo.org">www.ilo.org</a>	International Labour Organization
<a href="http://www.imf.org">www.imf.org</a>	International Monetary Fund

<a href="http://www.lrcj.org">www.lrcj.org</a>	Land Research Center
<a href="http://www.jmcc.org">www.jmcc.org</a>	Jerusalem Media and Communication Centre (JMCC)
<a href="http://www.itcoop-jer.org">www.itcoop-jer.org</a>	Palestinian Municipalities Support Program
<a href="http://www.jwu.org">www.jwu.org</a>	Jerusalem Water Undertaking
<a href="http://www.lrcj.org">www.lrcj.org</a>	Land Research Center
<a href="http://laborsta.ilo.org">http://laborsta.ilo.org</a>	ILO Department of Statistics
<a href="http://www.middleeasetreference.org.uk">www.middleeasetreference.org.uk</a>	(Not available anymore)
<a href="http://www.miftah.org">www.miftah.org</a>	The Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy (MIFTAH)
<a href="http://www.moh.gov.ps">www.moh.gov.ps</a>	Palestinian Ministry of Health
<a href="http://www.mohe.gov.ps">www.mohe.gov.ps</a>	Palestinian Ministry of Higher Education
<a href="http://www.molg.gov.ps">www.molg.gov.ps</a>	Palestinian Ministry of Local Government (MoLG)
<a href="http://www.mondediplo.com">www.mondediplo.com</a>	Le Monde Diplomatique
<a href="http://www.mop.gov.ps">www.mop.gov.ps</a>	Palestinian Ministry of Planning (MoP)
<a href="http://www.mopa.gov.ps">www.mopa.gov.ps</a>	Palestinian Ministry of Parliamentary Affairs (MoPA)
<a href="http://www.multaqa.org">www.multaqa.org</a>	Arab Thought Forum
<a href="http://www.multi-sector.org">www.multi-sector.org</a>	Multi-Sector Review of East Jerusalem
<a href="http://www.nad-plo.org">www.nad-plo.org</a>	PLO Negotiations Department
<a href="http://www.npasec.gov.ps">www.npasec.gov.ps</a>	National Plan of Action for Palestinian Children
<a href="http://www.ochaopt.org">www.ochaopt.org</a>	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs - Occupied Palestinian Territory
<a href="http://www.oecd.org">www.oecd.org</a>	Organization for Economic Development and Cooperation (OECD)
<a href="http://www.palecon.org">www.palecon.org</a>	Palestine Economic Forum
<a href="http://www.palaestina.org">www.palaestina.org</a>	Palästinensische Generaldelegation
<a href="http://www.palaestinaonline.de">www.palaestinaonline.de</a>	Palästinensische Webseite
<a href="http://www.palestine-encyclopedia.com">www.palestine-encyclopedia.com</a>	Encyclopedia of the Palestine Problem

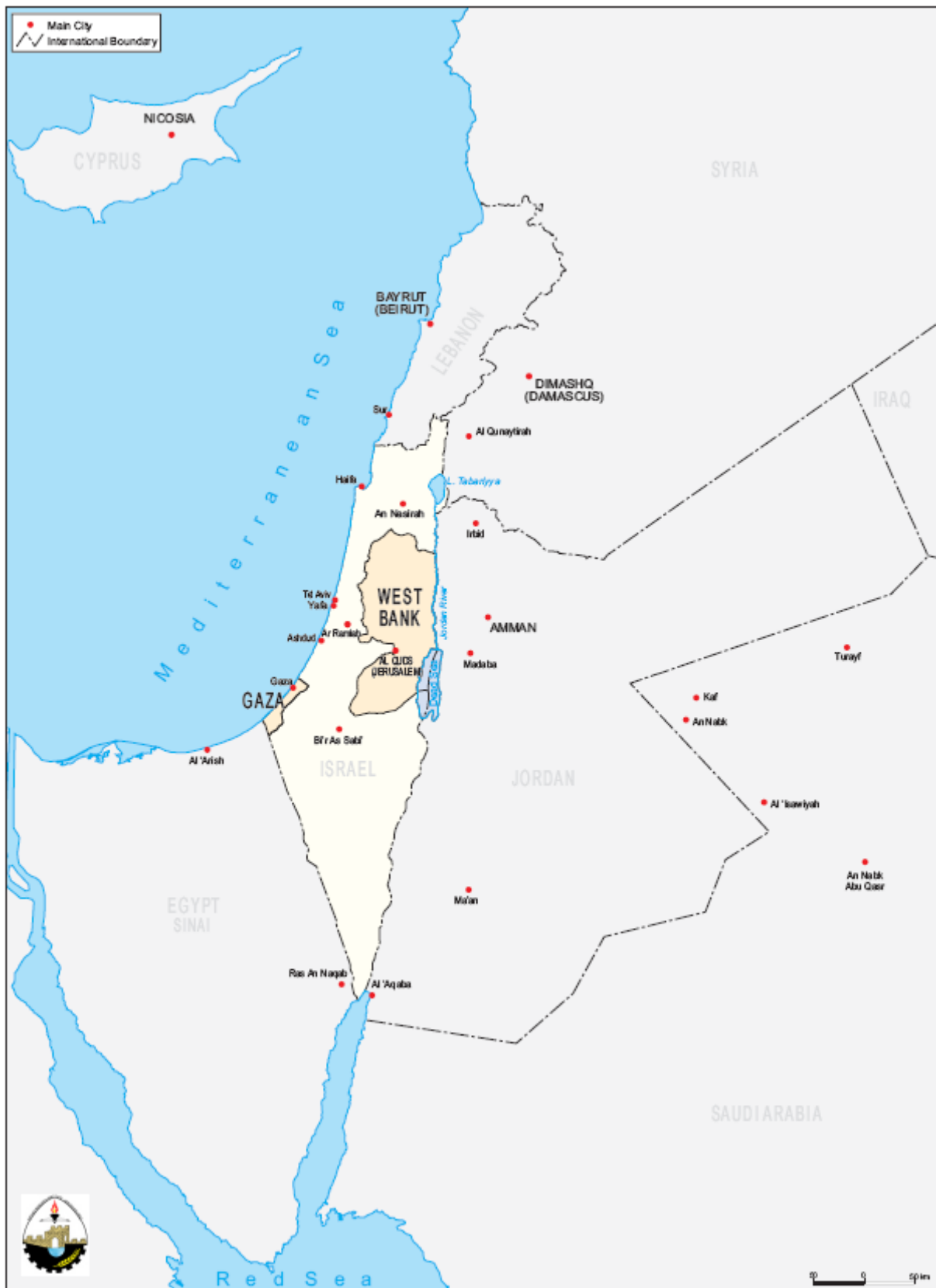
<a href="http://www.palestinemonitor.org">www.palestinemonitor.org</a>	The Palestine Monitor
<a href="http://www.palestine-net.com">www.palestine-net.com</a>	Palestine Net
<a href="http://www.palestine-pdp.org">www.palestine-pdp.org</a>	Palestinian Development Plan (PDP)
<a href="http://www.palestine-pmc.com">www.palestine-pmc.com</a>	Palestine Media Center
<a href="http://www.palestine-un.org">www.palestine-un.org</a>	(Existiert nicht mehr)
<a href="http://www.palguide.com">www.palguide.com</a>	Palguide
<a href="http://www.passia.org">www.passia.org</a>	Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs (PASSIA)
<a href="http://www.peacenow.org.il">www.peacenow.org.il</a>	Israeli Peace Now Group
<a href="http://www.pcbs.gov.ps">www.pcbs.gov.ps</a>	Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS)
<a href="http://www.pchrgaza.org">www.pchrgaza.org</a>	Palestinian Centre for Human Rights
<a href="http://www.pcpsr.org">www.pcpsr.org</a>	Palestinian Center for Policy and Survey Research
<a href="http://www.pecdar.org">www.pecdar.org</a>	Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction (PECDAR)
<a href="http://www.phc-pal.org">www.phc-pal.org</a>	Palestinian Housing Council
<a href="http://www.phg.org">www.phg.org</a>	Palestinian Hydrology Group
<a href="http://www.pipa.gov.ps">www.pipa.gov.ps</a>	Palestinian Investment Promotion Agency
<a href="http://www.pna.gov.ps">www.pna.gov.ps</a>	Palestinian National Authority (PNA)
<a href="http://www.pnic.gov.ps">www.pnic.gov.ps</a>	Palestinian National Information Center
<a href="http://www.pogar.org">www.pogar.org</a>	UNDP Programme on Governance in the Arab Region
<a href="http://www.poica.org">www.poica.org</a>	Monitoring Israeli Colonizing Activities in the Palestinian Territories
<a href="http://www.populationaction.org">www.populationaction.org</a>	Population Action International
<a href="http://www.psgateway.org">www.psgateway.org</a>	Palestinian Development Gateway
<a href="http://www.refugeesinternational.org">www.refugeesinternational.org</a>	Refugees International
<a href="http://www.reliefweb.int">www.reliefweb.int</a>	Relief Web
<a href="http://www.sumoud.tao.ca">www.sumoud.tao.ca</a>	(Existiert nicht mehr)

<a href="http://www.steuerlex.de/guener-schweitzer/lexika">www.steuerlex.de/guener-schweitzer/lexika</a>	Unternehmensführungs-Lexikon
<a href="http://www.thejerusalemfund.org">www.thejerusalemfund.org</a>	The Jerusalem Fund for Education and Community Development
<a href="http://www.tu-chemnitz.de">www.tu-chemnitz.de</a>	TU Chemnitz
<a href="http://www.undp.ps">www.undp.ps</a>	UNDP/PAPP (United Nations Development Programme / Programme of Assistance to the Palestinian People)
<a href="http://www.un.org/unrwa">www.un.org/unrwa</a>	UNRWA: United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East
<a href="http://www.uni-kassel.de">www.uni-kassel.de</a>	Universität Kassel
<a href="http://www.unsco.org">www.unsco.org</a>	United Nations Special Coordinator in the Occupied Territories
<a href="http://www.usis.gov">www.usis.gov</a>	US Information Service
<a href="http://www.usm-pal.org">www.usm-pal.org</a>	Palestinian Union of Stone and Marble Industry (USM)
<a href="http://www.wildlife-pal.org">www.wildlife-pal.org</a>	Palestine Wildlife Society
<a href="http://www.worldbank.org">www.worldbank.org</a>	World Bank
<a href="http://www.wysinfo.com">www.wysinfo.com</a>	WysInfo Docuwebs



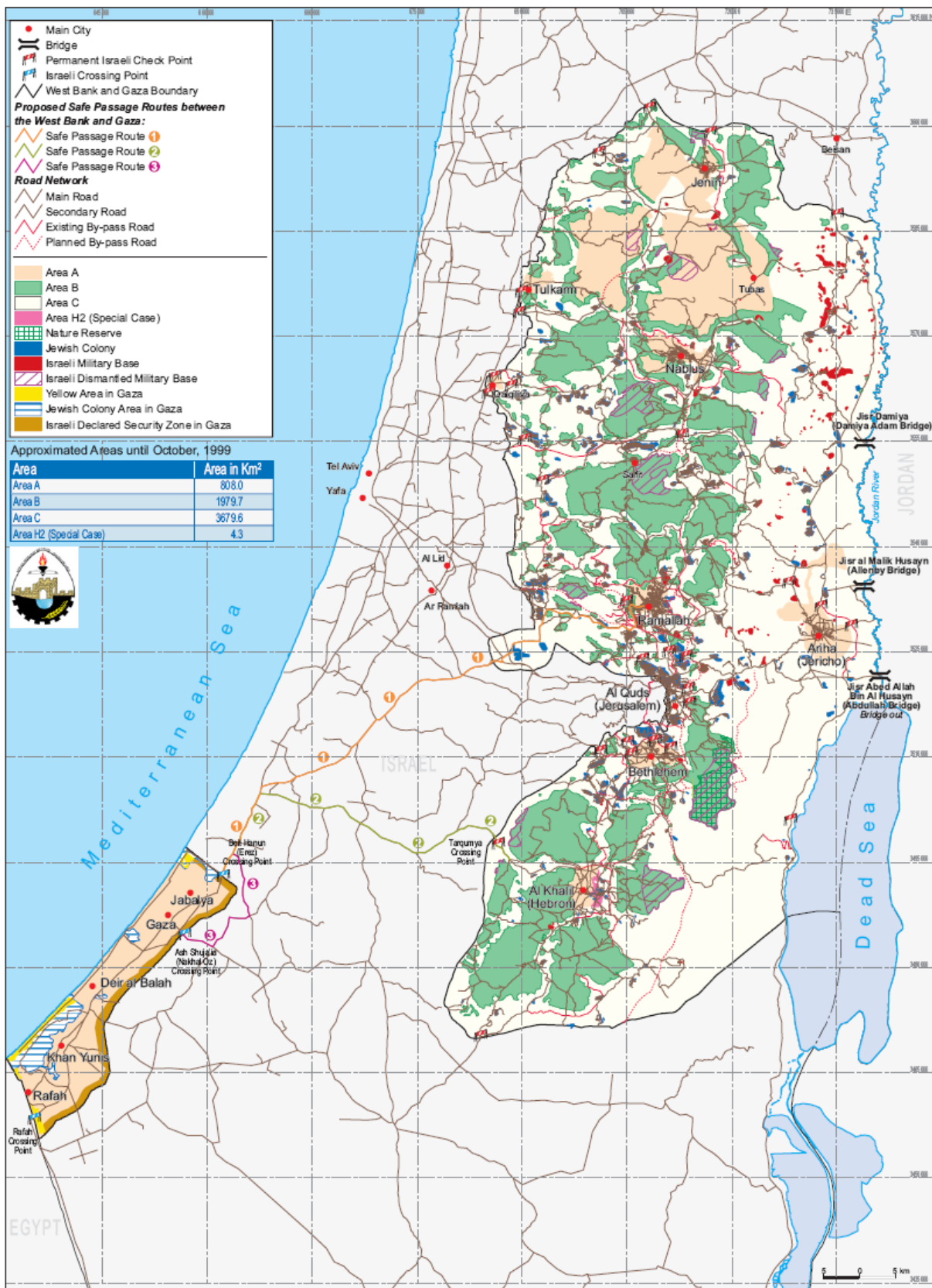


### Karte 1: Die Palästinensischen Gebiete im Nahen Osten



Quelle: ARIJ, 2000, Karte 016.

## Karte 2: Die Zoneneinteilung in den Palästinensischen Gebieten



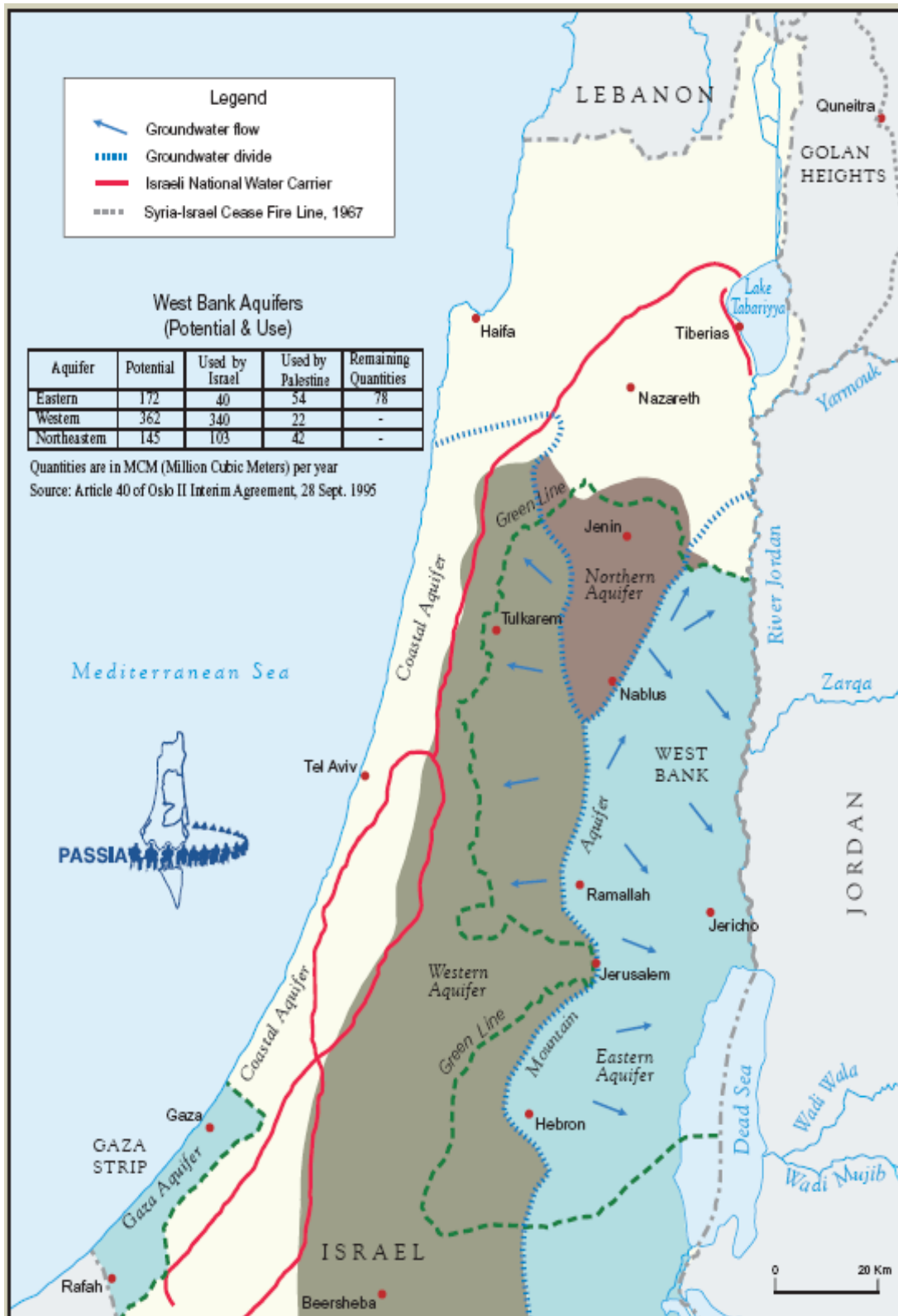
Quelle: ARIJ, 2000, Karte 39.

### Karte 3: Topographische Zonen der Palästinensischen Gebiete



Quelle: ARIJ, 2000, Karte 113.

**Karte 4: Wasservorkommen in den Palästinensischen Gebieten**



Quelle: www.passia.org, 2006.

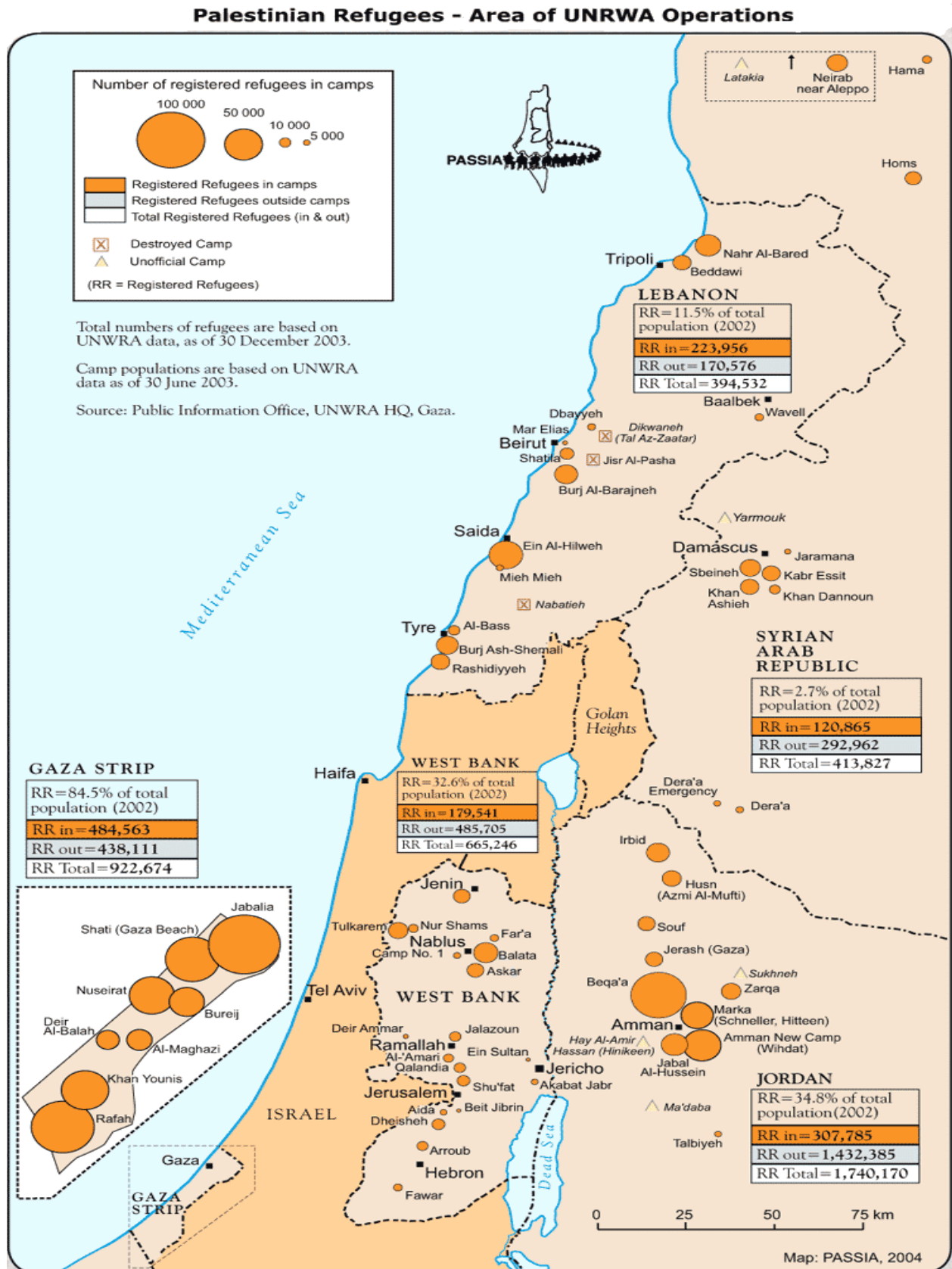
### Karte 5: Die Bezirkseinteilung der Palästinensischen Gebiete



Quelle: ARIJ, 2000, Karte 033.



### Karte 6: Die palästinensischen Flüchtlingslager im Nahen Osten



Quelle: www.passia.org, 2006.

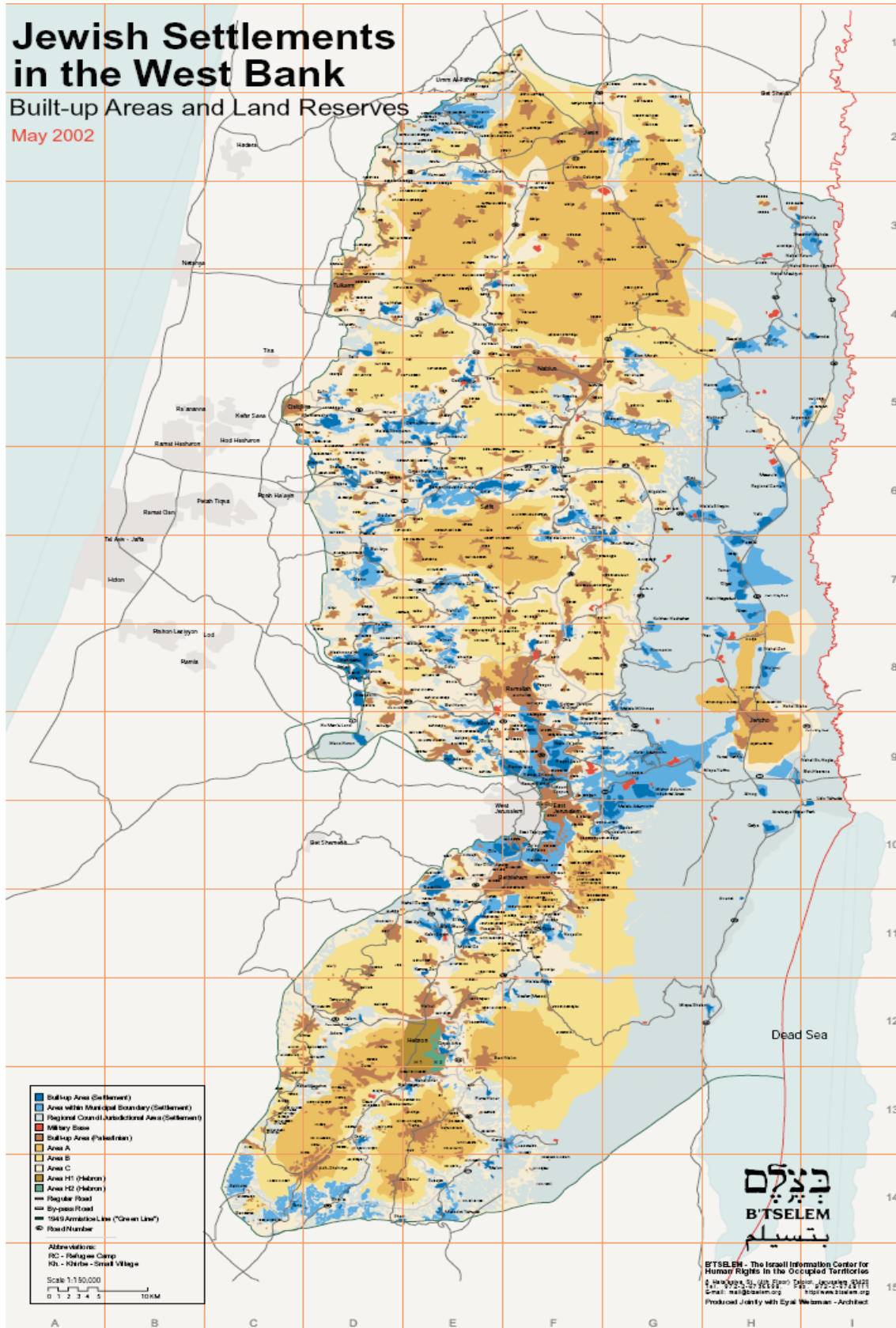
Karte 7: Die Veränderung der Gemarkung Jerusalems 1947-2000



Quelle: [www.passia.org](http://www.passia.org), 2009.

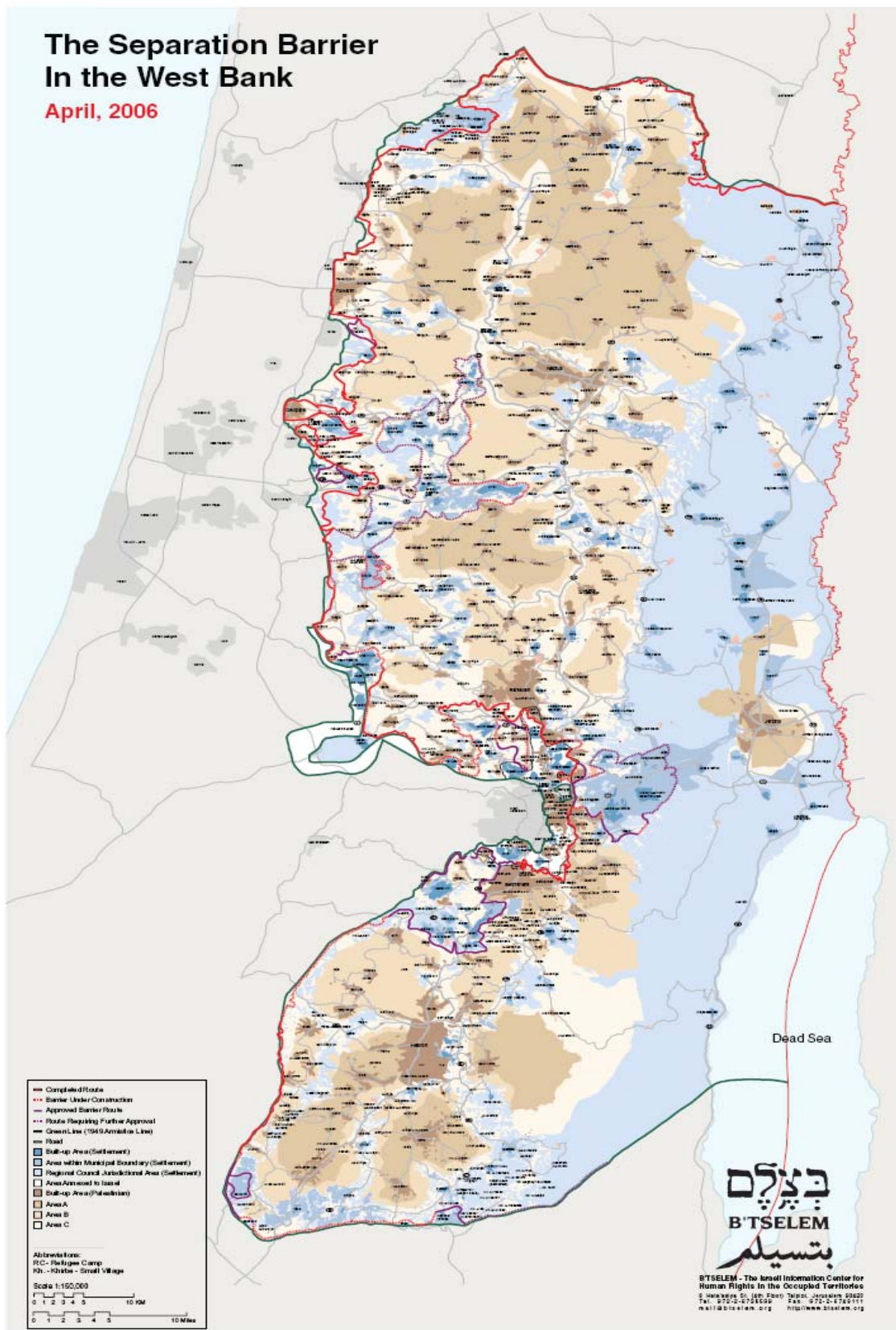


### Karte 8: Illegale jüdische "Siedlungen" in den Palästinensischen Gebieten

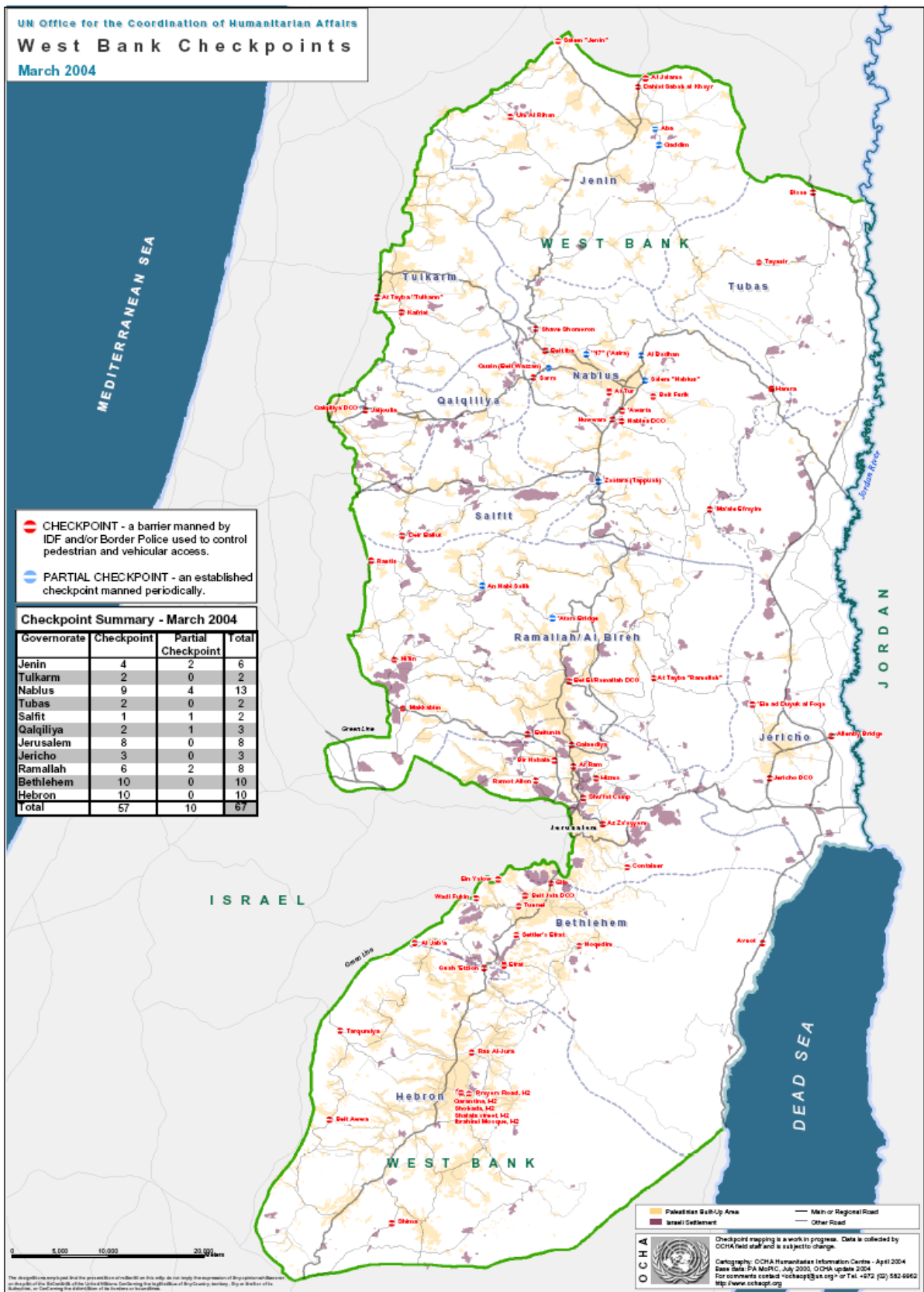


Quelle: www.btselem.org, 2002.

### Karte 9: Die illegale israelische Trennungswand auf Palästinensischem Boden



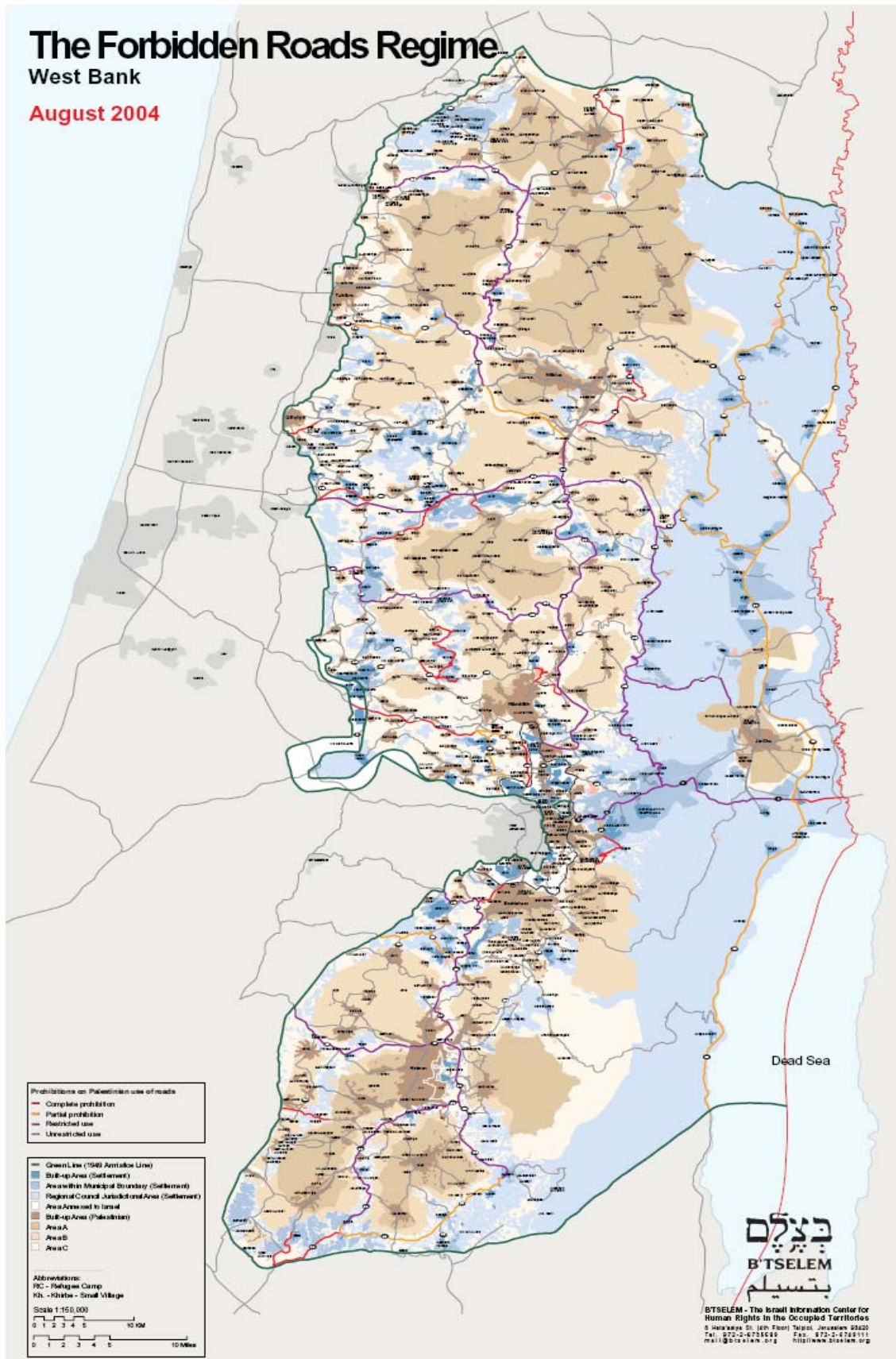
### Karte 10: Israelische Kontrollstellen in der Westbank



Quelle: [www.ochaopt.org](http://www.ochaopt.org), 2006.



### Karte 11: Jewish Only-Straßen in der Westbank



Quelle: www.btselem.org, 2006.

**Tab. 1: Temperaturen und Niederschläge in den Palästinensischen Gebieten nach Klimazonen**

Klimazone	Messstation	Temperatur (°C) Mittleres Jahresmittel 1975-1995, 1997-2005 <sup>1</sup>			Niederschlag (mm) Mittlerer Jahreswert 1967-1998 <sup>2</sup>
		gesamt	Höchst- werte	Tiefst- werte	
Jordantal	Jericho	23,3	30,1	16,5	160
Osthänge	Tubas	18,0 <sup>3</sup>	-	-	415 <sup>3</sup>
Hochland	Nablus (Norden)	18,1	22,7	14,1	663
	Hebron (Süden)	16,0	20,5	12,2	588
Semi-Küste	Tulkarim	21,5	26,0	15,6	651
Küste	Gaza	20,6	24,0	17,0	415

Quellen: <sup>1</sup> PCBS: Meteorological Conditions in the Palestinian Territory: Annual Report 2005. 2006.

<sup>2</sup> PASSIA: Geography, www.passia.org, 2006.

<sup>3</sup> Impacts of Global Changes on Surface and Water Resources in Wadis Contributing to the Lower Jordan Basin: Wadi Faria, West Bank. WESI, An-Najah National University. Freiburg University, Palestinian Hydrology Group (for 1967-2003). 2006 S. 6.

**Tab. 2: Aufteilung der jährlichen Wassermengen auf Palästinenser und Israelis**

Wasser- vorkommen	Ertrag <sup>a</sup> (Mio. m <sup>3</sup> /Jahr)	Wasseraufteilung <sup>a</sup>			
		Oslo II Interim Abkommen 1995 (Art. 40) <sup>1</sup> (Mio. m <sup>3</sup> /Jahr)		2007 (%) <sup>2</sup>	
		Palästinenser	Israelis <sup>b</sup>	Palästinenser	Israelis <sup>b</sup>
<b>Grundwasser</b>					
Westaquifer	365	22	342	6	94
Ostaquifer (Westbank)	175	54	80	40	60
Nordostaquifer (Westbank)	145	42	107	29	71
Gazaquifer	55	55 <sup>c</sup>	-	100	0
andere Vor- kommen	605	0	-	0	100
<b>Oberflächen- wasser</b>					
Jordan (Westbank)	1400	0	695-705	0	100
andere Abflüs- se	110	0	-	0	100

<sup>a</sup> bei den Angaben können wegen der Rundungen Abweichungen auftreten

<sup>b</sup> einschließlich der jüdischen "Siedlungen"

<sup>c</sup> ohne eine Übernutzung von 120 Mio. m<sup>3</sup>/J

Quellen: <sup>1</sup> [http://www.boell-meo.org/download\\_en/ppp\\_hilmi\\_salem.pdf](http://www.boell-meo.org/download_en/ppp_hilmi_salem.pdf), 2009

<sup>2</sup> <http://www.hwe.org.ps/Projects/Training/Sustainable%20Management/presentations/Water%20Rights%20in%20the%20Palestinian-Israeli%20context.pdf>, 2009

**Tab. 3: Wasserverbrauch in den Palästinensischen Gebieten und in Israel 2005**

	Einwohner (Mio.)	Wasserverbrauch		Wasserpreis <sup>2</sup>	
		(Mio. m <sup>3</sup> /J)	(m <sup>3</sup> /E·J)	(NIS/m <sup>3</sup> )	(\$ US/m <sup>3</sup> )
Palästinenser <sup>1</sup>	3,7	296	80	2,4	0,54
Israelis	6,9	1954	283	0,5	0,11

<sup>1</sup> ohne Ostjerusalem.

<sup>2</sup> der israelischen Wassergesellschaft Mekorot, 2005 (1 New Israeli Shekel (NIS) entsprach 2005 0,223\$ US. Quelle: www.cia.gov. 2007).

Quellen: PCBS: www.pcbs.gov.ps: Selected Indicators for Water Statistics in the Palestinian Territory, 1998 - 2005, 2006; CBS: Statistical Abstract of Israel, 2006; www.cbs.gov.il, 2006.

**Tab. 4: Demographische Kennwerte ausgewählter Länder 2005**

Kennwert	Palästina	Jordanien	Libanon	Ägypten	Syrien	Israel
Bevölkerungszahl (1000)	3.762	5.566	4.082	77.154	19.121	6.692
Altersmedian (Jahre)	16,9	20,9	27,3	22,4	20,6	28,8
Zunahmerate (%/J)	3,18	3,02	0,83	1,81	3,26	1,70
Geburtenrate (Geburten/1000 E·J)	35,9	26,0	15,8	24,8	28,2	20,0
Sterberate (Sterbefälle/1000 E·J)	3,7	4,2	6,9	5,9	3,4	5,5
Säuglingssterblichkeit (Gest/1000 Geb·J)	17,5	19,4	22,0	34,8	16,0	4,7
Lebenserwartung (Jahre)	73,4	72,5	72,0	70,0	74,1	80,7
Alphabetenquote (%) <sup>1</sup>	92,4	91,1	88,3	71,4 <sup>2</sup>	80,8	97,1

Quellen: <http://esa.un.org/unpp/> 2009

<sup>1</sup> UNDP Human Development Report 2007

<sup>2</sup> MDG Report 2008



**Tab. 5: Bevölkerungsverteilung in den Palästinensischen Gebieten nach Siedlungsart 2007**

Siedlungsart	Westbank (inkl. Ostjerusalem)		Gazastreifen		Palästinensische Gebiete	
	(E)	(%)	(E)	(%)	(E)	(%)
Städtisch	1.565.772	68,7	1.154.340	81,5	2.720.112	73,6
Ländlich	591.023	25,9	38.747	2,7	629.770	17,0
Flüchtlingslager	122.657	5,4	223.456	15,8	346.113	9,4
Gesamt	2.279.452	100,0	1.416.543	100,0	3.695.995	100,0

Quelle: PCBS 2009e.

**Tab. 6: Governorates (Tulkarim/Qalqilia/Salfit) der Nördlichen Region**

	<b>Governorate</b>	<b>Fläche (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Einwohner (1000 E)</b>	<b>Bevölkerungsdichte (E/km<sup>2</sup>)</b>
1	Tulkarim	246	161	655
2	Qalqilia	166	94	565
3	Salfit	204	61	299
	<b>Gesamt Tulkarim</b>	<b>616</b>	<b>316</b>	<b>513</b>

Quelle: PCBS: Statistical Abstract of Palestine, No. 10, December 2009.

**Tab. 7: Governorates (Jenin/Toubas) der Nördlichen Region**

	<b>Governorate</b>	<b>Fläche (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Einwohner (1000 E)</b>	<b>Bevölkerungsdichte (E/km<sup>2</sup>)</b>
1	Jenin	583	264	452
2	Toubas	402	52	130
	<b>Gesamt Jenin</b>	<b>985</b>	<b>316</b>	<b>321</b>

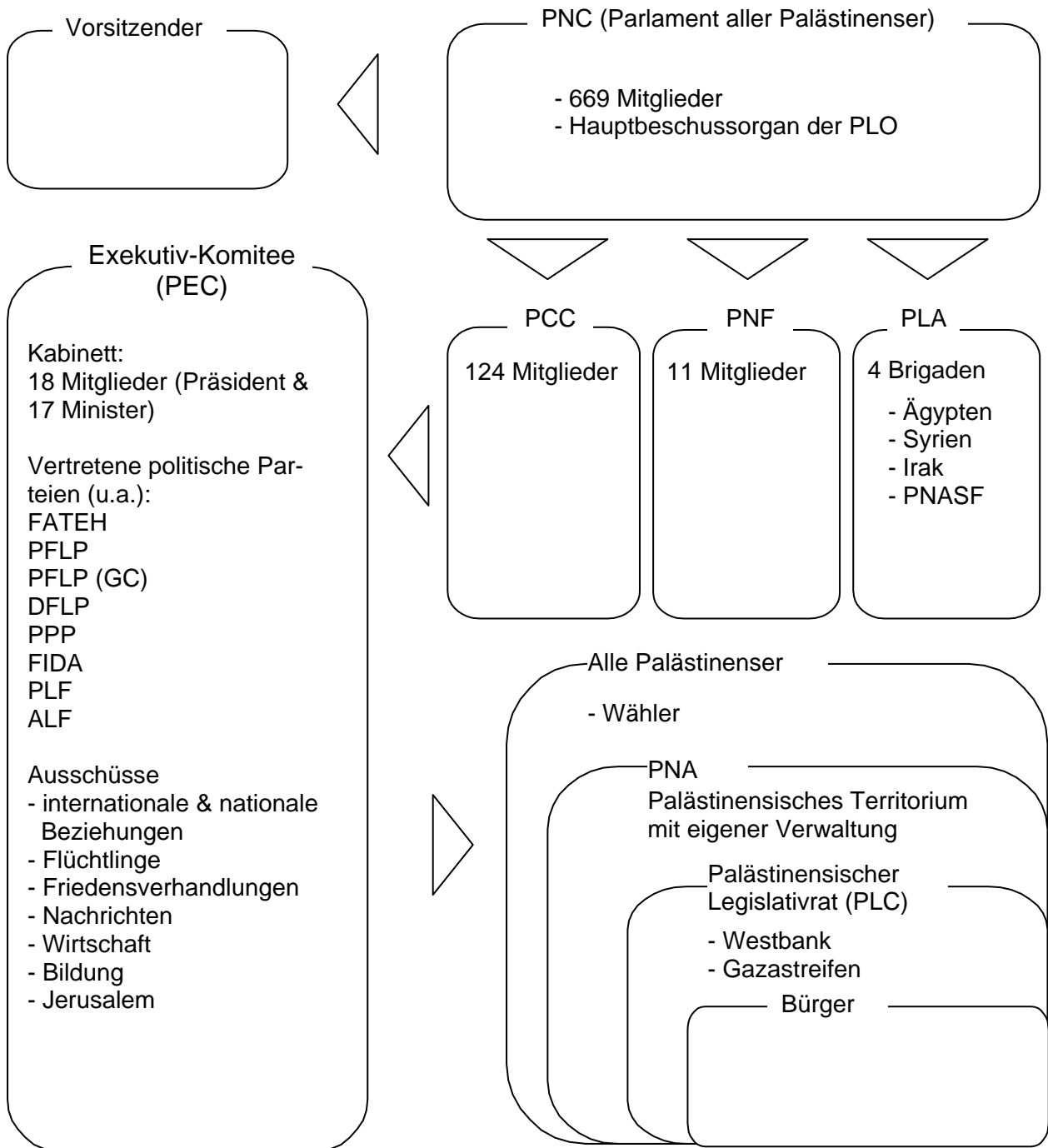
Quelle: PCBS: Statistical Abstract of Palestine, No. 10, December 2009.

**Tab. 8: Kennziffern der Governorates in den Palästinensischen Gebieten 2008**

	<b>Governorate</b>	<b>Fläche (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Einwohner (1000 E)</b>	<b>Bevölkerungsdichte (E/km<sup>2</sup>)</b>
1	Jenin	583	264	452
2	Toubas	402	52	130
3	Tulkarim	246	161	655
4	Nablus	605	329	543
5	Qalqilia	166	94	565
6	Salfit	204	61	299
7	Ramallah & Al-Bireh	855	288	337
8	Jericho & Al-Aghwar	593	44	73
9	Jerusalem	345	372	1078
10	Bethlehem	659	181	275
11	Hebron	997	572	573
	<b>Westbank</b>	<b>5655</b>	<b>2417</b>	<b>427</b>
12	North Gaza	61	281	4606
13	Gaza	74	512	6913
14	Deir Al-Balah	58	212	3662
15	Khan Younis	108	279	2585
16	Rafah	64	179	2804
	<b>Gazastreifen</b>	<b>365</b>	<b>1464</b>	<b>4010</b>
	<b>Palästinensische Gebiete</b>	<b>6020</b>	<b>3880</b>	<b>645</b>

Quelle: PCBS: Statistical Abstract of Palestine, No. 10, December 2009.

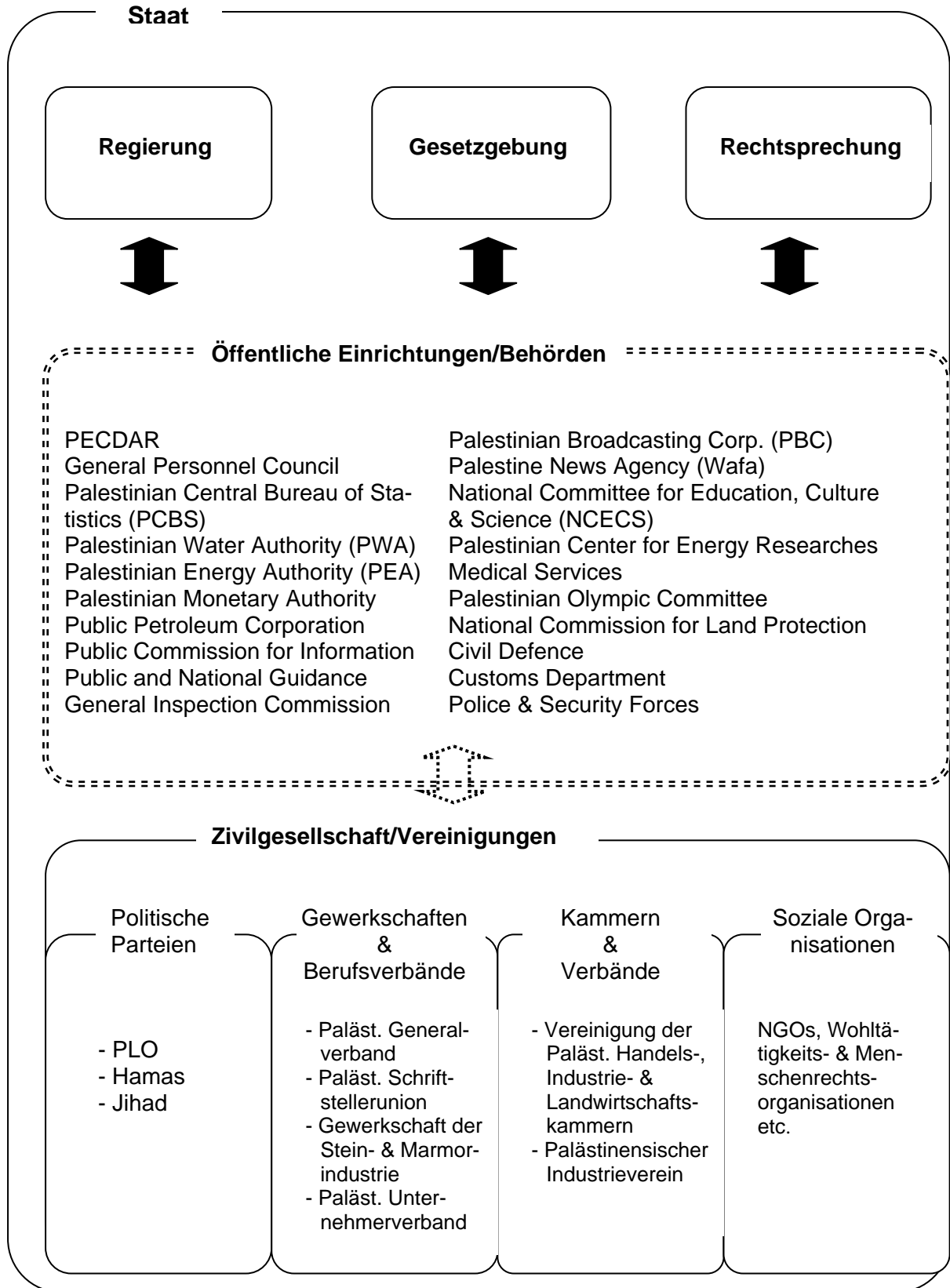
**Abb. 1: Aufbau der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO)**



PNC: Palästinensischer Nationalrat (Palestinian National Council)  
PCC: Palästinensischer Zentralrat (Palestinian Central Council)  
PNF: Palästinensischer National-Fonds (Palestinian National Fund)  
PLA: Palästinensische Befreiungsarmee (Palestinian Liberation Army)  
PNSAF: PNA-Sicherheitskräfte (PNA Security Forces)  
PNA: Palästinensische National-Behörde (Palestinian National Authority)

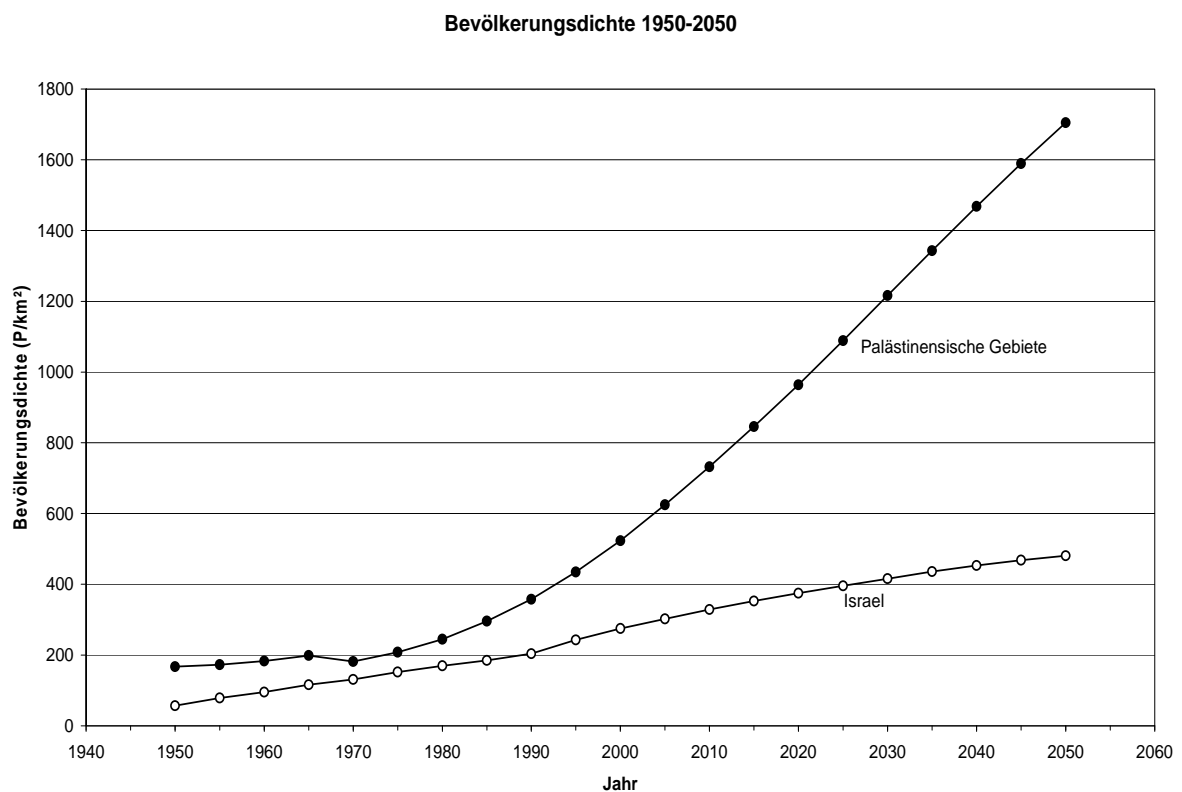
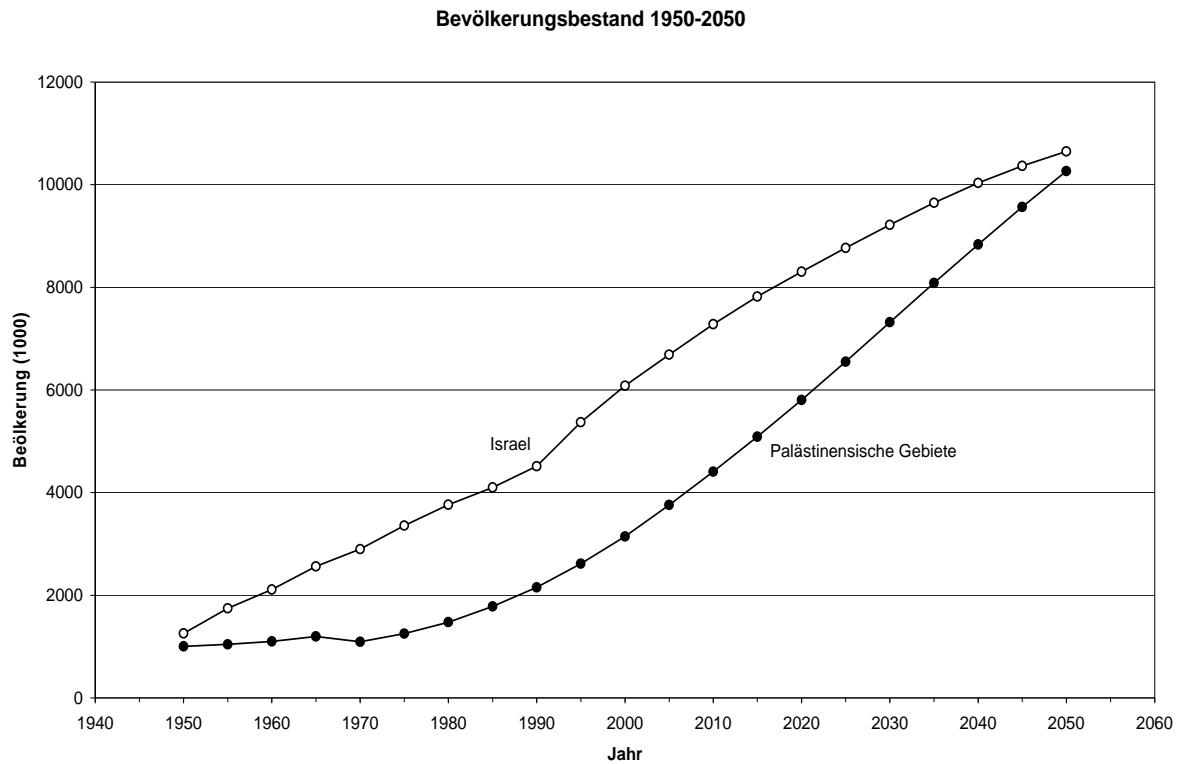
Quelle: nach Angaben aus [www.passia.org](http://www.passia.org), 2004; [www.miftah.org](http://www.miftah.org), 2004.

**Abb. 2: Grundzüge der Palästinensischen Zivilgesellschaft**



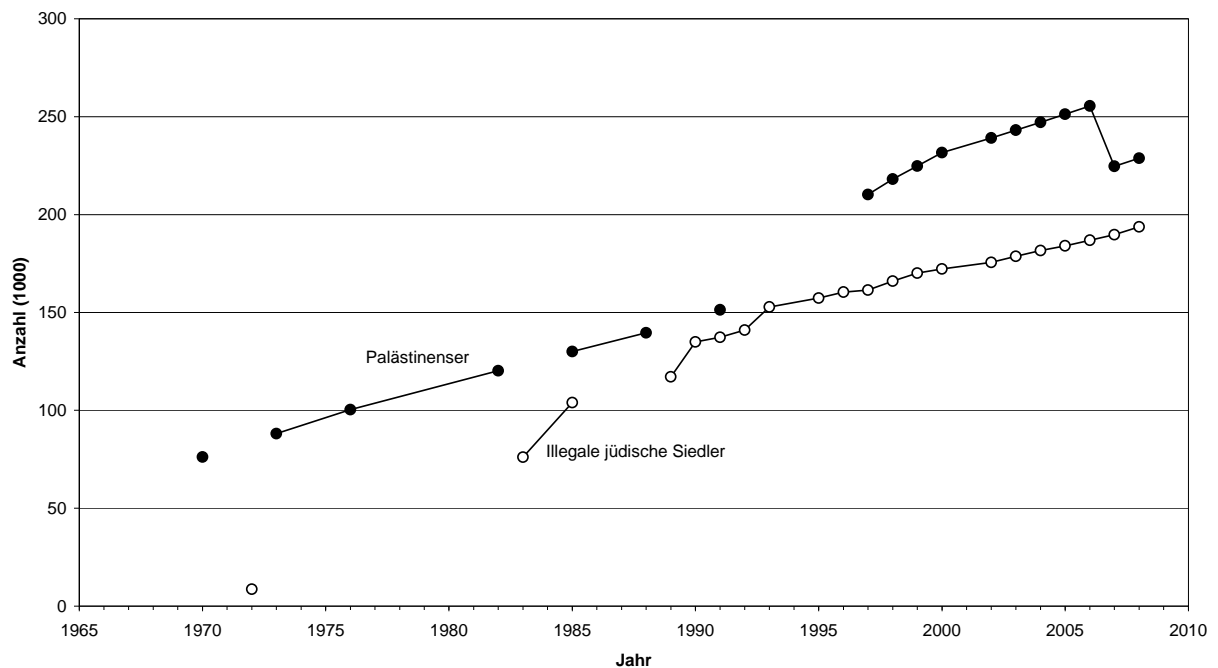
Quelle: nach Angaben aus [www.passia.org](http://www.passia.org), 2004; [www.miftah.org](http://www.miftah.org), 2004.

**Abb. 3: Bevölkerungsbestand und Bevölkerungsdichte in den Palästinensischen Gebieten und in Israel 1950-2050**



Quelle: <http://esa.un.org/unpp/> 2009; eigene Aufbereitung.

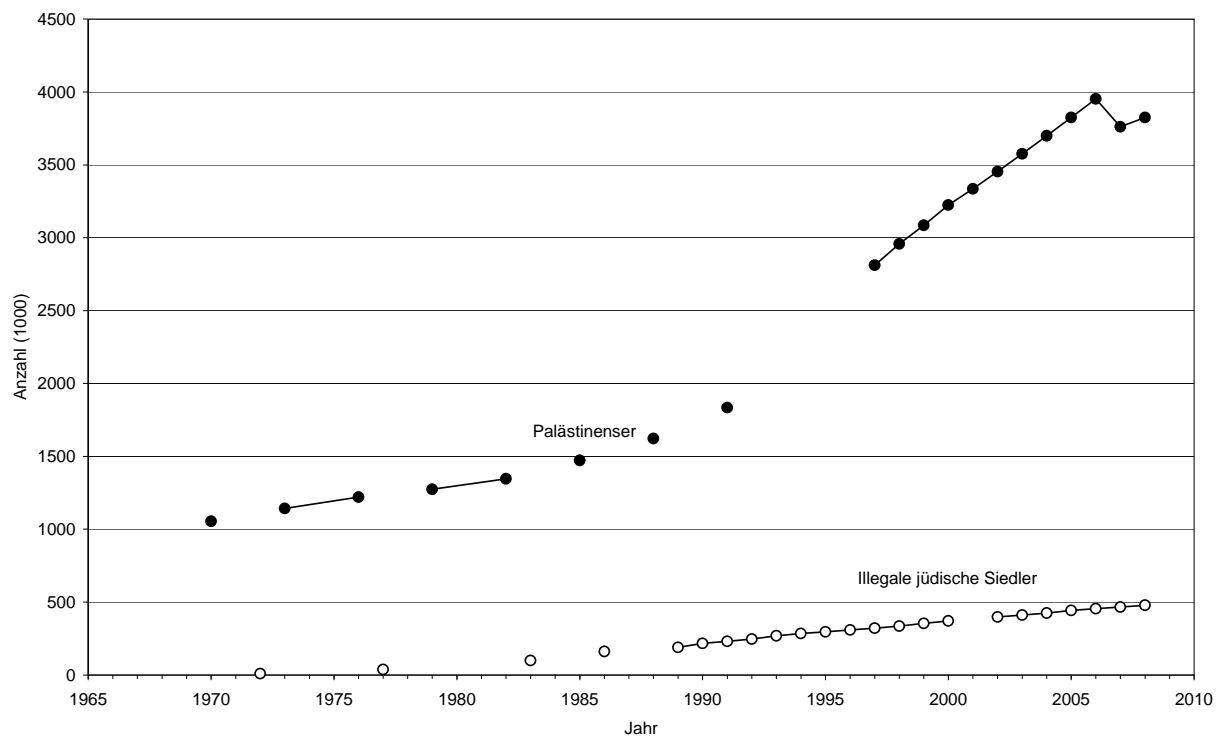
**Abb. 4: Palästinensische Bevölkerung und illegale jüdische Siedler in Ostjerusalem 1970-2008\***



\*im ursprünglich palästinensischen Ostjerusalem, das von Israel annektiert und der israelischen Gemarkung Jerusalems zugeschlagen wurde

Quellen: <sup>1</sup> www.pcbs.gov.ps, 2009.  
<sup>2</sup> www.fmep.org, 2009.  
<sup>3</sup> www.btselem.org, 2009.

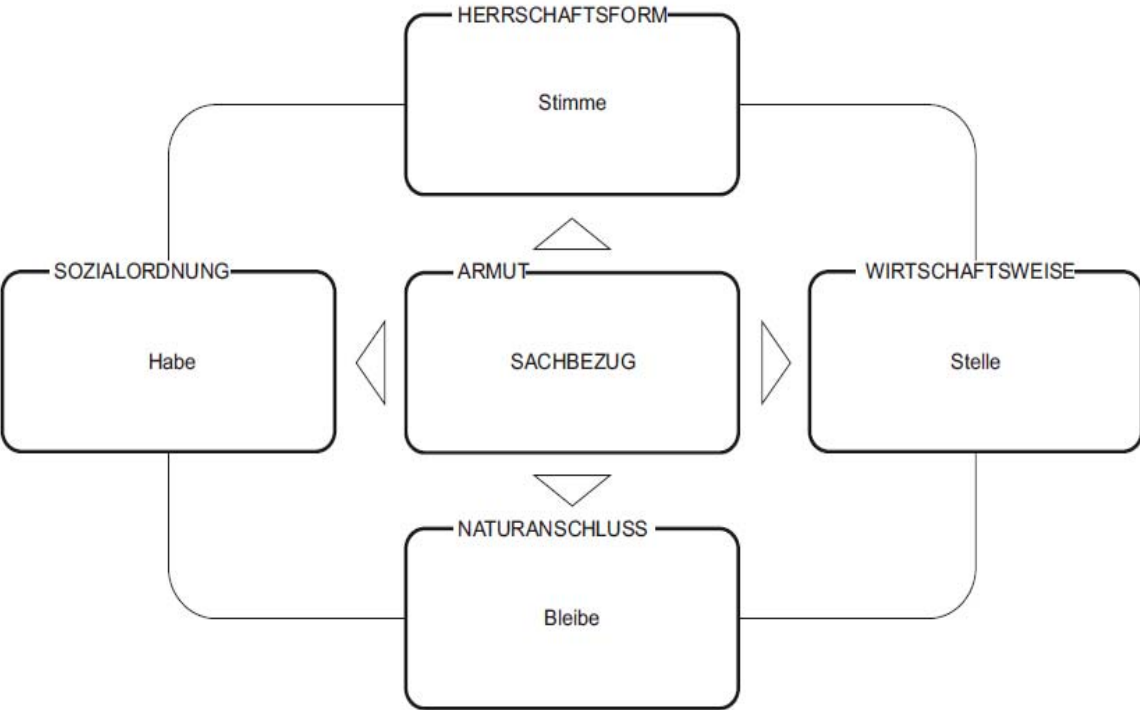
**Abb. 5: Palästinensische Bevölkerung und illegale jüdische Siedler in den Palästinensischen Gebieten 1970-2008**



Quellen: <sup>1</sup> www.pcbs.gov.ps, 2009.  
<sup>2</sup> www.fmep.org, 2009.  
<sup>3</sup> www.btselem.org, 2009.

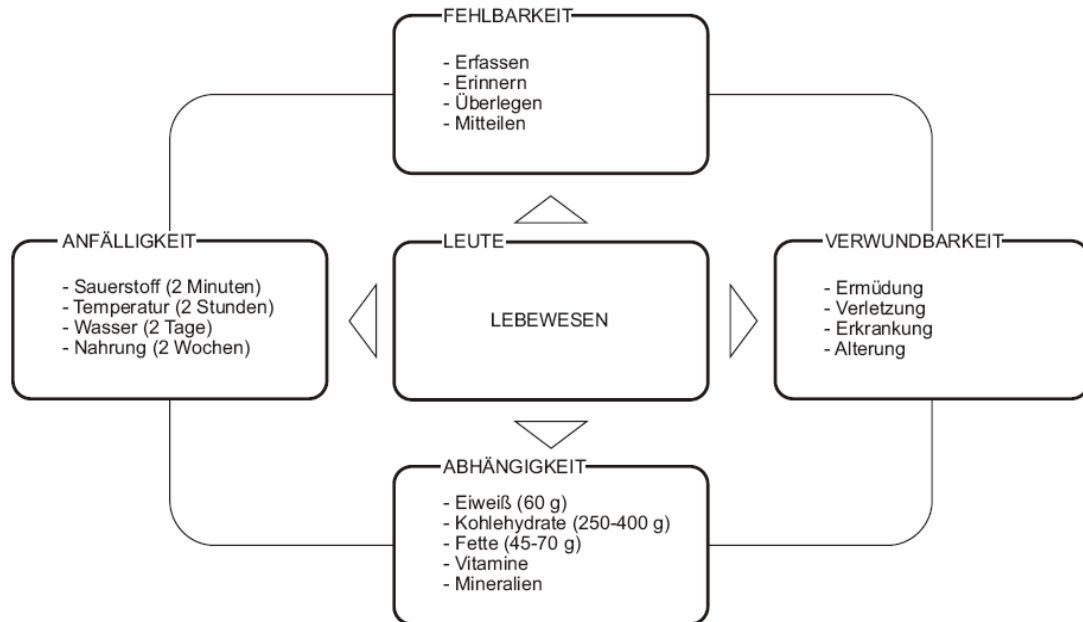


**Abb. 6: Armut: Umstände und Sachbezüge**



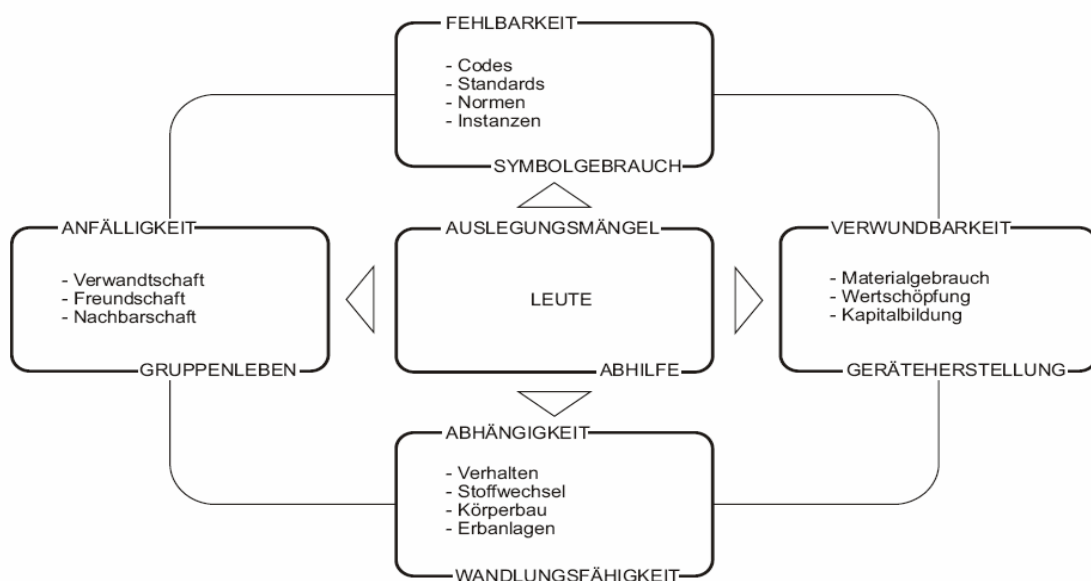
Quelle: Heidemann, 2004a, R-86.

**Abb. 7: Leute als Lebewesen: Gattungseigene Auslegungsmängel**



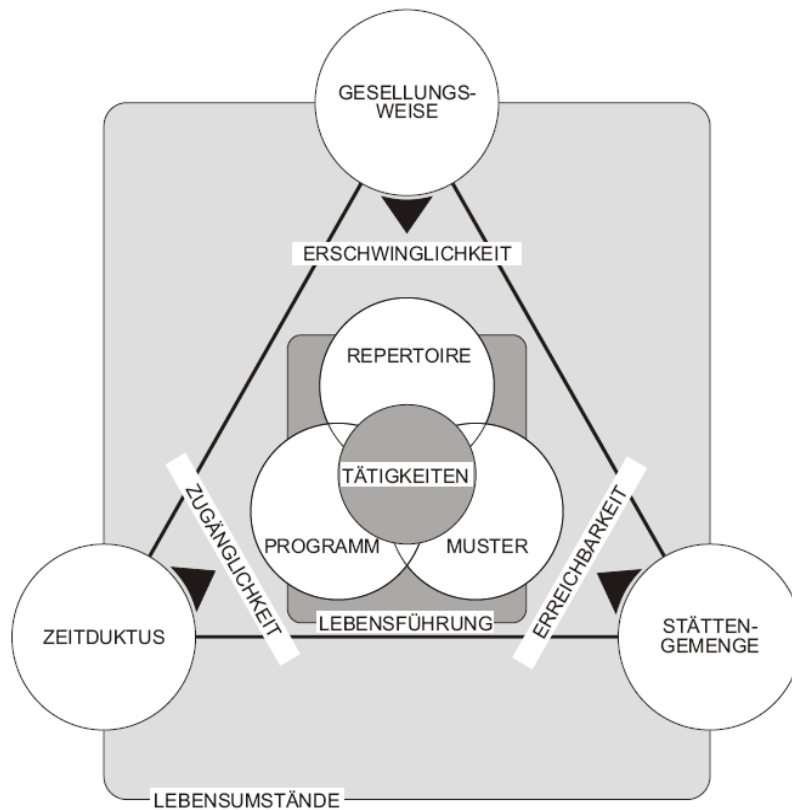
Quelle: Heidemann, 2004a, R-19.

**Abb. 8: Leute: Auslegungsmängel & Abhilfen**



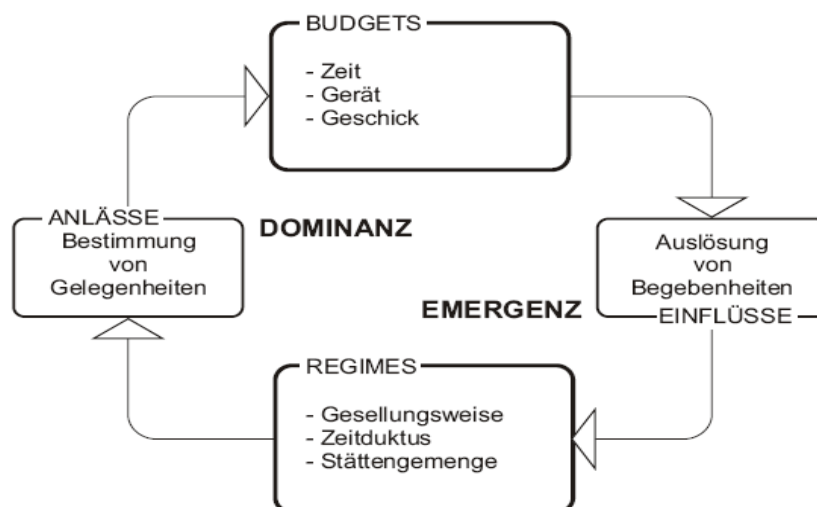
Quelle: Heidemann, 2004a, R-20.

**Abb. 9: Lebensführung & Lebensumstände: Anschlüsse & Schwellen**



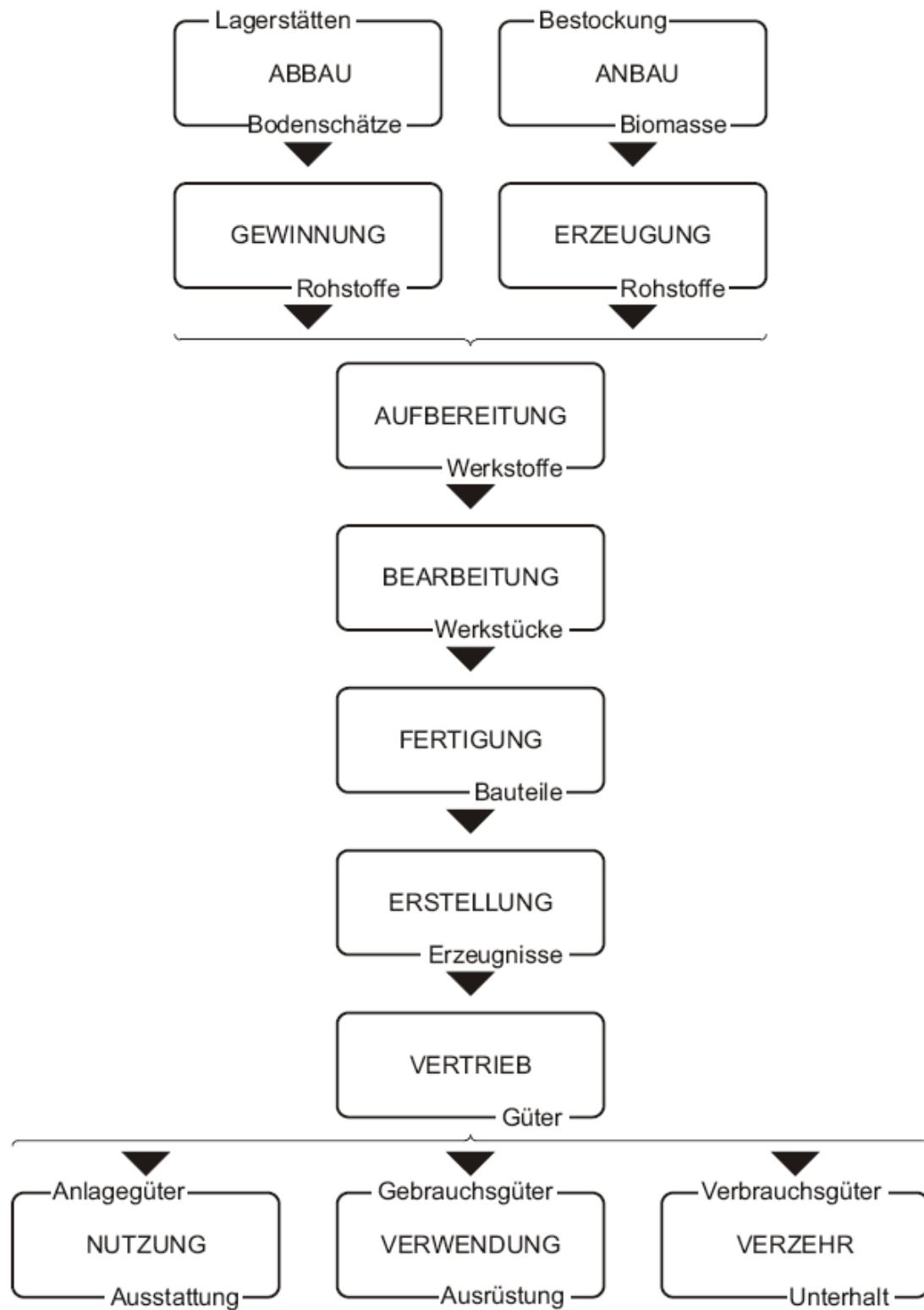
Quelle: Heidemann, 2004a, R-49.

**Abb. 10: Regimes & Budgets: Kreisläufigkeit des Wirkverbunds**

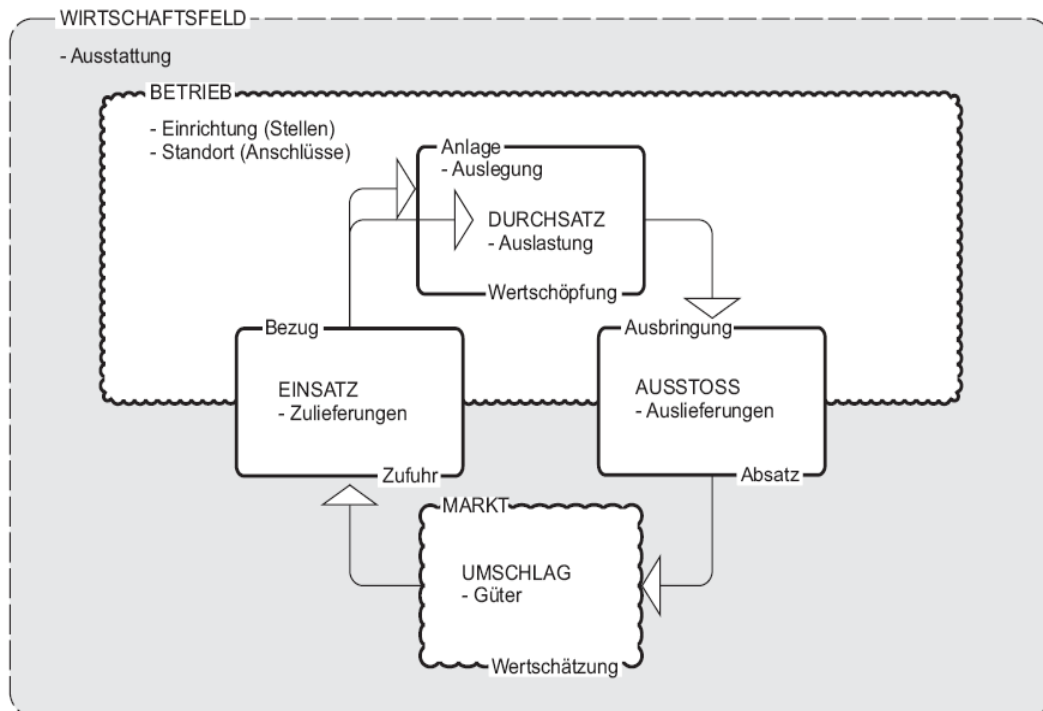


Quelle: Heidemann, 2004a, R-36.

**Abb. 11: Wertschöpfungskette: Glieder & Ergebnisse**



**Abb. 12: Wirtschaftsfeld: Betrieb & Markt**



Quelle: Heidemann, 2004a, R-65.

**Abb. 13: Gestehungsweisen: Verfahrenstechnische Sparten der Wertschöpfung**

**ABBAU**

:= Gewinnung von Rohstoffen durch Ausbeutung von Naturschätzen  
(Stoffvorkommen, Energiespeicher)

**ANBAU**

:= Erzeugung von Rohstoffen durch Indienstnahme von Naturvorgängen  
(Stoffkreisläufe, Energiekaskaden)

**ANFERTIGUNG**

:= Verfertigung von

- Gegenständen (Werkstoffe, Gerätschaften, Baulichkeiten)
- Mitteilungen (Auskünfte, Anleitungen)

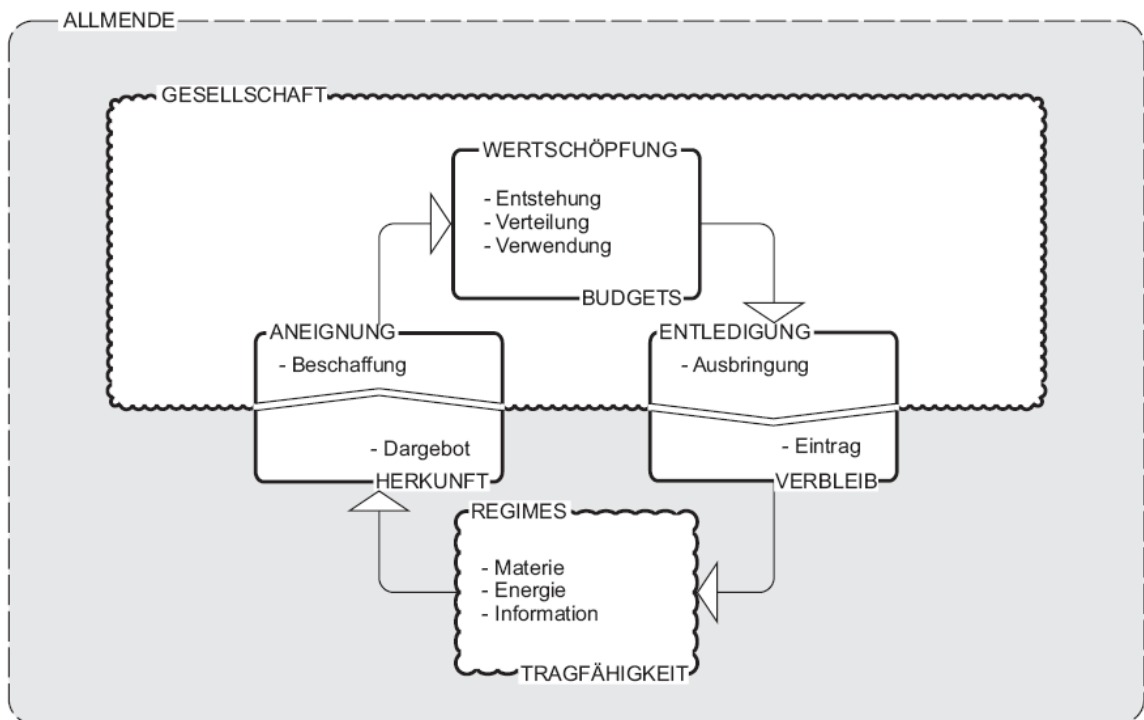
**ABFERTIGUNG**

:= Bewerkstelligung von

- Ortswechseln von Leuten (Reisen), Lasten und Mitteilungen (Sendungen)
- Besitzwechseln von Hab & Gut (Gegenstände, Liegenschaften, Zahlungsmittel, Ansprüche)
- Dienlichkeiten als
  - Vermitteln von Befähigungen (Unterrichtung, Schulung, Ausbildung)
  - Abwenden & Beheben von Misslichkeiten bei
    - Leib & Leben (Beratung, Beistand, Betreuung, Behandlung)
    - Hab & Gut (Reinigung, Wartung, Instandsetzung)
  - Bereiten von Annehmlichkeiten (Unterhaltung, Bewirtung, Beherbergung)
  - Erlangen & Ausüben von Ermächtigungen (Gestaltung, Lenkung, Überwachung)

Quelle: Heidemann, 2004a, R-64

**Abb. 14: Gesellschaft & Allmende: Verzahnung von Wertschöpfung und Tragfähigkeit**



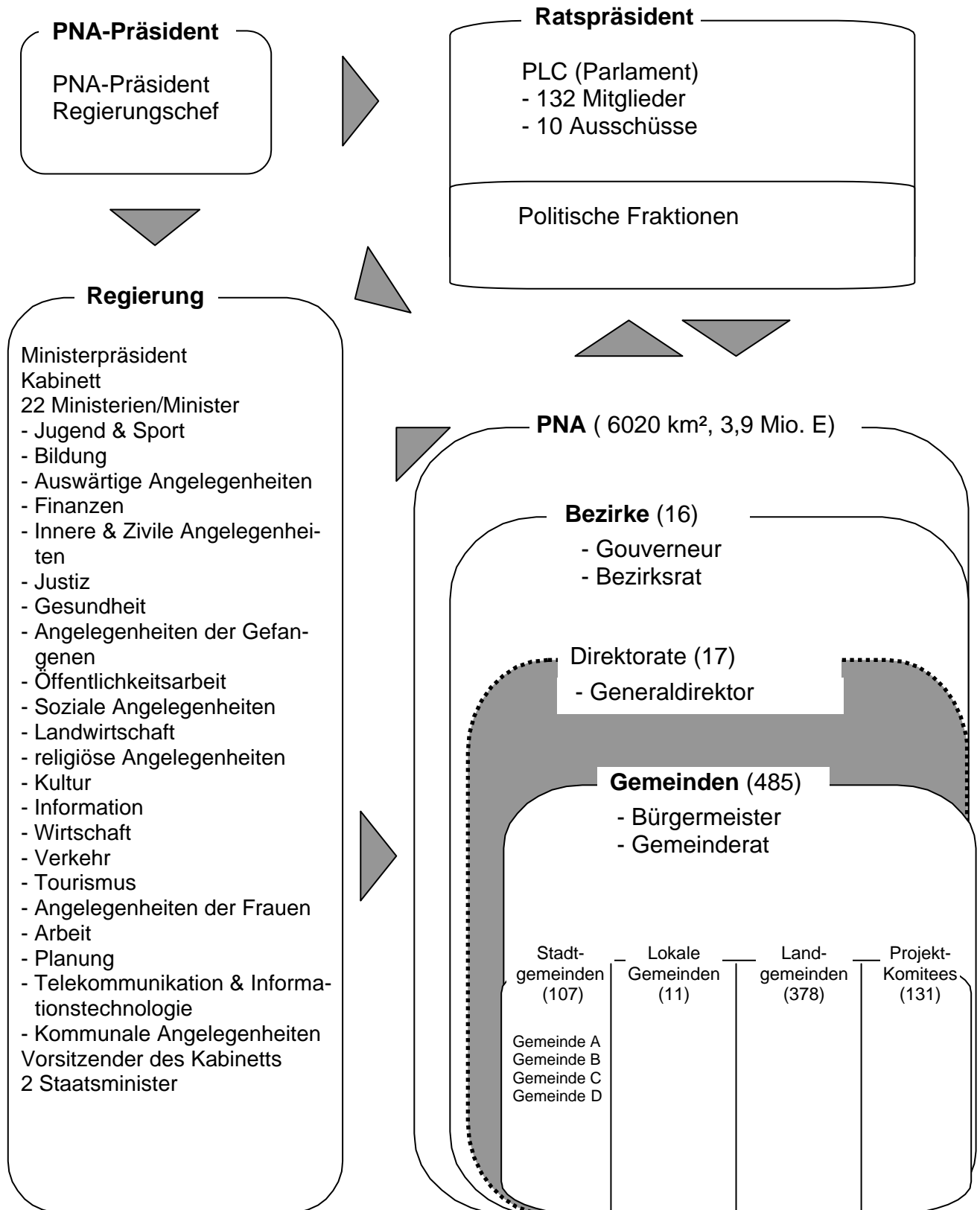
Quelle: Heidemann, 2004a, R-75a.

**Abb. 15: Regionale Aufschlüsse: Sparten/Regionen-Matrix**

WERTSCHÖPFUNGSSPARTE	REGION				
	1	...	j	...	n
<b>ABBAU</b> - Rohstoffe/Baumaterial - Brennstoffe	<b>KENNZIFFERN:</b> - Stellenbesatz (Arbeitsjahre/1000 Einwohner) - Flächenauslegung (m <sup>2</sup> /Stelle) - Sachausstattung (Anlagevermögen/Stelle) - Ausstoß (Durchsatz/Stelle) - Absatz (Umschlag/Einwohnerjahr) - Wertschöpfung (Einkünfte/Stelle) - ...				
<b>ANBAU</b> - Pflanzenbau - Tierhaltung					
<b>ANFERTIGUNG</b> - Gegenstände - Mitteilungen					
<b>ABFERTIGUNG</b> - Ortswechsel - Besitzwechsel - Dienlichkeiten - Annehmlichkeiten - Ermächtigungen					

Quelle: Heidemann, 2004a, R-83.

**Abb. 16: Ämterordnung in den Palästinensischen Gebieten**



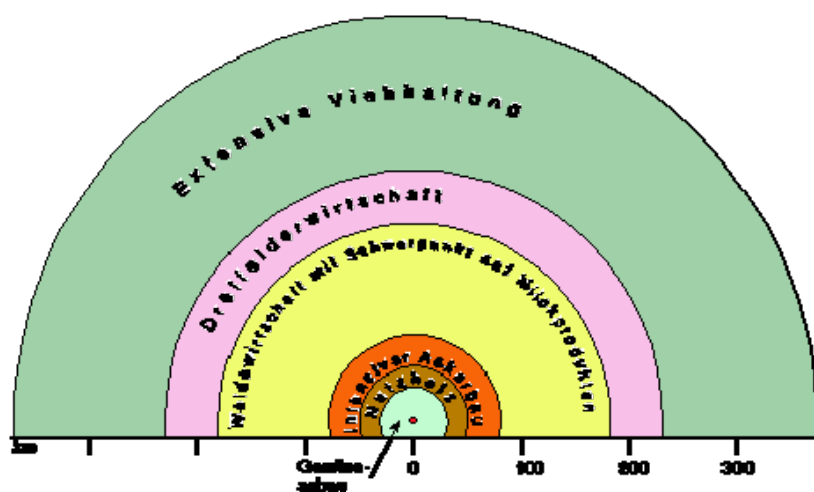
PNA: Palästinensische Nationalbehörde (Palestinian National Authority)

PLC: Palästinensischer Legislativrat (Palestinian Legislative Council)

Quelle: nach Angaben aus [www.passia.org](http://www.passia.org), 2004; [www.miftah.org](http://www.miftah.org), 2004; [www.palaestina.org](http://www.palaestina.org), 2005.



Abb. 17: Grundform des Landnutzungsmusters nach von Thünen



Quelle: [www.mygeo.info](http://www.mygeo.info): Das Thünen'sche Landnutzungsmodell und seine Übertragung auf den städtischen Bodenmarkt durch Alonso. 2006.

**Abb. 18: Landschaft und Besiedlung: Wirkverbund der Landnutzung**

LANDNUTZUNG = FLÄCHENBELEGUNG + FLÄCHENBEANSPRUCHUNG

**FLÄCHENBELEGUNG**

- Nutzungen
  - Sicherung
  - Abbau
  - Anbau
  - Überbauung
- Baulichkeiten
  - Schutzbauten
  - Behausungen
  - Arbeitsstätten
  - Versamlungsstätten
  - Verfrachtungsanlagen

**FLÄCHENBEANSPRUCHUNG**

- Beschaffung = Entnahme von
  - Luft
    - . Atemluft
    - . Kühlung
    - . Druckluft
  - Wasser
    - . Trinkwasser
    - . Brauchwasser
    - . Kühlwasser
  - Bodenschätze
    - . Baumaterial
    - . Rohstoffe
    - . Brennstoffe
  - Biomasse
    - . Nahrungsmittel
    - . Gewandmaterial
    - . Werkstoffe
    - . Baumaterial
    - . Brennstoffe
- Entledigung = Eintrag in
  - Luft
    - . Abluft
    - . Abgase
    - . Abwärme
    - . Abrieb
    - . Auswurf
  - Wasser
    - . Abwasser
    - . Abwärme
  - Boden
    - . Abfall
    - . Abrieb
    - . Abraum
    - . Aushub
    - . Abraum
    - . Abfall
    - . Abrieb
    - . Auswurf

**SENKENVERBUND  
der Abfrachten**

FRACHT	LUFT	WASSER	BODEN
Aushub	○	○	●
Abraum	○	●	●
Abfall	○	●	●
Abrieb	●	●	●
Abwasser	○	●	●
Abluft	●	○	○
Abgase	●	○	○
Auswurf	●	●	●
Abwärme	●	●	○

● Eintrag / ○ Übertritt

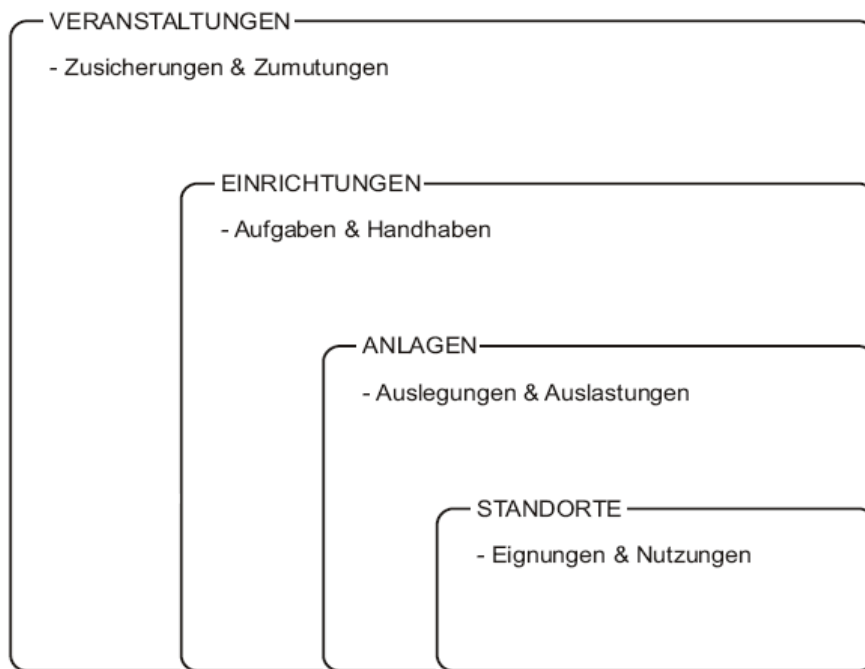
**TRAGFÄHIGKEITS-  
SCHWELLEN**

- Luftaustausch
- Wasserkreislauf
- Stoffvorkommen
- Bodenleben
- Bewuchsformen
- Tierbestände
- ...

**NACHHALTIGKEITS-  
BEDINGUNG**

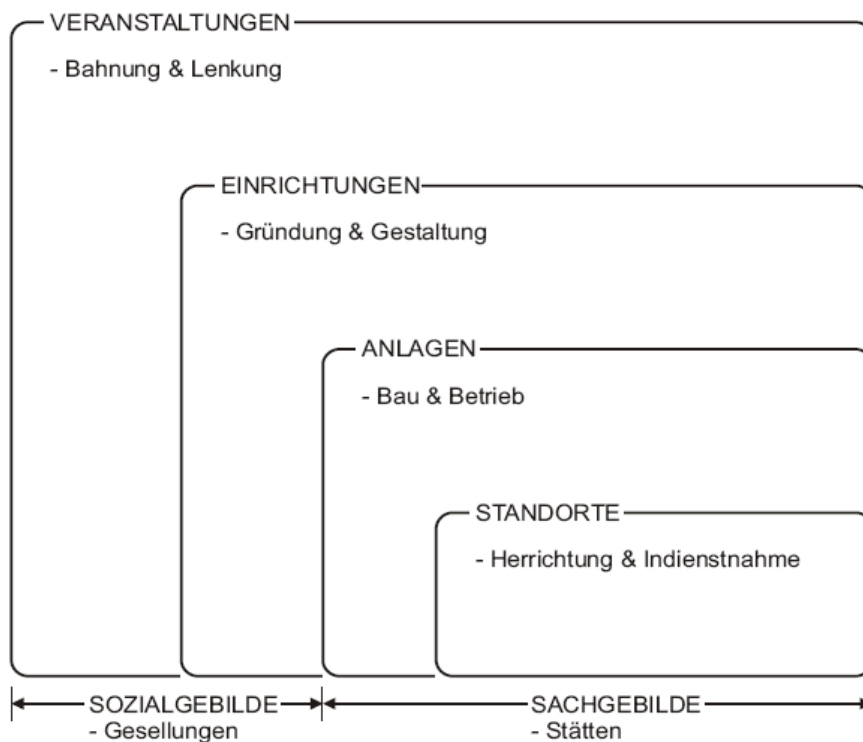
Landnutzung ≤ Tragfähigkeit  
(Auslastung ≤ Auslegung)

**Abb. 19: Regionale Eigenwelt: Bezugsgebilde der Befassung**



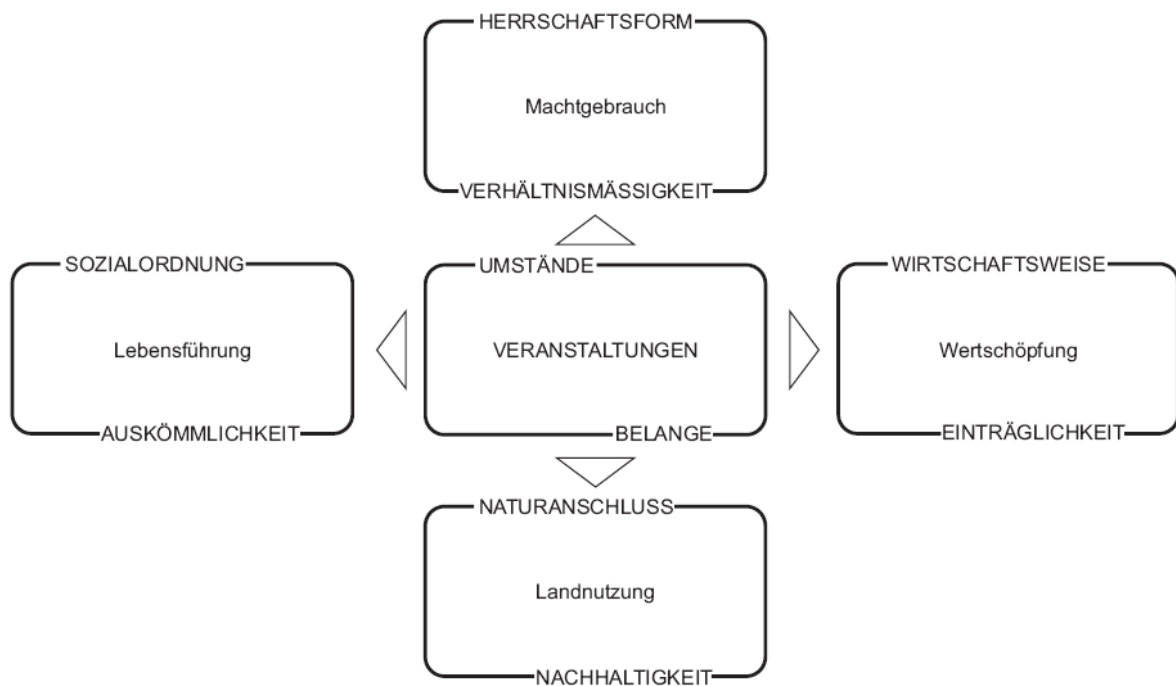
Quelle: Heidemann, 2004a, R-9.

**Abb. 20: Gebildetypen und Einflussnahmen**

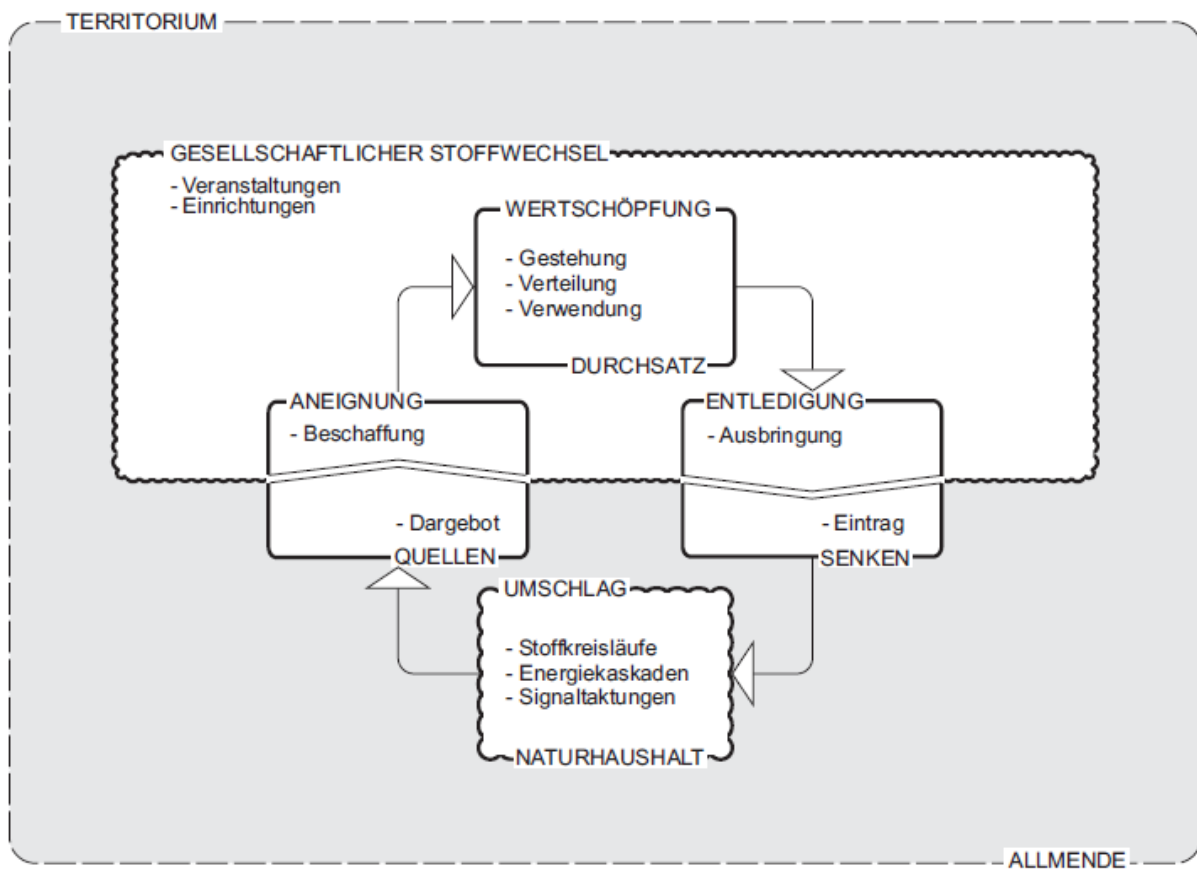


Quelle: Heidemann 2004a, R-10.

**Abb. 21: Veranstaltungen: Umstände und Belange**

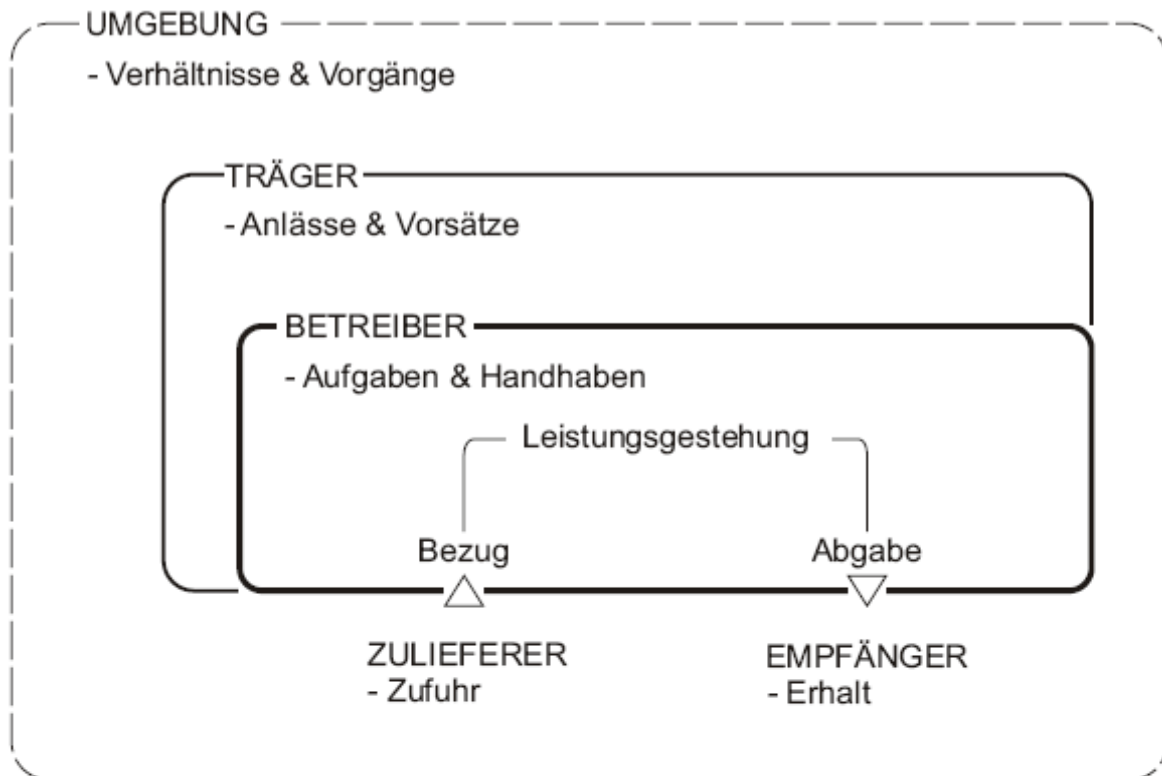


**Abb. 22: Region: Naturhaushalt & gesellschaftlicher Stoffwechsel**



Quelle: Heidemann, 2004a, R-2.

**Abb. 23: Einrichtungen: Zuschnitt & Spielarten der Verfasstheit**



VORSATZ	VERBLEIB VON		ERGEBNIS FÜR TRÄGER	PROTOTYP
	AUFWAND	ERTRAG		
Bestands- erhalt	Empfänger		Selbsterhaltend	Haushalt Genossenschaft
Gewinn- erzielung	Empfänger	Träger	Eigennützig	Betrieb Unternehmen
Beistands- leistung	Träger	Empfänger	Fremdnützig	Behörde Stiftung
Einflussnahme	Träger		Selbstbegünstigend	Verband Partei

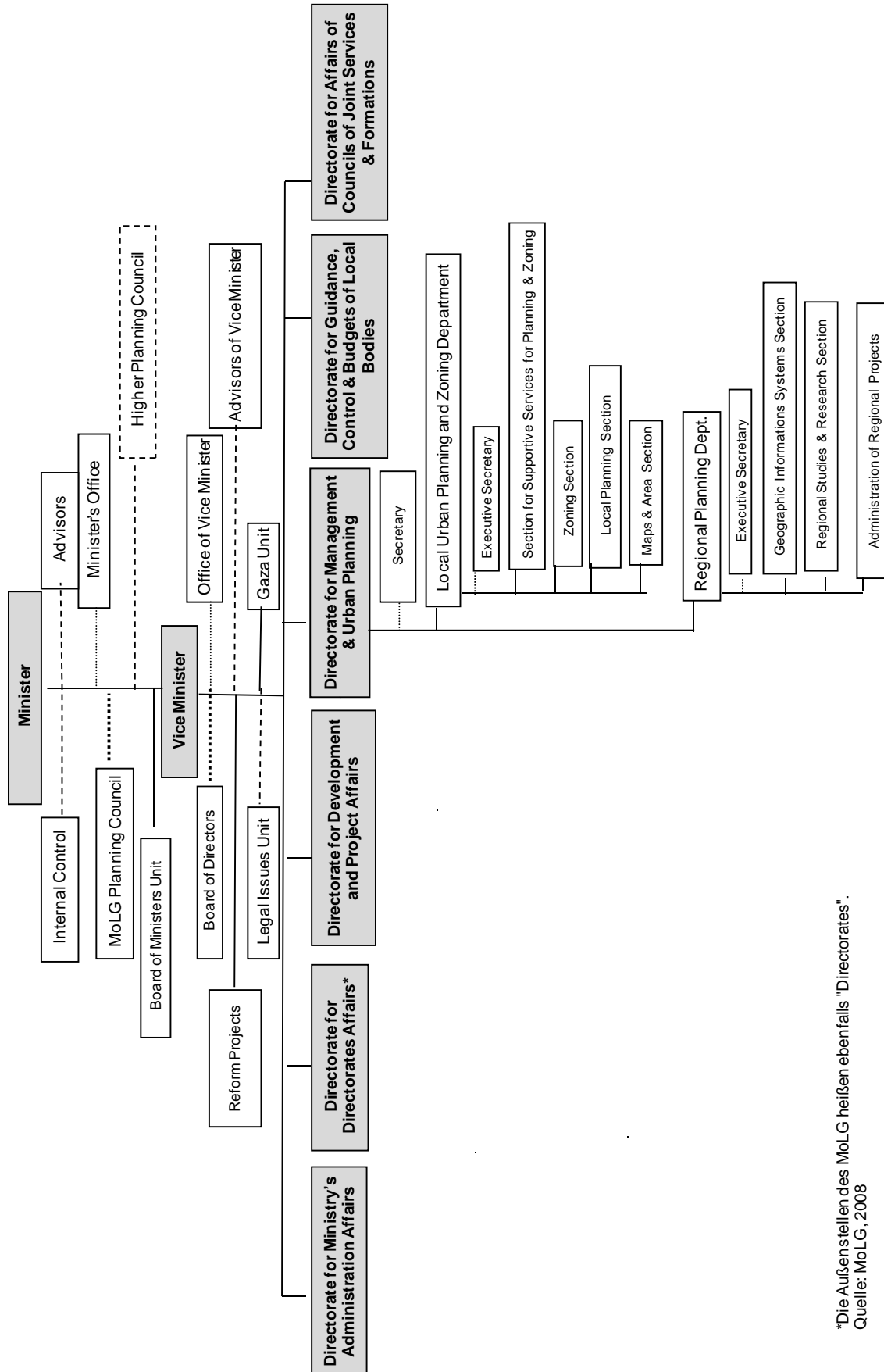
Quelle: Heidemann, 2004a, R-34a (nach Kuhn, Alfred: Unified social science. Homewood, Ill. (Dorsey) 1975).

**Abb. 24: Übertragungsform: Eigenheiten und Ausprägungen**

EIGENHEITEN	ÜBERTRAGUNGSFORM		
	GEGENSEITIGKEIT	UMVERTEILUNG	MARKTHANDEL
Grundlage	Vertrauen	Einfluß	Gewinn
Zusammenhang	Gemeinschaft	Herrschaft	Geschäft
Bindungen	soziale Beziehungen	politische Verhältnisse	wirtschaftliche Vorgänge
Zugangsbedingungen	Beitrag & Teilhabe	Gewähr & Anspruch	Angebot & Nachfrage
Verhaltensweisen	Verzicht & Erhalt	Abgabe & Zuwendung	Lieferung & Zahlung
Bedeutungsgehalt	Gaben	Güter	Waren
Wirkbereiche	Zusammen- halt & Fort- bestand	Ergeben- heit & Rechtferti- gung	Einträg- lichkeit & Annehm- lichkeit
Erfassung	Anerkennung	Billigung	Verrechnung
Verbuchung	fortlaufend	periodisch	fallweise
Reichweite	Personenkreise	Gemeinwesen	Kundschaften
PROTOTYP	HAUSHALT	BEHÖRDE	LADEN

Quelle: Heidemann, 2004a, R-71.

**Abb. 25: Aufbau des palästinensischen Ministeriums für lokale Verwaltung (MoLG)**

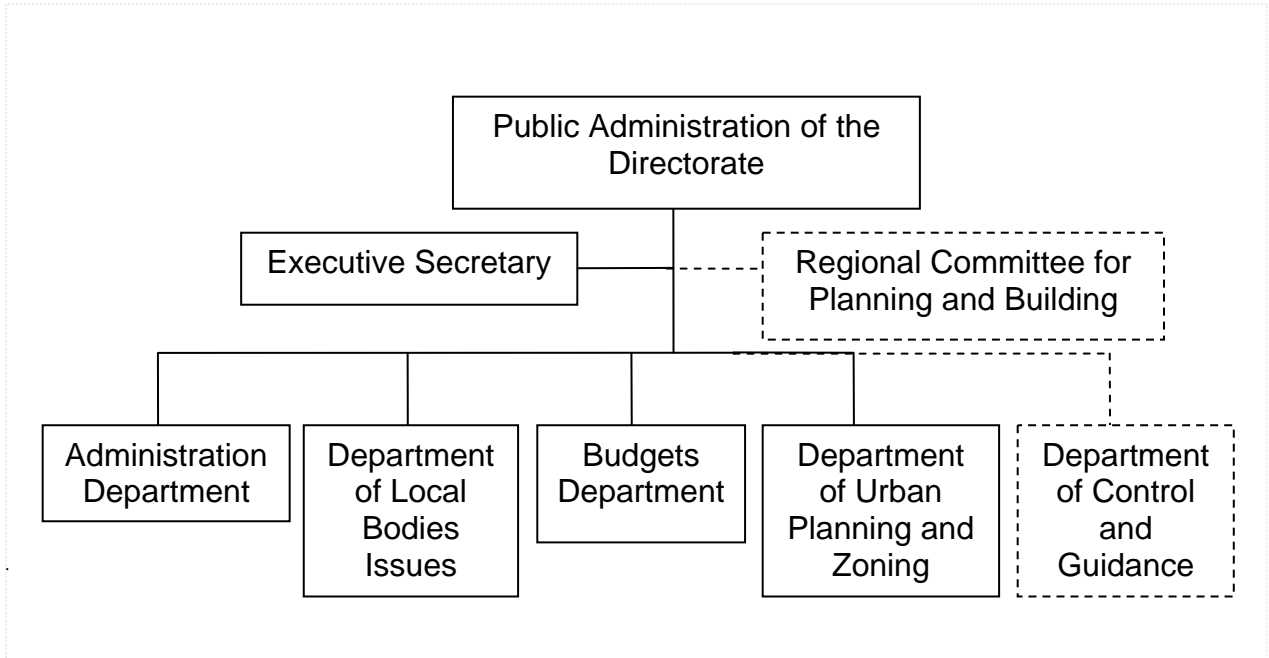


\*Die Außenstellen des MoLG heißen ebenfalls "Directorates".  
Quelle: MoLG, 2008



**Abb. 26: Vorschlag für den Aufbau von Directorates**

**A. mit 20 oder mehr lokalen Gemeinden**



**B. mit weniger als 20 lokalen Gemeinden**

