



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 4. Dezember 2006
SEK(2006) 1509/2

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUR

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND AN DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

ÜBER DIE STÄRKUNG DER EUROPÄISCHEN NACHBARSCHAFTSPOLITIK

ENP-Fortschrittsbericht

Palästinensische Behörde

{KOM(2006) 726 endg.}

Hintergrund und Gesamtbewertung

Der ENP-Aktionsplan der EU und der Palästinensischen Behörde wurde am 4. Mai 2005 angenommen. Er beruht auf dem palästinensischen Reformprogramm, dessen Ziel der Aufbau der Organe eines unabhängigen, demokratischen und lebensfähigen palästinensischen Staates ist. Der Aktionsplan unterstützt insbesondere Reformen in den Bereichen Demokratie und verantwortungsvolle Staatsführung, wirtschaftliche Entwicklung und Handel. Im Jahr 2005 und zu Beginn des Jahres 2006 gab es ermutigende Schritte im Hinblick auf Reformen.

Nach dem Sieg der Hamas bei den palästinensischen Parlamentswahlen im Januar 2006 setzte die EU die politischen Kontakte und die Zusammenarbeit mit der Regierung der Palästinensischen Behörde aus und machte eine Wiederaufnahme der Kooperation von der Erfüllung der Grundsätze des Nahost-Quartetts abhängig. Dies führte dazu, dass sich der Dialog mit Ausnahme einiger Kontakte mit dem palästinensischen Legislativrat, der Justiz und einigen autonomen Einrichtungen der Palästinensischen Behörde hauptsächlich auf den Präsidenten Abbas und seinen Mitarbeiterstab beschränkte. Nur arabische Geber beschlossen, ihre direkte Unterstützung zugunsten der Regierung der Palästinensischen Behörde aufrechtzuerhalten.

In Anbetracht des Wahlergebnisses setzte Israel die Überweisung der im Namen der Palästinensischen Behörde eingezogenen Steuer- und Zolleinnahmen aus, und einige Geschäftsbanken verweigerten die Überweisung von Geldern an die Palästinensische Behörde, da sie Konsequenzen aufgrund der US-Gesetze zur Bekämpfung des Terrorismus befürchteten. Die meisten internationalen Geber, einschließlich der EU, beschlossen, ihre direkte Unterstützung zugunsten der bzw. über die Regierung auszusetzen.

In der Folge versiegten die Zahlungen an die Palästinensische Behörde nahezu, sodass diese in die größte Finanzkrise ihres Bestehens stürzte. Die Beamtgehälter, eine wesentliche Einnahmequelle für breite Schichten der palästinensischen Bevölkerung, sind seit März nicht mehr in vollem Umfang ausgezahlt worden.

Vor diesem Hintergrund war der Dialog zwischen der EU und dem Büro des Präsidenten vor allem darauf ausgerichtet, die humanitäre Krise in den palästinensischen Gebieten zu lindern. So wurde insbesondere unter Federführung der Europäischen Kommission ein vorläufiger internationaler Mechanismus eingerichtet, über den den am stärksten betroffenen Teilen der palästinensischen Bevölkerung unter Umgehung der Palästinensischen Behörde umfangreiche humanitäre und Nothilfe zur Verfügung gestellt werden konnte.

Die Verschlechterung der Sicherheitslage führte zu einer weiteren Verschärfung der Finanzkrise, da die Einschränkung des Grenzverkehrs und der Freizügigkeit durch Israel den Privatsektor stark beeinträchtigte. Darüber hinaus wurde der Grenzverkehr durch den Bau der Sperranlage weiter eingeschränkt. Da Israel weniger Arbeitsgenehmigungen an palästinensische Arbeiter vergab, gingen ferner die Überweisungen aus dem Ausland zurück. Diese Entwicklungen haben zu einer weiteren Verarmung der Palästinenser und einer schweren wirtschaftlichen und humanitären Krise geführt. Angesichts dieser Umstände musste die Palästinensische

Behörde ihr Hauptaugenmerk auf die Bewältigung der Krise und die Vorbeugung einer humanitären Katastrophe richten. Daher sind selbst die geringfügigen Reformfortschritte aus dem Jahr 2005 und vom Beginn des Jahres 2006 nunmehr gefährdet. Sobald eine neue Regierung gebildet ist, die die Grundsätze des Nahost-Quartetts erfüllt, ist die EU bereit, mit dieser in Kontakt zu treten und die Zusammenarbeit mit der Palästinensischen Behörde unter anderem im Bereich der internen Finanzkontrolle im öffentlichen Sektor und der Transparenz wieder aufzunehmen. Als Grundlage für die Wiederaufnahme des Dialogs könnten die im Aktionsplan festgelegten Prioritäten und die in den Jahren 2005 und 2006 erzielten Ergebnisse dienen.

Die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und der Palästinensischen Behörde im Rahmen des ENP-Aktionsplans können nicht eingehend betrachtet werden, ohne die allgemeine politische Lage im Nahen Osten zu berücksichtigen. Im Berichtszeitraum kam es zu einer schweren Eskalation des Konflikts, durch die das Leben der Menschen in der Region stark beeinträchtigt wurde.

Dieser Fortschrittsbericht dient **nicht** der Beurteilung der allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Lage in den palästinensischen Gebieten. Eine solche Beurteilung nahm die Kommission zuletzt im ENP-Länderbericht für die palästinensischen Gebiete vom Mai 2004 vor. Das vorliegende Dokument dient ausschließlich der Darlegung der Fortschritte, die im ersten Jahr der Umsetzung des ENP-Aktionsplans erzielt wurden.

Der ENP-Aktionsplan förderte das Reformprogramm der Palästinensischen Behörde im Jahr 2005 und zu Beginn des Jahres 2006. So konnten einige spezifische Ziele erreicht werden, vor allem im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Finanzen. Aufgrund der aus der Bildung der Hamas-geführten Regierung resultierenden Krise sowie der Tatsache, dass die EU die politischen Kontakte und die Zusammenarbeit mit dieser Regierung aussetzte und eine Wiederaufnahme der Kooperation von der Erfüllung der Grundsätze des Nahost-Quartetts abhängig machte, konnten seither keinerlei Fortschritte mehr erzielt werden. Kurzfristig gilt es vor allem, die dringenden humanitären und sozialen Bedürfnisse zu decken.

Politischer Dialog und Reformen – Aufbau der Organe eines unabhängigen, demokratischen und lebensfähigen palästinensischen Staates

Vertiefung des politischen Dialogs und der Zusammenarbeit

Die größten Fortschritte konnten bei der Förderung des **Demokratisierungsprozesses** in den palästinensischen Gebieten erzielt werden, wie sich bei den Wahlen zum palästinensischen Legislativrat im Januar 2006 zeigte. Die Wahlbeteiligung war ausgesprochen hoch, und der Wahlkampf verlief dank der effizienten Steuerung durch die professionell und unabhängig arbeitende palästinensische Wahlkommission offen und fair. Der Wahlprozess wurde durch eine EU-Wahlbeobachtungsmission überwacht.

Das Strategiepapier für die Entwicklung des **Justizwesens** wurde von dem dafür zuständigen Lenkungsausschuss ausgearbeitet, der im März 2005 durch einen Erlass des Präsidenten eingerichtet wurde. Im Jahr 2006 wurden gewisse Fortschritte im

Hinblick auf die Schaffung eines unabhängigen, unparteiischen und voll funktionsfähigen Justizwesens erzielt. Im Rahmen der Ausbildungskomponente des von der Europäischen Kommission finanzierten Projekts zur Förderung des palästinensischen Justizwesens werden weiterhin der unabhängige Oberste Justizrat unterstützt und die Rechtsstaatlichkeit gefördert. Im Einklang mit den Prioritäten des Reformprozesses umfasst das Projekt institutionelle Unterstützung und Maßnahmen zur Schaffung eines Systems, über das laufend Fortbildungsmaßnahmen angeboten werden.

Dieses Programm der Europäischen Kommission zur Förderung des Justizwesens ergänzt die dreijährige gemeinsame Aktion der EU im Rahmen der GASP zur Unterstützung der Umgestaltung der palästinensischen Zivilpolizei, die vom Koordinierungsbüro der Europäischen Union für die Unterstützung der palästinensischen Polizei (EUPOL COPPS) durchgeführt wird.

Im Allgemeinen wurden die Kapazitäten des Präsidentenbüros sowie bestimmter eigenständiger Einrichtungen der Palästinensischen Behörde über das EG-finanzierte Unterstützungsinstrument der Europäischen Nachbarschaftspolitik ausgebaut. Im Jahr 2005 konnten gewisse Fortschritte im Hinblick auf die **Reform der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Dienstes** erzielt werden. So wurde beispielsweise ein überarbeitetes Gesetz verabschiedet, das für alle Zivilangestellten im öffentlichen Dienst gilt. Außerdem wurde im Dezember 2005 ein Entwicklungsplan des allgemeinen Personalrats angenommen, der die Übersicht über die Einstellung und Beförderung verbessern soll und die Schaffung eines einheitlichen Personalverwaltungssystems vorsieht, das mit dem Besoldungssystem verknüpft ist. Das darauffolgende Reformprogramm für die öffentliche Verwaltung umfasste spezifische Maßnahmen zur Förderung der Entscheidungsfindung und Politikgestaltung, Umsetzung eines integrierten Systems für mittelfristige Planung und Budgetierung, Verbesserung der allgemeinen Verwaltung des öffentlichen Dienstes, Entwicklung einer Strategie für Ausbildung und Kapazitätsausbau für die gesamte Palästinensische Behörde sowie zur Entwicklung eines Systems zur Verbesserung der Dienstleistung. Die Umsetzung des Plans wurde im März 2006 abgeschlossen.

Bei den **Friedensbemühungen im Nahen Osten** nimmt die EU eine Vorreiterrolle ein. Sie bildet gemeinsam mit den USA, Russland und den Vereinten Nationen das Nahost-Quartett, dessen Ziele eine umfassende Beilegung des israelisch-palästinensischen Konflikts und eine dauerhafte Zweistaatenlösung sind. Demnach sollen Israel und ein palästinensischer Staat entsprechend dem Nahost-Fahrplan und den darin von den Parteien eingegangenen Verpflichtungen friedliche Beziehungen unterhalten und in sicheren Grenzen leben.

Im Hinblick auf die Erzielung einer endgültigen Einigung rief der Europäische Rat Israel auf, von jeglichen Aktionen abzusehen, die die Erreichung einer einvernehmlichen Zweistaatenlösung gefährden könnten. Mit besonderer Sorge beobachtet er die Siedlungstätigkeit, den Bau der Sperranlage in palästinensischem Gebiet sowie Aktivitäten in und um Ostjerusalem und im Jordantal. Die EU betonte, sie werde Änderungen der Grenzen gegenüber der Situation von vor 1967 nur dann anerkennen, wenn sie von beiden Parteien vereinbart wurden.

Vor diesem Hintergrund schlossen Israel und die Palästinensische Behörde im November 2005 ein „**Grenzverkehrsabkommen**“, das Regelungen für den Grenzübergang Rafah im Gazastreifen umfasste und an dem auch die EU beteiligt war. Ziel dieses Abkommens war es, den Personen- und Güterverkehr aus und in die palästinensischen Gebiete zu erleichtern.

Anschließend leitete der Rat der EU die „**Mission der EU zur Unterstützung des Grenzschutzes am Grenzübergang Rafah**“ (EU BAM Rafah) ein. Diese Mission, die am 26. November 2005 begann und ursprünglich ein Jahr dauern sollte, ist um sechs Monate verlängert worden.

In diesem Zusammenhang hat die EU jüngst erneut darauf hingewiesen, dass die vollständige Umsetzung des Grenzverkehrsabkommens, insbesondere die dauerhafte Öffnung der Grenzübergänge Rafah, Karni und anderer Übergänge, von größter Bedeutung ist. Außerdem wiederholte sie ihren Aufruf zur unverzüglichen Freilassung des entführten israelischen Soldaten und der in israelischer Haft befindlichen palästinensischen Minister und Abgeordneten.

Im Allgemeinen bekräftigte der Europäische Rat den Standpunkt des Nahost-Quartetts, dass die von der Hamas geführte palästinensische Regierung die drei Grundsätze Gewaltverzicht, Anerkennung des Existenzrechts Israels und Achtung der bestehenden Übereinkünfte und Verpflichtungen beachten und umsetzen müsse. Er verurteilte die Gewalt gegen palästinensische Zivilisten auf der einen Seite ebenso wie den Abschuss von Qassam-Raketen auf besiedelte Gebiete in Israel auf der anderen Seite. Ferner rief der Europäische Rat die Palästinensische Behörde auf, Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit und zur Verhinderung von Terroranschlägen auf Israel zu ergreifen, unter anderem durch Entwaffnung von Gewalt- und Terrorgruppen. Des Weiteren verurteilte er erneut die außergerichtlichen Tötungen.

Menschenrechte und Grundfreiheiten

Die Palästinenser sind nach wie vor Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen. Betroffen sind das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit und das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit (insbesondere durch Festnahmen, Inhaftierungen, Durchsuchungsmaßnahmen, Folter und Misshandlung bei Verhören). Allgemein ist festzustellen, dass sowohl palästinensische als auch israelische Behörden für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind. Aufgrund der Verschlechterung der Sicherheitslage in den palästinensischen Gebieten und der Besetzung durch Israel wurden die grundlegenden Menschenrechte in den palästinensischen Gebieten im Jahr 2006 erheblich beeinträchtigt. Die Europäische Kommission unterstützt nach wie vor Menschenrechtsorganisationen, die sich für die Rechte von Frauen und Kindern, die Stärkung der Zivilgesellschaft sowie die Bekämpfung von Folter und Todesstrafe einsetzen.

Wenngleich das Wirtschaftswachstum in den Jahren 2003 bis 2005 jeweils rund 6% betrug, blieb das reale Pro-Kopf-BIP hinter dem Stand von vor dem Beginn der Al-Aksa-Intifada zurück. In Anbetracht der gegenwärtigen Aussetzung der Überweisung von Zolleinnahmen durch die israelische Regierung und der zunehmenden Handels- und Arbeitsbeschränkungen deuten die makroökonomischen Prognosen für 2006 auf einen Rückgang des realen BIP um rund 18% hin, und das Pro-Kopf-BIP sowie das persönliche Einkommen pro Kopf sollen sogar um etwa 21% sinken. Die

Arbeitslosenquote könnte auf 35% und die Armutsquote auf nahezu 65% der Bevölkerung ansteigen. Die weitere Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage im Gazastreifen und im Westjordanland geht auf ein Zusammenspiel mehrerer Faktoren zurück: die anhaltende Einschränkung des Grenzverkehrs zwischen dem Gazastreifen und dem Westjordanland sowie des Grenzverkehrs zwischen dem Gazastreifen und Ägypten, die Aussetzung der Überweisung von Zolleinnahmen durch die israelische Regierung und die Verringerung der Zahl der palästinensischen Arbeitern ausgestellten Arbeitsgenehmigungen für Israel.

Finanzielle Rechenschaftspflicht und solide Verwaltung der öffentlichen Finanzen

Bis Ende 2005 wurden wesentliche Fortschritte im Hinblick auf die Verbesserung der **Verwaltung der öffentlichen Finanzen** erzielt. Dazu gehören die Schaffung eines zentralen Kontos, mit dem alle Haushaltseinnahmen der Regierung zusammengefasst werden, die Überweisung aller Gehälter im öffentlichen Sektor auf Bankkonten, die Steuerung aller öffentlichen Investitionen über den palästinensischen Investitionsfonds, die Entwicklung moderner Verfahren für interne Rechnungsprüfung und Kontrolle im Finanzministerium sowie in den wichtigsten Fachministerien und die Entwicklung eines modernen, integrierten Systems zur Verwaltung von Steuern (einschließlich der Mehrwertsteuer) und Zöllen durch Einführung der elektronischen Verwaltungssysteme ASYCUDA und PATACS.

Reformen in den Bereichen Handel, Markt und Regulierung

Die Reformbemühungen im **Privatsektor** waren ausgesprochen erfolgreich. Besondere Erwähnung verdienen ein EG-finanziertes Projekt zum Ausbau der Handelskapazitäten und die Unterstützung bei der Gründung eines Rates der palästinensischen Spediteure. Diese Einrichtung soll die Ausfuhren aller palästinensischen Im- und Exporteure auf die internationalen Märkte erleichtern. Die Fortschritte könnten jedoch durch die anhaltende Schließung von Grenzübergängen und die Verschlechterung der Sicherheitslage zunichte gemacht werden.

Im Jahr 2005 wurden im Rahmen der trilateralen Handels-Arbeitsgruppe zwischen der Europäischen Kommission, Israel und der Palästinensischen Behörde Wege zur Stärkung des Pariser Protokolls, zur Steigerung der technischen Zusammenarbeit zwischen Israel und der Palästinensischen Behörde sowie zur Einführung der Paneuropa-Mittelmeer-Ursprungskumulierung erörtert. Im Jahr 2006 standen die drei Parteien kurz vor dem Abschluss einer Ministererklärung zur Erleichterung des internen Handels. Die Kommission wird die Wiederaufnahme dieser Gespräche vorantreiben, sobald die politischen Umstände dies erlauben.

Im **gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Bereich** leitete die Palästinensische Behörde im Anschluss an den Ausbruch der Vogelgrippe Anfang 2006 entsprechende Maßnahmen ein.

In Bezug auf die Reform der marktwirtschaftlichen Ordnung wurden gewisse Fortschritte erzielt. So trat im Jahr 2005 das erste einheitliche Steuergesetz in Kraft, mit dem die Palästinensische Behörde für das Westjordanland und den Gazastreifen ein einheitliches Steuersystem einführt. Ferner wurde 2005 ein Gesetz über die Kapitalmarktaufsicht verabschiedet.

Energie, Umwelt, Verkehr und Informationsgesellschaft

Die Themen Energie und Verkehr sind von strategischer Bedeutung, und bis Ende 2005 gab es in diesen Bereichen eine intensive Zusammenarbeit zwischen der Palästinensischen Behörde und Israel. Mit der finanziellen Unterstützung der Europäischen Kommission wurde im Dezember 2005 eine Finanzierungsvereinbarung zur Durchführung eines dreijährigen israelisch-palästinensischen **Energiekooperationsprogramms** abgeschlossen, das unter anderem die Errichtung eines gemeinsamen Energieamtes vorsieht. In Anbetracht der gegenwärtigen Lage in der Region wurde die Umsetzung dieser Initiative jedoch ausgesetzt. Die Gasressourcen vor der Küste des Gazastreifens könnten, sobald sie erschlossen sind, die Wirtschaftsentwicklung positiv beeinflussen.

Im Jahr 2005 vereinbarten die beiden Parteien die Errichtung eines **gemeinsamen Verkehrsamts** zur Förderung der Zusammenarbeit in diesem Bereich. Die Kommission wird diese Initiative unterstützen, sobald die Parteien Interesse an einer Weiterführung der Gespräche bekunden.

Hinsichtlich der **Umweltsituation** – einschließlich Wasserversorgung und Abwasserentsorgung – ist allgemein eine Verschlechterung festzustellen. Die Palästinensische Behörde beachtet das Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt und der Küstengebiete des Mittelmeers (Barcelona-Übereinkommen) und hat im Rahmen des strategischen Aktionsprogramms einen nationalen Aktionsplan entwickelt, der prioritäre Maßnahmen für den Zeitraum bis 2010 umfasst. Die palästinensische Wasserbehörde beteiligt sich am EMWIS (Europa-Mittelmeer-Wasserinformationssystem) und an der Konferenz der Wasserdirektoren der Partnerschaft Europa-Mittelmeer.

Direkte Kontakte zwischen den Menschen, Bildung und öffentliche Gesundheit

Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend

Das Ministerium für Bildung und Hochschulwesen setzt sein Programm zur Verbesserung der Bildung zwar weiter um, doch werden die Anstrengungen durch die anhaltende Krise in erheblichem Maße beeinträchtigt. Ein besonderes Augenmerk gilt der Qualitätssicherung und der Leitung der Hochschuleinrichtungen. Ferner wurden Maßnahmen zur Reform der Berufsausbildung getroffen. So wurde beispielsweise ein Rat für berufliche Bildung eingerichtet.

Acht palästinensische Universitäten im Westjordanland beteiligen sich am Programm **Tempus**.

Im Bereich der breiter gefassten, konfliktbezogenen und auf persönliche Kontakte ausgerichteten Maßnahmen wurde im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP) der Europäischen Kommission in den vergangenen Jahren auf eine Förderung des gegenseitigen Verständnisses, die Entwicklung und Berücksichtigung anderer politischer Wege und die Unterstützung eines aktiven Engagements der Zivilgesellschaft hingearbeitet.

Öffentliche Gesundheit

In der zweiten Jahreshälfte 2005 und in den ersten Monaten des Jahres 2006 leitete das Gesundheitsministerium eine Reihe von institutionellen und operationellen Reforminitiativen ein. Diese Initiativen gingen auf einschlägige Teile des **mittelfristigen Entwicklungsplans** 2006-2008 zurück, in dem die Aktivitäten im Gesundheitssektor sowie die Ressourcen aufgeführt sind, die mittelfristig benötigt werden. Im Rahmen des EG-finanzierten **Unterstützungsprogramms für das Gesundheitswesen** wurde der Planungsprozess auf ministerieller Ebene vorangetrieben. Ziel war die Umsetzung kosteneffizienter Maßnahmen für die Primär-, Sekundär- und Tertiärversorgung sowie Prävention. Dieses Programm musste im April 2006 ausgesetzt werden.

Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und der Palästinensischen Behörde

Im Jahr 2005 konzentrierte sich die Zusammenarbeit auf die Unterstützung von Reformen zum Ausbau der Einrichtungen der Palästinensischen Behörde und zur Schaffung der Infrastrukturen, die für die Funktion eines lebensfähigen Staates erforderlich sind. Im Rahmen ihrer Unterstützungsleistung stimmte die Europäische Kommission ihre Aktivitäten mit anderen internationalen Gebern ab und wirkte auf die Beschleunigung bestimmter Reformen (z. B. Finanzverwaltung und Transparenz) hin. Im Jahr 2005 wendete die Gemeinschaft 277 Mio. EUR für die Unterstützung auf. Zusammen mit den Beiträgen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten belief sich die europäische Hilfe auf über **550 Mio. EUR**.

Im Juni 2006 schufen die Europäische Kommission und die Weltbank im Namen des Nahost-Quartetts einen **vorläufigen internationalen Mechanismus**, der auf die Linderung der sozioökonomischen Krise abzielt. Über den vorläufigen internationalen Mechanismus werden Hilfszahlungen direkt den bedürftigen Palästinensern zugeleitet. Außerdem werden daraus Gelder für Kraftstoffe bereitgestellt, die für den Betrieb von Krankenhäusern und Wasseranlagen im Gazastreifen erforderlich sind. Darüber hinaus speist er einen Treuhandfonds, aus dem die Betriebskosten der Sozialbehörden bezahlt werden.

Zusammen mit der Unterstützung vonseiten internationaler Organisationen, NRO sowie des UNRWA belaufen sich die EG-Hilfen zugunsten des palästinensischen Volkes im Jahr 2006 auf 329 Mio. EUR. Berücksichtigt man darüber hinaus die Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten, so liegt die EU-Unterstützung im Jahr 2006 mit über **650 Mio. EUR** gut 15% über dem Wert des Vorjahres.