

## Die Vereinten Nationen und der Nahost-Konflikt

Seit Bestehen der Vereinten Nationen befasst sich die Weltorganisation intensiv mit dem Konflikt im Nahen Osten. Keine andere Region hat die UN über sechs Jahrzehnte mehr beschäftigt. Mit fast einem Dutzend Friedensinitiativen haben sich die UN in der Krisenregion immer wieder engagiert. Dazu gehört der Einsatz tausender Blauhelm-Soldaten. Die Vielzahl der sich zum Teil wiederholenden Resolutionen und die lange Dauer des ungelösten Konfliktes aber machen deutlich, dass der Einfluss der UNO nur begrenzt ist.

Stets sind die Bemühungen am gegenseitigen Misstrauen und der hohen Gewaltbereitschaft der Konfliktparteien gescheitert. Neben sicherheitspolitischen Erwägungen macht auch die religiöse Aufladung der beiden gegeneinander gerichteten Nationalismen eine Lösung ungemein schwierig. Der israelischen und der palästinensischen Gesellschaft werden auf jeden Fall bittere Kompromisse abverlangt.

### Mandatszeit

Nach dem ersten Weltkrieg wurden die ehemaligen zum Osmanischen Reich gehörenden Gebiete des Nahen Ostens zunächst unter die Verwaltung des Völkerbunds gestellt. Nationale Bewegungen unter Arabern und eingewanderten Juden verlangten jeweils einen eigenen Staat in Palästina. Dann setzte 1922 der Völkerbund Großbritannien offiziell als Mandatsmacht für Palästina ein. Die Briten hatten aus dem Interesse heraus, keine Kontrolle anderer europäischer Mächte, vor allem Russlands, über die Land- und Seeverbindungen zu ihrem Kolonialbesitz in Indien zuzulassen, noch während des Ersten Weltkrieges die Ambitionen von Juden und Arabern mit Wohlwollen betrachtet. Es gelang ihnen jedoch nicht, einen Kompromiss zwischen beiden Seiten zu erzielen, so dass sie mehr und mehr zwischen die Fronten gerieten. Die Gewalt nahm während der Mandatszeit (auch von britischer Seite) immer mehr zu. Da Großbritannien die sich entwickelnden bürgerkriegsähnlichen Zustände nicht beenden konnte, erklärte der britische Außenminister Ernest Bevin am 14. Februar 1947 „das ganze Problem den Vereinten Nationen vorlegen“ zu wollen, was dann Anfang April auch offiziell geschah.

### UN-Teilungsplan

Am 5. und 7. Mai 1947 beschloss die UN-Generalversammlung die Jewish Agency als Vertretung der Juden und das Arabische Hohe Komitee als Vertretung der palästinensischen Araber als Verhandlungspartner anzuerkennen

### Inhalt

Gründung Israels und der arabisch-israelische Krieg 1948/49	2
UN-Waffenstillstands-Überwachungsorganisation – UNTSO	3
Die palästinensischen Flüchtlinge und UNRWA	3
Suez-Krieg 1956 und UNEF	3
Der Sechstagekrieg 1967	4
Oktoberkrieg 1973, UNEF II und UNDOF	5
Camp David 1978/79	6
Anerkennung der PLO	6
UN und die Situation der Palästinenser	7
Der Libanonkrieg und UNIFIL	8
Die Siedlungsfrage	9
Die „Road Map“	11
Die Mauer	11
Fazit, Literatur & Links	12

nen sowie die Einsetzung eines Sonderausschusses für Palästina (UNSCOP = United Nations Special Committee on Palestine), der „einen Bericht über die Palästinafrage“ vorbereiten sollte. Er sollte alle die Palästinafrage betreffenden Punkte und Streitfragen erörtern und „Ermittlungen in Palästina und wo im-



Blauhelme erstmals im Einsatz – UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld besucht Weihnachten 1958 die UN-Friedenstruppe UNEF in Gaza. UN-Photo

mer es ihm zweckdienlich erscheint“ anstellen dürfen.

Im Gegensatz zu jüdischen Organisationen lehnte das Arabische Hohe Komitee jegliche Zusammenarbeit mit dem Sonderausschuss ab. Begründet wurde dieses mit der Ablehnung der UN-Generalversammlung, über eine Unabhängigkeit für ganz Palästina zu beraten. Kritisiert wurde auch die Weigerung der UN, das Problem der jüdischen Flüchtlinge in Europa von der Palästinafrage zu trennen. Außerdem sollten die natürlichen Rechte der Palästinenser (v.a. das Selbstbestimmungsrecht) anerkannt werden und bedürften keiner weiteren Erörterung. Die jüdische Seite hingegen bekräftigte, dass eine unbeschränkte jüdische Einwanderung mit einem jüdischen Staat in Palästina untrennbar verbunden sei. Eine Einigung war damit von Beginn an ausgeschlossen.

Der Sonderausschuss selbst war sich uneinig bei der Frage, ob es einen Staat mit föderaler Ordnung, das heißt mit einem jüdischen und einem arabischen Bundesstaat oder zwei getrennte souveräne Staaten geben sollte. Mit einer Mehrheit von 7:3 Stimmen wurde schließlich der Zwei-Staaten-Vorschlag die Grundlage für die Resolution 181 (II) der Generalversammlung über die „zukünftige Verfassung und Regierung von Palästina“ vom 29. November 1947, die sog. „Teilungsresolution“.

Diese teilt Palästina in einen jüdischen und einen arabischen Staat sowie in das Gebiet der Stadt Jerusalem (*corpus separatum*), das unter internationale Verwaltung gestellt wird, auf, und enthält zudem detaillierte Vorschriften zu religiösen Fragen, Staatsbürgerschaft und internationalen Verträgen. Die wirtschaftliche Einheit Palästinas sollte jedoch erhalten bleiben. Außerdem wurde eine Palästina-Kommission (*United Nations Palestine Commission*) eingesetzt, welche die Verwaltung Palästinas für die Übergangszeit bis zur Gründung der beiden Staaten übernehmen sollte, was spätestens am 1. Oktober 1948 der Fall sein sollte.

Nach der Verabschiedung der Teilungsresolution eskalierten die Auseinandersetzungen zwischen Juden und palästinensischen Arabern. Die Hagana, eine zionistische Militärorganisation aus der Mandatszeit, die später in die neue israelische Armee überführt wurde, beantwortete die Angriffe der palästinensischen Guerilla im April 1948 mit einer Offensive gegen palästinensische Ortschaften innerhalb, aber auch außer-

halb der in der UN-Teilungsresolution vorgegebenen Grenzen des jüdischen Staates. Dabei verfolgte man das Ziel, (potenziell) feindliche arabische Elemente von dessen künftigem Territorium zu vertreiben. Sie lösten damit eine erste massive Welle von mehreren Hunderttausend Flüchtlingen aus.

In der Generalversammlung machte man sich ohnehin keine Illusionen bezüglich einer möglichen Umsetzung der Resolution, hatten doch die arabischen Staaten noch während der Verhandlungen angekündigt, falls nötig, gewaltsamen Widerstand gegen die Umsetzung der Resolution zu leisten. Die Generalversammlung forderte daher den Sicherheitsrat auf, gegebenenfalls eine Durchsetzung der Teilungsresolution zu erzwingen, was dieser aber ablehnte. Er machte indirekt deutlich, dass sich seine Verantwortung in Bezug auf die internationale Sicherheit und den Frieden nur auf die unmittelbare Beendigung gewaltsamer Konflikte beziehe (S/RES/43; 1. April 1948) – die Konfliktparteien wurden somit lediglich aufgefordert, den Aufruhr in Palästina zu beenden und die Gewalttätigkeiten einzustellen. Eine neu einberufene Sondergeneralversammlung hob das Mandat der Palästina-Kommission auf. Sie setzte Graf Folke Bernadotte, Präsident des schwedischen Roten Kreuzes, als UN-Vermittler ein, der den Parteien „seine guten Dienste“ anbieten und mit der vom Sicherheitsrat am 23. April 1948 eingesetzten Waffenstillstandskommission zusammenarbeiten sollte.

Der Teilungsplan trat damit in den Hintergrund. Dazu trug auch bei, dass US-Präsident Truman ein Sicherheitsvakuum nach dem Abzug der britischen Mandatsmacht befürchtete und kurzfristig anstelle der Teilung eine UN-Treuhandverwaltung erwogen hatte. Auch Großbritannien, das sich bei der Teilungsresolution der Stimme enthalten hatte, investierte keine Energie in ihre Umsetzung. Der entscheidende Grund für das Scheitern des Teilungsplans aber war die rigorose Ablehnung seitens der arabischen Staaten; Die schwache palästinensische Nationalbewegung fand nicht die Kraft, als selbständiger Akteur mit eigenen Interessen aufzutreten. Schließlich wurden die im Teilungsplan vorgesehenen Grenzen im Zuge der israelischen Unabhängigkeitserklärung folgenden Krieges obsolet, da Israel das Gebiet, das für den jüdischen Staat vorgesehen war, substantiell vergrößerte. Lediglich die internationale Verwaltung für Jerusalem wurde noch eine Zeit lang diskutiert. Mit der Entscheidung des

israelischen Kabinetts vom 6. Januar 1950, West-Jerusalem zur israelischen Hauptstadt zu erklären, war aber auch diese Diskussion de facto beendet.

## Gründung Israels und der arabisch-israelische Krieg 1948/49

Noch während der Sondersitzung der Generalversammlung proklamierte David Ben-Gurion als Vorsitzender der Jewish Agency Exekutive am 14. Mai 1948 „die Errichtung eines jüdischen Staates im Lande Israel – des Staates Israel“ – unter Bezugnahme auf die Teilungsresolution, aber bewusst ohne die Grenzen des UN-Teilungsplanes zu nennen. Der folgende Krieg machte diesen dann vollends zunichte.

Der neue Staat wurde umgehend von den USA und der UdSSR anerkannt. Weitere 53 Staaten folgten während des ersten Jahres. Noch in der folgenden Nacht überschritten die Armeen Ägyptens, Transjordanien, Syriens, des Libanon und des Irak die Grenze des vormaligen Mandatsgebietes und verstärkten die palästinensischen irregulären Kräfte sowie die von der Arabischen Liga aufgestellte Arabische Befreiungsarmee. Der Gewaltkonflikt war zu einem zwischenstaatlichen Krieg eskaliert.

Der Sicherheitsrat rief in seinen Resolutionen 49 und 50 vom 22./29. Mai 1948 sogleich „alle Regierungen“ auf, ihren jeweiligen Truppen die „Feuereinstellung“ zu befehlen und legitimierte die Entsendung von Militärbeobachtern, die den UN-Vermittler und die Waffenstillstandskommission unterstützen sollten. Auf den Einsatz von Soldaten konnte er sich nicht verständigen. Eine wichtige von UN-Vertretern ausgehandelte Vereinbarung aus jenen Tagen war die sogenannte „Niemandland-Vereinbarung“ für Jerusalem. Sie legte für die nächsten 19 Jahre die dortigen Demarkationslinien zwischen Israel und Jordanien fest. Nachdem ein Vermittlungsvorschlag des Grafen Bernadotte am Widerstand beider Seiten gescheitert war, flammten die Kämpfe am 9. Juli für kurze Zeit wieder auf. Eine zweite Feuerpause trat in Kraft, nachdem der Sicherheitsrat am 15. Juli die Lage in Palästina/Israel als *Bedrohung* des Weltfriedens definiert und den beteiligten Mächten befohlen hatte, jegliche militärischen Handlungen einzustellen. Ein Verstoß dagegen wurde zu einem *Bruch* des Weltfriedens erklärt. Auch ein zweiter Kompromissvorschlag

Bernadottes scheiterte, da dieser die Forderung enthielt, die palästinensischen Flüchtlinge bedingungslos zurückkehren zu lassen, was Israel bis heute ablehnt. Wie aufgeheizt die Stimmung war, zeigt auch der Mord an Graf Bernadotte durch eine „kriminelle Gruppe von [israelischen] Terroristen“ [S/RES/57(1948)] am 17. September 1948.

Unter der Ägide seines Nachfolgers Ralph Bunche fanden ab Januar 1949 auf Rhodos die Waffenstillstandsverhandlungen Israels mit Ägypten, Jordanien, Syrien und dem Libanon statt – wobei die den Irak betreffenden Vereinbarungen vom israelisch-jordanischen Abkommen abgedeckt wurden. Bei den Abschlussdokumenten handelt es sich ausdrücklich nur um Waffenstillstände, nicht um Friedensverträge. Vereinbart wurden halb- und entmilitarisierte Zonen sowie Demarkationslinien, die aber keine völkerrechtlichen Grenzen darstellten und einem komplizierten Überwachungssystem unterliegen sollten. Die Kontrolle über die Einhaltung des Abkommens übertrug man der bereits geschaffenen UN-Waffenstillstands-Überwachungsorganisation (UNTSO).

Am Ende des Krieges und der Verhandlungen hatte Israel sein Staatsgebiet von ca. 56 Prozent auf knapp 76 Prozent des ehemaligen britischen Mandatsgebietes Palästina vergrößern können.

## Die palästinensischen Flüchtlinge und UNRWA

In einer Gemengelage aus Furcht vor Gewalt und Zerstörung, Vertreibungen, der Hoffnung auf eine baldige Rückkehr mit siegreichen arabischen Armeen, gezielten Zerstörungen palästinensischer Dörfer sowie Massa-

## UN-Waffenstillstands-Überwachungssystem United Nations Truce Supervision Organization – UNTSO

Die UNTSO bildete sich ab Sommer 1948 aus einem Zusammenwachsen der Waffenstillstandskommission mit den Militärbeobachtern [S/RES/50(1948)]. Zunächst überwachte die UNTSO nur die nach dem Krieg 1948/49 zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn geschlossenen Waffenstillstände. Nach dem Suezkrieg 1956, dem Sechs-Tage-Krieg 1967 und dem Oktoberkrieg von 1973 wurde die Arbeit der UNTSO den veränderten Gegebenheiten angepasst. Sie fungiert als neutraler Partner beider Seiten und ist vor allem darum bemüht, kleinere Zwischenfälle nicht eskalieren zu lassen. Das UNTSO-Personal bildet auch ein schnell verfügbares Reservoir für andere Missionen im Nahen Osten.

Im August 2005 bestand die UNTSO aus 148 militärischen Beobachtern. Seit 1948 kamen 41 Missionskräfte bei ihrer Arbeit ums Leben.

kern, die Angst und Panik verbreiteten, flohen vor und während des ersten arabisch-israelischen Krieges zwischen 700.000 und 750.000 Palästinenser ins Westjordanland und in den Gaza-Streifen sowie in die benachbarten arabischen Staaten, für die der Zustrom eine starke Belastung bedeutete. Bis heute ist die Flüchtlingsfrage ungelöst. Die Gesamtzahl der registrierten Flüchtlinge beläuft sich 57 Jahre später auf nahezu 4,3 Mio., von denen 1,3 Mio. in 59 Flüchtlingslagern leben (Jordanien, Libanon, Syrien, Gaza-Streifen und im Westjordanland). Dichte Besiedlung, hohe Arbeitslosigkeit und weitverbreitete Armut sowie unzureichende hygienische Verhältnisse prägen den harten Alltag in den Lagern.

Erste Hilfe für die palästinensischen Flüchtlinge kam von den Vereinten Nationen. Die Generalversammlung richtete im November 1948 zunächst einen Nothilfefonds ein, um „500.000 Flüchtlingen Hilfe für [...] neun Monate zukommen zu lassen“. Etwa ein Jahr später folgte die Errichtung der UNRWA, der einzigen UN-Einrichtung, die nur für eine spezifische Bevölkerungsgruppe eines Volkes zuständig ist.

Basierend auf dem Bericht des im September 1948 ermordeten UN-Ver-

mittlers Bernadotte verabschiedete die Generalversammlung am 11. Dezember 1948 die Resolution 194 (III), deren wichtigster Punkt die Forderung an Israel war, den vor und während des ersten israelisch-arabischen Krieges geflohenen palästinensischen Flüchtlingen eine Rückkehr „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ zu gestatten sowie denjenigen, die nicht zurückkehren wollen, eine Entschädigung zu zahlen.

Ogleich Israel anlässlich seines UN-Beitritts erklärte, „unerschütterlich“ daran mitzuarbeiten, ist dieses bis heute nicht geschehen. Der Hauptgrund dafür liegt in der Angst Israels (ca. 6,6 Mio. Einw.), durch die Rückkehr der Flüchtlinge seine Identität als jüdischer Staat zu verlieren, als der es sich definiert. Die Flüchtlingsfrage ist somit über die Jahrzehnte eines der zentralen Probleme und Hindernisse auf dem Weg zum Frieden geworden. Das von den Palästinensern aus der Resolution 194 (III) abgeleitete „Recht auf Rückkehr“ gibt es allerdings nicht, da die Generalversammlung nur völkerrechtlich unverbindliche Empfehlungen abgeben beziehungsweise keine rechtlich bindenden Resolutionen beschließen kann. Und in der Sicherheitsratsresolution 242, von der das Rückkehrrecht abgeleitet wird, ist auch nur von einer „gerechten Regelung“ die Rede. Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 hilft in diesem Fall nicht weiter, da sie nach Art. 1 (D) nicht für intern Vertriebene gilt und somit nicht auf die Palästina-Flüchtlinge anwendbar ist.

## UN-Hilfswerk für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten United Nations Relief and Works Agency for the Palestine Refugees in the Near East- UNRWA

Gegründet wurde das Hilfswerk im Dezember 1949 durch die Resolution 302 (IV) der Generalversammlung, um den Flüchtlingen Nothilfe zu leisten, Arbeitsbeschaffungsprogramme durchzuführen sowie mit den Regierungen der betroffenen Staaten Maßnahmen für die Zukunft zu erarbeiten.

Für die Flüchtlinge ist UNRWA heute zum größten Anbieter für Leistungen in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Soziales geworden. Da die Flüchtlingsfrage nicht gelöst ist, wird das Mandat immer wieder verlängert. Zuletzt im Dezember 2004 bis Juni 2008. Die Organisation hat ihren Sitz in Gaza und Amman und unterhält fünf Regionalbüros in Beirut, Damaskus, Ost-Jerusalem, Gaza-Stadt sowie in Amman. Neben ca. 100 regulären UN-Mitarbeitern/innen beschäftigt UNRWA noch etwa 24.000 Gebietskräfte (hauptsächlich Flüchtlinge).

## Suez-Krieg 1956 und UNEF

Als Teil der Reaktion der arabischen Staaten auf die Erklärung West-Jerusalems zur israelischen Hauptstadt sperrte Ägypten den Suezkanal für Schiffe von und nach Israel sowie den



israelischen Hafen Eilat am Roten Meer seit 1951. Eine Aufforderung des Sicherheitsrates an Ägypten, die Blockade zu beenden, blieb ohne Wirkung. Israel deutete das Vorgehen Ägyptens in Verbindung mit den seit 1955 massiv von der Sowjetunion unterstützten ägyptischen Rüstungsanstrengungen als Indizien, dass der ägyptische Präsident Gamal Abdel Nasser eine Angriff auf Israel vorbereitete. Der eigentliche Auslöser für den Suezkrieg war die Verstaatlichung der sich in anglo-französischem Besitz befindlichen Suezkanal-Gesellschaft am 26. Juli 1956 durch Nasser. Nasser begründete seinen Schritt mit der ablehnenden Haltung der USA, Großbritanniens und der Weltbank in Bezug auf Kredite zur Finanzierung des Assuan-Staudammes. Die Durchfahrtsgebühren sollten den Geldmangel fortan ausgleichen.

Entgegen allen Erwartungen gelang es UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld in Krisengesprächen mit den Außen-

ministern Großbritanniens, Ägyptens und Frankreichs sechs Prinzipien für die Gebühren und deren Verwendung zu formulieren, die der Sicherheitsrat in seiner Resolution 118 vom 13. Oktober 1956 bestätigte. Frankreich, Großbritannien und Israel hatten jedoch andere Pläne.

Nach dem israelischen Überraschungsangriff auf Ägypten am 29. Oktober und dem am 1. November erfolgten anglo-französischen Angriff war der Sicherheitsrat durch das Vetorecht Frankreichs und Großbritanniens blockiert. Das Veto-Recht betrifft aber nicht Verfahrensfragen und somit beschloss der Sicherheitsrat trotz der Blockade, eine Notstandssondertagung der Generalversammlung einzuberufen, um dieser die Angelegenheit zu übergeben. Die Generalversammlung forderte einen sofortigen Stopp aller Kampfhandlungen, den israelischen Rückzug hinter die Waffenstillstandslinien von 1949 und beauftragte den Generalsekretär, binnen 48 Stunden einen Plan vorzulegen, wie

eine Notstandstruppe (United Nations Emergency Force, UNEF) der Vereinten Nationen aufzustellen sei.

Für die geforderte Truppe gab es kein Vorbild. Auch wird in der UN-Charta nicht geregelt, wer diese vor Ort führen, wie lange deren Einsatz dauern soll oder ob die am Konflikt beteiligten Mitgliedstaaten auch Truppen stellen sollen.

UNEF begann ab 15. November erfolgreich den britisch-französischen Rückzug zu organisieren, der am 22. Dezember beendet war. Israel weigerte sich zunächst, seine Truppen zurückzuziehen und forderte eine Garantie für freie Schifffahrt für seine Häfen am Roten Meer sowie eine Zivilverwaltung des Gaza-Streifens durch die UNEF. Abgesehen von einer vagen Garantieerklärung der USA konnte sich Israel nicht durchsetzen. Der Rückzug der israelischen Truppen war am 8. März 1957 beendet – bedingungslos, wie die Generalversammlung es mehrfach gefordert hatte.

Die Prinzipien, die Hammarskjöld für die UNEF formulierte, wirkten bis in die 1990er Jahre prägend auf sämtliche „Blauhelm“-Einsätze. Die UN konnten die Gelegenheit nutzen, ein auch für die Zukunft des Nahen Osten wichtiges Instrument der Friedenssicherung zu entwickeln.

## Der Sechstagekrieg 1967

Palästinensische Guerillaoperationen und Grenzzwischenfälle, in denen es auch um die Kontrolle der Wasserressourcen des Jordan und seiner Zuflüsse ging, heizten seit 1965 die Spannungen vor allem zwischen Israel und Syrien an. Der ägyptische Staatspräsident Nasser entschloss sich, einzugreifen, um die Führungsrolle Ägyptens im Konflikt mit Israel nicht Syrien zu überlassen. Den im November 1966 geschlossenen Beistandspakt zwischen Ägypten und Syrien interpretierte Israel als Signal, dass ihm ein Zweifrontenkrieg bevorstehen könnte. Am 14. Mai 1967 mobilisierte Ägypten seine Truppen, am 18. Mai widerrief Nasser die Zustimmung zur Stationierung der UNEF. UN-Generalsekretär Sithu U Thant stimmte dem Abzug umgehend zu, wofür er danach heftig kritisiert wurde. Die Stellungen der UNEF wurden sofort von den in den Sinai verlegten ägyptischen Truppen bezogen. Israel zog seine Armee an der syrischen Grenze zusammen. Die erneute

### United Nations Emergency Force – UNEF

Die United Nations Emergency Force geht zurück auf die Resolution 998 (ES-I). Sie sollte die Einstellung der Feindseligkeiten gewährleisten und überwachen, die Waffenruhe aber nicht mit Gewalt durchsetzen.

Nachdem der Rückzug der britischen, französischen und israelischen Truppen beendet war, agierte die UNEF als Puffer zwischen den ägyptischen und israelischen Armeen und patrouillierte entlang der israelisch-ägyptischen Waffenstillstandslinie sowie an der Südgrenze des Gaza-Streifens.

Ihre größte Truppenstärke erreichte die UNEF im Februar 1957 mit 6073 Soldaten. Während der knapp zwölf Jahre ihres Einsatzes kamen 110 Missionskräfte ums Leben.

### Aus der Sicherheitsratsresolution 242 vom 22. November 1967

„(...)Rückzug der israelischen Streitkräfte aus (den) besetzten Gebieten“, die während des jüngsten Konflikts besetzt wurden;

Beendigung jeder Geltendmachung des Kriegszustandes beziehungsweise jedes Kriegszustands sowie Achtung und Anerkennung der Souveränität, territorialen Unversehrtheit und politischen Unabhängigkeit eines jeden Staates in der Region und seines Rechts, innerhalb sicherer und anerkannter Grenzen frei von Androhungen und Akten der Gewalt in Frieden zu leben;

Eine gerechte Regelung des Flüchtlingsproblems (ist) herbeizuführen (...).“

\* Engl.: from territories occupied; Franz.: des territoires occupés

Sperrung des Golfes von Akaba durch Ägypten am 21. Mai stellte für Israel den casus belli dar. Ein Blitzbesuch des Generalsekretärs am 5. Juni in Kairo kam zu spät.

Mit einem Überraschungsangriff der Luftwaffe am Morgen des 5. Juni 1967 gelang es Israel, die Luftstreitkräfte Ägyptens, Jordaniens und Syriens nahezu vollständig zu vernichten. Zwei Tage später rückten israelische Truppen kampfflos in Ost-Jerusalem ein. Noch am selben Tag erklärte Verteidigungsminister Moshe Dayan vor der Klage-mauer Jerusalem für „befreit“ und bekräftigte, dass sich Israel nie wieder von der heiligsten seiner Heiligen Stätten trennen werde. Israel konnte im Sechstagekrieg große Gebiete unter seine Kontrolle bringen, neben Ost-Jerusalem das Westjordanland, den Gaza-Streifen, die Sinai-Halbinsel und die Golanhöhen.

Als Konsequenz aus der totalen militärischen Niederlage im Sechstagekrieg beschlossen die Regierungschefs von acht arabischen Staaten, ihre Bemühungen um eine Lösung der durch den Krieg entstanden Probleme zu koordinieren und auf den Abzug der israelischen Truppen von den besetzten arabischen Territorien politisch anstatt mit militärischen Mitteln hinzuwirken. Die am 1. September 1967 beschlossenen Grundsätze – kein Frieden mit Israel, keine Anerkennung Israels, keine Verhandlungen mit Israel – wurden als die „drei Neins“ von Karthum bekannt. Wörtlich gelesen lassen sie sich kaum als Ausdruck von Kompromissbereitschaft deuten und veranlassten Israel denn auch, seine Bemühungen um den Abschluss eines Friedensabkommens mit Syrien und Ägypten auf der Basis der internationalen Grenzen und unter Berücksichtigung israelischer Sicherheitsbedürfnisse einzustellen.

Alle wesentlichen den Nahost-Konflikt bestimmenden Forderungen sind in der Resolution enthalten. Auch die Formel „Land gegen Frieden“ geht auf sie zu-

rück. Die Resolution S/RES/242(1967) bildete über Jahrzehnte die Grundlage aller internationalen Pläne und Initiativen zur Lösung des Nahost-Frage.

Der von Generalsekretär U Thant eingesetzte Sonderbeauftragte für den Nahen Osten, der Schwede Gunnar V. Jarring, hatte mit seinen mehrjährigen Vermittlungsbemühungen letztlich keinen Erfolg wegen Israels Beharren auf direkten Verhandlungen als Voraussetzung für einen Abzug aus dem Sinai und Ägyptens Festhalten an einem bedingungslosen Rückzug. Der von Ägypten 1968 begonnene sogenannte „Zermübungskrieg“ konnte erst durch die Vermittlung des US-Außenministers William Rogers 1970 beendet werden. Durch die Militärhilfe der USA für Israel und der UdSSR für Ägypten bestand auch die Gefahr einer direkten Konfrontation der beiden Supermächte. Eine grundsätzliche Klärung der Situation gelang jedoch nicht. Erst ein weiterer Krieg bereitete den Weg zu einer Rückgabe des Sinai an Ägypten.

### Oktoberkrieg 1973, UNEF II und UNDOF

Der Zermübungskrieg hatte keine Wende gebracht und die Sinai-Halbinsel war weiterhin von Israel besetzt. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger Nasser versuchte der neue

ägyptische Präsident Anwar al-Sadat zunächst, die Lage diplomatisch durch eine Hinwendung zum Westen zu verbessern. Er erklärte sogar seine Bereitschaft zum Frieden mit Israel, dessen starre Haltung seine Versuche aber scheitern ließ. Ohne Erfolg blieben auch die Gespräche, die UN-Generalsekretär Kurt Waldheim im Jahr 1973 während einer Nahostreise führte.

Parallel zu seinen diplomatischen Vorstößen rüstete Sadat auf, was die Israelis fälschlicherweise nicht als Gefahr wahrnahmen. Verborgen blieben ihnen allerdings die ägyptisch-syrischen Geheimabsprachen.

Der syrisch-ägyptische Angriff am 6. Oktober 1973, dem Jom Kippur Fest (Versöhnungsfest), kam für Israel daher vollkommen unvorhergesehen. Weil während des wichtigsten religiösen Festes für Juden auch die meisten Soldaten bei ihren Familien waren, musste Israel zunächst erhebliche Rückschläge hinnehmen. Das Blatt wendete sich jedoch schnell, was Israel auch den US-Waffenlieferungen per Luftbrücke verdankte (die Sowjetunion belieferte ihrerseits die arabischen Staaten). Der Sicherheitsrat war zu Beginn des Krieges, ähnlich wie beim Suezkrieg 1956, durch gegenseitige Vetodrohungen und Debatten blockiert. Er reagierte erst am 22. Oktober mit einer Resolution, die eine sofortige Waffenruhe, die Umsetzung der Resolution 242 (1967) und die Aufnahme von Verhandlungen mit dem Ziel verlangte, „einen gerechten und dauerhaften Frieden im Nahen Osten herzustellen“. Die Sicherheitsratsresolution 338 wird seither in einem Atemzug mit Resolution 242 genannt. Israel jedoch ignorierte die Entscheidungen des Sicherheitsrates und stoppte seine Armee erst, als die Sowjetunion ihr direktes Eingreifen androhte. Die amerikanischen Truppen wurden daraufhin weltweit in Alarmbereitschaft versetzt. Um die Lage zu entspannen,

### Zweite UN-Notstandstruppe – UNEF II

UNEF II geht auf Sicherheitsratsresolution 340 vom 25. Oktober 1973 zurück. Ebenso wie UNEF I wurde auch sie nur auf ägyptischem Boden stationiert.

UNEF II hatte vor allem die Aufgaben, sowohl den Rückzug der ägyptischen und der israelischen Armee auf ihre Positionen vom 22. Oktober (erster Waffenstillstandsauftrag) als auch die Waffenruhe zu überwachen. Unterstützt wurde UNEF II dabei von Beobachtern der UNTSO und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK). Im Nachgang zu den beiden von US-Außenminister Henry Kissinger vermittelten ägyptisch-israelischen Truppenentflechtungsabkommen vom 18. Januar 1974 und vom 4. September 1975 kontrollierte UNEF II auch die Neustationierung beider Armeen und fungierte als Puffer.

Ihre größte Personalstärke erreichte die UNEF II im Februar 1974 mit 6973 Soldaten. Während des fast sechsjährigen Einsatzes kamen 51 Missionskräfte ums Leben.

## UN-Beobachtertruppe für die Truppenentflechtung – UNDOF

Die Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung geht zurück auf die Sicherheitsratsresolution 350 vom 31. Mai 1974. Ihre Hauptaufgabe ist die Überwachung des Truppenentflechtungsabkommens zwischen Israel und Syrien. Gleichzeitig soll sie den Waffenstillstand zwischen beiden Staaten überwachen. Mit einer weiteren Verlängerung des gegenwärtigen Mandates ab Juni 2006 ist zu rechnen.

Im September 2005 waren 1031 Soldaten und 57 Militärbeobachter der UNTSO bei der UNDOF tätig. Seit dem Beginn der Mission sind 41 Missionskräfte getötet worden.

beschloss der Sicherheitsrat zusätzlich zur Entsendung von UNTSO-Beobachtern die Aufstellung einer zweiten UN-Notstandstruppe (UNEF II).

Um seinen Resolutionen Nachdruck zu verleihen, berief der Sicherheitsrat am 15. Dezember 1973 eine unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen stehende Friedenskonferenz für den Nahen Osten nach Genf ein.

Neben den beiden Supermächten, die sich den Vorsitz teilten, waren auf der am 21. Dezember eröffneten Konferenz noch Israel, Ägypten und Jordanien anwesend. Syrien war eingeladen, nahm aber nicht teil. Das Ziel der Konferenz war die Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 242 (1967). Streitigkeiten gab es jedoch bezüglich der Textauslegung, was schließlich zur Vertagung der Verhandlungen führte. Eine Wiederberufung scheiterte vor allem an der Weigerung Israels, mit der PLO (Palestine Liberation Organization = Palästinensische Befreiungsorganisation) zu verhandeln – die PLO galt als Terrororganisation. Auch mehrere Aufrufe der Generalversammlung nach einer Wiedereinberufung blieben erfolglos.

Bis Anfang September 1975 gelang es Kissinger mit tatkräftiger Unterstützung der auf der UN-Konferenz gebildeten militärischen Arbeitsgruppe, insgesamt vier Truppenentflechtungsabkommen zwischen Israel, Ägypten und Syrien zu vermitteln. Das Abkommen mit Syrien vom 31. Mai 1974 wird seitdem von der UNDOF (United Nations Disengagement Observer Force) überwacht, die durch ihre Präsenz erheblich zur Entspannung auf den Golan-Höhen beitragen konnte.

## Camp David 1978/79

Ermutigt durch die positiven Äußerungen des neuen US-Präsidenten Jimmy Carter unternahm UN-Generalsekretär Waldheim Anfang 1977 eine neuerliche Nahostreise, um mit

allen Beteiligten die Lage zu erörtern. Nach seiner Rückkehr berichtete er dem Sicherheitsrat, dass das Misstrauen nur durch einen „entschlossenen Schritt“ (determined effort) abzubauen sei.

Dieser wurde andernorts bereits vorbereitet. Am 9. November 1977 überraschte Sadat mit der Ankündigung, er wolle, falls notwendig, vor das israelische Parlament, die Knesset, treten, um Frieden herbeizuführen. Der neu gewählte israelische Premierminister Menachem Begin lud Sadat daraufhin sofort ein. In einem dramatischen Auftritt vor der Knesset erklärte Sadat, dass man die „psychologische Barriere“ zwischen den Arabern und den Israelis einreißen müsse. Auch sei Ägypten bereit, mit Israel im Rahmen einer Gesamtfriedenslösung zusammen zu leben. Grundlage dafür sei der Rückzug Israels aus den im Sechstagekrieg 1967 besetzten Gebieten sowie die Errichtung eines palästinensischen Staates.

Die Einladung zu einem Gegenbesuch Begins in Kairo verband Sadat mit einer Konferenz, die der Wiedereinberufung der Genfer Friedenskonferenz dienen sollte. Alle am Konflikt Beteiligten, einschließlich der PLO, waren eingeladen. Teilgenommen haben nur die USA, Israel sowie die Vereinten Nationen als Beobachter. Man zerstritt sich neuerlich über die Interpretation der Resolution 242 und vertagte die Konferenz.

Darauf bedacht, die Möglichkeit eines Friedens nicht zu verspielen, lud US-Präsident Carter Sadat und Begin vom 6. – 17. September 1977 nach Camp David ein. Nach etwa 19 Monaten zäher Verhandlungen unterzeichneten Sadat und Begin am 26. März 1979 in Washington feierlich einen Friedensvertrag. Obwohl die Vereinten Nationen nicht an den Verhandlungen beteiligt waren, hatten sie doch mit ihrer etwas über elf Jahre alten Resolution den Weg nach Camp David gewiesen.

## Anerkennung der PLO

Obleich die Generalversammlung in ihrer Teilungsresolution von 1947 die Errichtung zweier Staaten für die beiden Völker vorsah und 1960 die Legitimität nationaler Befreiungsbewegungen anerkannte, wurden die Palästinenser noch lange Zeit nur als Flüchtlinge und nicht als Volk wahrgenommen. Noch 1967 war in der Resolution 242 nur vom „Flüchtlingsproblem“ die Rede, weshalb die Palästinenser und die 1964 auf Initiative Nassers gegründete PLO die Resolution auch ablehnten. Im Gegensatz zum Geist jener Resolution propagierte die PLO seit Übernahme ihrer Führung durch Arafat den bewaffneten Kampf als das einzig legitime Mittel zur Befreiung Palästinas sowie die Vernichtung Israels (bis 1988). Zahlreiche Terroranschläge und Flugzeugentführungen in und außerhalb Israels gehen auf das Konto der PLO bzw. ihrer Mitgliedsorganisationen.

Der Wendepunkt bezüglich der internationalen Position Arafats und der PLO war der Ausgang des Oktoberkrieges. In der Folge der militärischen Niederlage Syriens und Ägyptens kam es auf dem 12. Palästinensischen Nationalrat im Sommer 1974 zur indirekten Anerkennung Israels. Eine „nationale Autorität“ sollte über jeden bereits befreiten Teil des palästinensischen Territoriums errichtet werden, was auf die Möglichkeit einer Zweistaatlichkeit als Lösung der Palästinafrage hinweist.

Gestärkt durch ihre Solidarität während des Oktoberkrieges gingen die arabischen Staaten daran, die Sache der Palästinenser international zu unterstützen. Im Oktober 1974 erkannten sie die PLO als die „alleinige legitime Vertretung der Palästinenser“ an. Nur einen Monat später, am 22. November, gestand die Generalversammlung auf Initiative arabischer Staaten den Palästinensern „das Recht auf Selbstbestimmung ohne Einmischung von außen“ zu. Damit ermutigte sie das Werben Arafats innerhalb der PLO für eine politische Lösung der Palästinafrage. In einer zweiten Entschließung billigte sie der PLO zu, an ihren Beratungen als offizielle Beobachterin teilzunehmen. In der Folge eröffnete die PLO in vielen westlichen Hauptstädten so genannte „Verbindungsbüros“ und Arafat wurde in vielen Ländern wie ein Staatschef behandelt.



1974: Die PLO erlangt den Beobachterstatus bei der UN-Generalversammlung.

Foto: UN/DPI/T. Chen

## UN und die Situation der Palästinenser

Die Generalversammlung richtete im Dezember 1968 das bis heute bestehende „Sonderkomitee zur Untersuchung der israelischen Praktiken hinsichtlich der Menschenrechte des palästinensischen Volkes und anderer Araber in den besetzten Gebieten“ ein. Das Komitee beschäftigt sich hauptsächlich mit der Frage, inwieweit sich Israel an die 4. Genfer Konvention hält, die sich vor allem mit dem Schutz von Zivilisten in Kriegszeiten befasst. In seinem Bericht vom September 2004 spricht es von „massiven Verletzungen des Völkerrechts und des humanitären Völkerrechts, die täglich begangen werden und untragbare Zerstörungen menschlichen Lebens, der Infrastruktur, des bebauten und kultivierten Bodens und des wirtschaftlichen Reichtums hervorrufen“.

Zusätzlich setzte die Generalversammlung im November 1975 den „Ausschuss für die Ausübung der unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes“ ein. Noch im selben Jahr scheiterte eine Kampagne, Israel die UN-Mitgliedschaft zu entziehen. Allerdings erklärte die Generalversammlung am 10. November in der Resolution 3379, „dass der Zionismus eine Form des Rassismus“ sei.

Der Nahostkonflikt und die Palästinafrage werden seither in jeder Sitzungsperiode in mehreren Resolutionen behandelt, deren Texte teilweise beinahe unverändert immer erneuert werden. Während der 59. Sitzung waren es

20 Resolutionen, die sich explizit mit dem Konflikt beschäftigten, was die Vermutung nahe legt, dass es dabei auch viel um politische Symbolik geht.

Zusätzlich zu Informationsreisen und dem jährlichen Bericht an die Generalversammlung veranstaltet der Ausschuss internationale Konferenzen zur Palästinafrage, er arbeitet mit über 700 Nichtregierungsorganisationen zusammen und hat seit 1978 im UN-Sekretariat ein eigenes Büro (Division of Palestinian Rights), das die Planungsarbeit durchführt. Dieses ist auch für das 1991/92 aufgebaute Informationssystem der Vereinten Nationen zur Palästinafrage (UNISPAL = United Nations Information System for the Question of Palestine) zuständig.

Der aktuelle Bericht des Ausschusses für die unveräußerlichen Rechte spricht von einer sich „vertiefenden humanitären Krise“. Zudem prangert er die israelische Praxis „außergesetzlicher Tötungen“ und „kollektiver Bestrafungen“ an. Eine Verhandlungslösung sei daher dringend geboten.

Im Rahmen der 2003 begonnenen aktuellen UN-Reformdebatte wird auch über die Zusammenlegung bzw. Abschaffung von Gremien gesprochen. Die drei erwähnten Einrichtungen sind davon nicht ausgenommen. Neben Israel sprechen sich vor allem die USA für deren Abschaffung aus, weil sie „institutionelle Diskriminierungen“ Israels verkörpern.

Ein Symbol nach außen ist der am 2. Dezember 1977 von der Generalversammlung beschlossene und auf den

29. November (Datum der Teilungsresolution) festgelegte „internationale Tag der Solidarität mit dem palästinensischen Volk“.

Die Einrichtung der Palästinensischen Autonomiebehörde im Jahr 1994 gab der Tätigkeit der Vereinten Nationen einen neuen institutionellen Rahmen. Die Selbstverwaltung der Palästinenser im Westjordanland und Gaza-Streifen war das Ergebnis von Geheimverhandlungen zwischen Israel und der PLO, die durch norwegische Vermittlung zustande gekommen waren und nach dem Ort der Verhandlungen unter dem Begriff „Oslo“ bekannt sind. In einem Briefwechsel vom 9./10. September 1993 akzeptierte die PLO-Führung Israels Recht auf eine Existenz in Frieden und Sicherheit. Im Gegenzug erkannte die israelische Regierung die PLO als Repräsentantin des palästinensischen Volkes und legitime Verhandlungspartnerin an. Es folgte am 13. September 1993 in Washington die Unterzeichnung der israelisch-palästinensischen „Grundsatzerklärung über die Übergangsregelungen für die Autonomie“. Mit ihr wurde ein Verhandlungsprozess in Gang gesetzt, in dessen Logik die Entstehung eines souveränen palästinensischen Staates lag. Allerdings regelte die Vereinbarung keine einzige Streitfrage abschließend, sondern schuf lediglich den Rahmen für anschließende Verhandlungen. Als Ziel nannte sie die Etablierung einer in Wahlen legitimierten palästinensischen Selbstverwaltung, deren Zuständigkeiten und Geltungsbereich im Laufe von fünf Jahren schrittweise auszudehnen seien. Die Selbstverwaltung sollte in Verhandlungen über eine dauerhafte Regelung aller offenen Fragen münden. Erst in diesen so genannten Endstatusverhandlungen wollte man die besonders strittigen Probleme anpacken: Die Demarkierung der Grenzen, den Status Jerusalems, Sicherheitsfragen, die Zukunft der jüdischen Siedlungen in den besetzten Gebieten und die Lösung der Flüchtlingsfrage. Mit der 1994 gebildeten Palästinensischen Autonomiebehörde besaßen die Palästinenser eine international anerkannte semi-staatliche Führung, Regierungs- und Verwaltungsbehörden sowie einen Polizeiapparat. Nach den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 1996 war die Selbstverwaltung überdies demokratisch legitimiert.

In den Autonomiegebieten hat sich das Engagement der Vereinten Nationen vor allem in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Infrastruktur enorm



Der UN-Sicherheitsrat verabschiedet die historische Resolution 242 am 22. November 1967, auf der seitdem alle Friedensinitiativen zur Lösung der Nahost-Frage aufbauen.

Foto: UN/DPI/Y. Nagata

verstärkt. Institutionell drückte sich das 1994 in der Einsetzung eines UN-Sonderkoordinators für die besetzten Gebiete aus, der als Fokus für die vielfältigen UN-Aktivitäten dienen sollte. Die inhaltliche Ausrichtung des Amtes wurde seither verändert. Der Peruaner Alvaro de Soto ist heute für den gesamten Friedensprozess zuständig. Neben der vermittelnden Tätigkeit ist die regelmäßige Unterrichtung des Sicherheitsrates ein wichtiger Aspekt der Arbeit.

Aufgrund der israelischen Besatzungspolitik ist jedoch vieles Erreichte schwer beschädigt oder zerstört worden (z.B. Justiz- und Polizeiinfrastruktur, der aus Mitteln der EU und der UN erbaute Flughafen von Gaza, medizinische Versorgung, Wirtschaftsstruktur).

Daher äußert sich auch der von arabischen Wissenschaftlern im Auftrag des UN-Entwicklungsprogramms verfasste Arabische Bericht über die menschliche Entwicklung (Arab Human Development Report – AHDR) aus dem

Jahr 2004 sehr pessimistisch in Bezug auf die Lebenssituation der Palästinenser. Zu der von Israel über Jahrzehnte verfolgten Politik gehöre die Zerstörung von Eigentum und Grundbesitz, ökonomische Diskriminierung, Bombardierungen von Flüchtlingslagern oder die Schließungen der Übergänge vom Westjordanland nach Israel. Diese Politik habe dazu geführt, dass ca. 58 Prozent der Palästinenser unterhalb der Armutsgrenze leben müssten.

## Der Libanonkrieg und UNIFIL

Nach einem israelischen Angriff auf palästinensische Flüchtlingslager als Vergeltung für palästinensische Anschläge in Israel wurden auf Bitten Libanons UNTSO-Beobachter entlang der Grenze stationiert.

Mit Bodentruppen drang Israel erstmals im März 1978 in den Libanon ein. Auslöser dafür waren Angriffe der PLO

auf Touristenbusse im Norden Israels. Der Libanon protestierte sofort beim Sicherheitsrat, woraufhin dieser einige Tage später den sofortigen Abzug der israelischen Truppen forderte und die UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon) aufstellte.

Israel zog sich zwar bis Juni 1978 aus dem Südlibanon zurück, übergab seine Stellungen aber der von ihm unterstützten so genannten Südlibanesischen Armee. Die Situation blieb gespannt, und auch die regelmäßigen Feuergefechte mit PLO-Kämpfern gingen weiter.

Unter Berufung auf Art. 51 UN-Charta (Selbstverteidigung) begann am 6. Juni 1982 nach einem Attentat auf den israelischen Botschafter in London der Einmarsch in den Libanon („Frieden für Galiläa“). Ziel war es, den israelischen Norden zu sichern und die PLO zu vertreiben und zu schwächen.

Der Sicherheitsrat verlangte von Israel noch am Tag der Invasion dessen „sofortigen und bedingungslosen“ Rückzug, was jedoch ohne Wirkung blieb. Mit etwa 60.000 Soldaten rückte Israel auf Beirut und verhängte eine fast zweimonatige Blockade. Zusätzlich zur mehrfachen Aufforderung an Israel, diese sofort aufzuheben, setzte der Sicherheitsrat die *Observer Group Beirut* ein, welche die Situation in und um Beirut für die Vereinten Nationen beobachten sollte. Die am 16. August wieder aufgenommene 7. Notstandssondertagung der Generalversammlung schloss sich den Forderungen des Sicherheitsrates an und verurteilte Israel für dessen Weigerung, die Resolutionen des Sicherheitsrates umzusetzen.

Israel verlangte eine internationale Truppe, die Auflösung der PLO-Basen, den Abzug sämtlicher fremder Truppen (womit die Syrer gemeint waren), Sicherheitsgarantien für seine Nordgrenze sowie die Einsetzung einer unabhängigen libanesischen Regierung. Da sich der Sicherheitsrat nicht auf eine Truppenentsendung einigen konnte, wurde auf Bitten der libanesischen Regierung von den USA, Frankreich und Italien eine multinationale Truppe gebildet, die bis zum 1. September ca. 6.000 bewaffnete PLO-Kämpfer (darunter auch Arafat) in den Norden des Libanon evakuierte.

Einen Tag nach der Ermordung des von Israel unterstützten, gewählten, christlichen libanesischen Präsidenten Bashir Gemayel am 14. September 1982 marschierte Israel in West-Beirut ein. Die zusammen mit der israelischen Armee

## UN-Interimstruppe im Libanon – UNIFIL

Die Interimstruppe der Vereinten Nationen im Libanon geht zurück auf die Sicherheitsratsresolution 425 vom 19. März 1978. Sie soll den israelischen Truppenabzug bestätigen, „den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit wiederherstellen und der Regierung des Libanon helfen“, deren Autorität im Süden des Landes zu gewährleisten. Vor dem Hintergrund des libanesischen Bürgerkrieges (1974/75 – 1990) galt dieses Mandat bald als eine „unmögliche Mission“.

Ihre größte Truppenstärke erreichte UNIFIL nach dem israelischen Abzug im Jahr 2000 mit fast 8000 Soldaten, gegenwärtig sind noch knapp 2000 Soldaten und 50 Militärbeobachter der UNTSO im südlichen Libanon stationiert. Seit 1978 sind 250 Missionskräfte ums Leben gekommen.

Obleich seit dem Frühjahr 2005 keine fremden Truppen mehr im Libanon stationiert sind, hält der Sicherheitsrat eine weitere Anwesenheit der UNIFIL für notwendig (Israel hatte sich bereits im Mai 2000 endgültig zurückgezogen, Syrien zog seine Soldaten im April 2005 auf Druck des Sicherheitsrates ab – Resolution 1559, September 2004).

in die Stadt gekommenen libanesischen christlichen Milizen richteten am 17./18. September unter den Augen der Israelis in den palästinensischen Flüchtlingslagern Sabra und Shatila Massaker unter der Zivilbevölkerung an. Die Zahl der Ermordeten ist umstritten, die israelische Kahan-Kommission zur Untersuchung des Massakers nennt 700 bis 800 Todesopfer, der israelische Journalist Amnon Kapeliouk schätzt ihre Zahl auf 3000 bis 3500. Der Sicherheitsrat verurteilte umgehend „die kriminellen Massaker“ an palästinensischen Zivilisten und bot der libanesischen Regierung erfolglos die Aufstellung einer UN-Truppe für Beirut an. Die Generalversammlung bezeichnete die beiden Massaker sogar als „Akt des Völkermordes“. Aufgrund innenpolitischen Drucks zog sich Israel binnen weniger Tage wieder aus West-Beirut zurück.

Im Herbst kam es im Norden des Libanon zu teilweise heftigen Kämpfen zwischen verfeindeten PLO-Gruppen. Ein Waffenstillstandsabkommen zwischen den Gruppierungen sicherte Arafat und seinen Anhängern den freien Abzug zu. Aus humanitären Gründen gestatteten der Generalsekretär und der Sicherheitsrat deren Evakuierung auf griechischen Schiffen unter UN-Flagge. Das neue PLO-Hauptquartier wurde in Tunesien errichtet. Ein wichtiges Kriegsziel Israels, die Vertreibung der PLO (zumindest des größten Teils) aus dem Libanon, war damit erreicht. Der Terror ging jedoch weiter.

Aufgrund des zunehmenden innenpolitischen Widerstandes gegen das militärische Engagement im Libanon zog Israel Anfang 1985 nach eigenen Angaben alle Kampfverbände aus dem Libanon ab. Einige restliche Truppen operierten weiter in einer 10-20 km breiten so genannte „Sicherheitszone“

nördlich der libanesisch-israelischen Grenze. Palästinensische Milizen sickerten in den folgenden Jahren erneut in den Südlibanon ein und setzten ihren Kampf fort; darüber hinaus entstand den israelischen Streitkräften ein weiterer Gegner, die libanesisch-schiitische Hizbollah, die es sich zum Ziel setzte, die israelischen Truppen aus dem Südlibanon zu vertreiben. Infolge der steigenden Verluste Israels wurde seine

militärische Präsenz im Südlibanon schließlich so unpopulär, dass es sich gezwungen sah, der Forderung des UN-Sicherheitsrates in seiner Resolution 425 aus dem Jahre 1978 vollständig nachzukommen. Am 24. Mai 2000 zog Israel seine Armee vollständig hinter die eigenen Grenzen zurück.

## Die Siedlungsfrage

Dem Beschluss des israelischen Kabinetts vom 14. Juni 1967, die israelische Oberhoheit auf ganz Jerusalem auszudehnen, folgte am 27. Juni des Gesetz, nach dem das „Recht, die Gerichtsbarkeit und die Verwaltung des Staates Israel sich auf jedes Gebiet des Landes Israel (Staat Israel sowie Westjordanland und Gaza-Streifen) erstrecken soll, das von der Regierung durch Verordnung dafür bestimmt wird“. Faktisch bedeutete dies die Annexion Ost-Jerusalems. Sogenannte arabische „Hausbesetzer“ wurden „freiwillig evakuiert“, um die Wiederbesiedlung des alten jüdischen Viertels zu ermöglichen.



Palästinensische Kinder spielen in den staubigen Straßen des Flüchtlingscamps Baqa'a nahe Amman – das größte Flüchtlingslager Jordaniens. 3,8 Millionen Menschen werden hier vom UN-Hilfswerk UNRWA betreut. Foto: UN/DPI Photo SHD2 by Stephenie Hollyman

Die Antwort der Vereinten Nationen auf das „Vereinigungsgesetz“ folgte eine Woche später, als die seit Beginn des Sechstagekrieges tagende fünfte Notstandssondergeneralversammlung die israelischen Maßnahmen für ungültig erklärte und Israel aufforderte „jede Handlung zu unterlassen, welche die Rechtsstellung Jerusalems ändern würde“. Aber die UN konnten ihren „corpus separatum“ nicht retten. Ost-Jerusalem wurde, nach israelischem Recht, zu einem Teil Israels. Seit jenen Tagen steht die Jerusalem-Frage auf der Tagesordnung jeder Generalversammlung. Alle Maßnahmen Israels, die am „corpus separatum“-Status etwas ändern, werden regelmäßig für null und nichtig (null and void) erklärt.

Unbeeindruckt von derartigen Verurteilungen begann Israel, im Westjordanland Siedlungen an strategisch günstigen Orten anzulegen. Dafür erklärte es allen jordanischen Staatsbesitz im Westjordanland zu israelischem Staatseigentum und enteignete sowohl palästinensische Flüchtlinge als auch ansässige Palästinenser. Bis 1977 ist auf diese Weise bereits fast ein Drittel des gesamten Westjordanlandes in israelischen Staatsbesitz gelangt.

Die Generalversammlung reagierte im Dezember 1971 und erklärte jegliche Besiedlung der besetzten Gebiete durch Israel für „null und nichtig“. Zudem warf sie Israel einen Bruch der 4. Genfer Konvention vor, die es der Besatzungsmacht in Art. 49 verbietet „Teile ihrer eigenen Zivilbevölkerung in das von ihr besetzte Gebiet [zu] verschleppen oder [zu] verschicken“.

Israel verstärkte den Siedlungsbau seit 1977, als erstmals eine konservative Likud-Regierung unter Menachem Begin an die Macht kam. Im März 1979 befasste sich erstmals auch der Sicherheitsrat mit dem Siedlungsbau. Er erklärte die 4. Genfer Konvention für anwendbar, damit alle Siedlungen für illegal und zu einem Friedenshindernis. Der forcierte Siedlungsbau führte zu Spannungen mit der palästinensischen Bevölkerung. Den zunehmenden Gewalttätigkeiten begegnete die israelische Regierung mit der Erlaubnis für die Siedler, Waffen tragen zu dürfen, was eher eskalierend wirkte und die Gefahr barg, dass Siedler „Verbrechen gegen die arabische Zivilbevölkerung“ begehen, wie sich der Sicherheitsrat im Juni 1980 ausdrückte.

Bis 2003 wurden in den besetzten Gebieten ca. 200 Siedlungen errichtet.



Im Auftrag von Haaretz angefertigt von der Abteilung für Kartographie/Zentrum für Arabische Studien in A-Ram unter Leitung von Khalil Tufakji auf der Basis der Karte des United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), in: Haaretz, 24. März 2006.

Hier leben nach Angaben des Sonderberichterstatters der UN-Menschenrechtskommission für die Lage der Menschenrechte in den seit 1967 besetzten Gebieten, John Dugard, knapp über 400.000 Siedler, davon ca. 184.000 in Ost-Jerusalem bzw. in der unmittelbaren Nachbarschaft. Auch wenn sich Israel im Sommer 2005 komplett aus dem Gaza-Streifen zurückgezogen hat, stellt sich die Siedlungsfrage im Westjordanland weiterhin. Im nördlichen Westjordanland wurden zwar vier und weitere isolierte Siedlungen geräumt, aber andere Siedlungen werden erweitert und neue gebaut, wie Dugard in seinem Bericht vom Dezember 2005 feststellt. Dieses trage dazu bei, das Westjordan-

land in einzelne Kantone zu verwandeln und dessen territoriale Einheit zu zerstören, so der Bericht weiter.

Hinzu komme, so Dugard, auch die Tatsache, dass die jüdischen Siedlungen große Mengen der Wasserressourcen für sich beanspruchten. Der forcierte Siedlungsausbau in den besetzten Gebieten ist nach wie vor eines der Haupthindernisse für die Lösung des Nahost-Konfliktes.

## Die „Road Map“

Vor dem Hintergrund der Gewalteskalation in den israelisch-palästinensischen Beziehungen im

Frühjahr 2002 trafen sich UN-Generalsekretär Kofi Annan, die Außenminister der USA und Russlands sowie der Außenbeauftragte des Rates der Europäischen Union, Javier Solana, in Madrid, um ihre Bemühungen für einen Frieden im Nahen Osten fortan zu koordinieren. Bereits im September 2002 legte das sogenannte Nahostquartett den „ergebnisorientierten ‚Fahrplan‘ für eine dauerhafte Zwei-Staaten-Regelung“ (engl. kurz: Road Map) vor, der den Konfliktparteien offiziell am 30. April 2003 überreicht wurde. Auf dem „Dreiergipfel“ von Akaba im Juni 2003 konnte US-Präsident George W. Bush die Zustimmung des palästinensischen Ministerpräsidenten (und heutigen Präsidenten) Mahmud Abbas und des israelischen Premierministers Ariel Sharon zur Road Map erwirken – von israelischer Seite war die Zustimmung allerdings an eine Liste von 14 Vorbehalten geknüpft, die Bush zu gegebener Zeit zu berücksichtigen versprach.

Die völkerrechtliche Grundlage für die Zwei-Staaten-Lösung bildet, neben der Resolution 242, vor allem die Resolution 1379 (März 2002), in welcher sich der Sicherheitsrat erstmals ausdrücklich für zwei Staaten, Israel und Palästina, ausspricht.

Entsprechend den vielen Streitfragen im Rahmen des Nahostkonfliktes blieb auch die Road Map zum Teil vage. Sie zerlegt den Weg zu einer Beilegung des Konflikts in drei Phasen. Am Ende soll es zwar zwei Staaten geben. Im Hinblick auf den zukünftigen palästinensischen Staat wird aber nur eine „maximale territoriale Zusammengehörigkeit“ (territorial contiguity) gefordert. Definiert werden soll diese in bilateralen Verhandlungen, ebenso wie der Grenzverlauf. Für ein Zwischenstadium sieht die Road Map einen Staat in „vorläufigen Grenzen“ mit „einigen Merkmalen von Souveränität“ vor, dessen internationale Anerkennung das Quartett anstrebt. Erst nach der Regelung aller offenen Fragen soll ein Abkommen die Besatzung aufheben und den Konflikt beenden. Erst dann wäre der Resolution 242 (1967) Genüge getan, die von sicheren und anerkannten Grenzen spricht.

In der ersten Phase muss Israel lediglich die seit März 2001 errichteten Siedlungen auflösen. Was mit der großen Zahl der älteren und zumeist viel größeren Siedlungen geschieht, bleibt offen. Wenn sie bestehen bleiben, würde das den territorialen Zusammenhang eines zukünftigen Staates Palästina erheblich einschränken

In Anlehnung an die Resolution 242 (1967) fordert die Road Map für die Flüchtlingsfrage „eine einvernehmliche, gerechte, faire und realistische Lösung“. Eine Rückkehr aller palästinensischen Flüchtlinge nach Israel (2006: ca. 4,3 Mio.) wird damit faktisch ausgeschlossen.

Am Schluss soll die Einigung über den Status von Jerusalem stehen, vielleicht das schwierigste Problem von allen, da sich dabei Politik und Religion stärker vermischen als bei allen anderen Fragen.

Obwohl die Entwicklung dem Zeitplan der Road Map hinterherläuft, hält das Quartett an ihr als dem einzigen bisher von allen Akteuren akzeptierten Friedensplan fest. Der Wahlsieg der auch als Terrororganisation tätigen Hamas bei den palästinensischen Parlamentswahlen vom Januar 2006 hat die Road Map jedoch erst einmal eingefroren. Jede Gruppe, die in einem demokratischen Prozess mitwirkt, müsse am Ende die Waffen niederlegen, kommentierte UN-Generalsekretär Annan den Wahlsieg der Hamas und

zeigte sich sicher, dass auch Hamas darüber nachdenke.

## Die Mauer

Im Juni 2002 beschloss die israelische Regierung eine physische Barriere zu errichten, um den Übertritt der Palästinenser aus dem Westjordanland nach Israel besser kontrollieren zu können. Begründet wurde dieser Schritt mit dem palästinensischen Terrorismus.

„Ein neuer palästinensischer Staat muss wahrhaftig lebensfähig sein, mit einem zusammenhängenden Westjordanland. Keine Partei sollte einseitige Aktionen durchführen, welche den Endstatusfragen vorgreifen würden.“

Kofi Annan, Mai 2005

Das Vorhaben wurde weltweit kritisiert. Die israelische Regierung nennt die Sperranlagen Sicherheitszaun, von Gegnern werden sie in Anlehnung an das ehemalige südafrikanische System der Rassentrennung als „Apartheidsmauer“ bezeichnet.



Illegale Grenzziehung: Die Mauer teilt palästinensische und jüdische Wohngebiete, hier nahe Jerusalem. Der von Israel errichtete rund 700 Kilometer lange Sperrzaun aus Draht, Videokameras und acht Meter hohen Betonquardern verläuft auf palästinensischem Gebiet und soll die künftige Grenze definieren. Der Internationale Gerichtshof hat den Verlauf der Mauer für illegal erklärt.

Foto: ©dpa-Fotoreport

Die Generalversammlung kritisierte erstmals auf einer Notstandsosondertagung im Dezember 2003 den Bau „einer Mauer innerhalb der besetzten Palästinensergebiete“ und beauftragte den Internationalen Gerichtshof (IGH) mit einem (unverbindlichen) Gutachten (advisory opinion) über die rechtlichen Konsequenzen, welche sich aus dem Bau der Mauer ergäben. Sie unterstrich die internationale Ablehnung des Mauerbaus und wies darauf hin, dass vor allem durch den Verlauf der Sperranlagen (zum Großteil auf palästinensischem Gebiet) „eine Zwei-Staaten-Lösung physisch unmöglich“ gemacht werden könnte. Nach einem Urteil des Israelischen Obersten Gerichtshofes vom 30. Juni 2004 musste die Regierung Israels den Verlauf zwar geringfügig korrigieren (statt 622 km werden es nun 670 km sein), aber dennoch weichen die Sperranlagen weiter etwa 10 % zu Ungunsten der Palästinenser von der sogenannten „Grünen Linie“, der Waffenstillstandslinie von 1949, ab.

Noch weiter geht der Internationale Gerichtshof in seinem Gutachten vom 9. Juli 2004, in dem er den gesamten Verlauf der Mauer *innerhalb* der besetzten Gebiete für illegal erklärt und Israel auffordert, die Arbeiten zu beenden und den Palästinensern die entstandenen Schäden zu ersetzen. Weiterhin seien alle Staaten verpflichtet, die sich ergebene „illegale Situation“ nicht anzuerkennen.

Israel beteuert zwar, dass es sich nur um temporäre Sperren handele, die jederzeit wieder abgebaut werden könnten. Das Militär hat jedoch schon im Oktober 2003 das Territorium zwischen der Mauer und der Grünen Linie zum „geschlossenen militärischen Gebiet“ (closed zone) erklärt, das die Palästinenser seither nur mit Sondergenehmigungen betreten dürfen. Wurden diese in der ersten Zeit überwiegend nach Sicherheitsabwägungen vergeben, „scheint“ es, so der UN-Sonderberichterstatter John Dugard, gegenwärtig so zu sein, dass Genehmigungen von beweisbaren Landbesitz- oder Nutzungsrechten abhängig gemacht würden. Israel macht sich damit das traditionelle palästinensische Landrecht zunutze, das verbriefte Besitz- oder Nutzungsrechte nicht kennt.

Aufgrund des Mauerbaus, der Zerstörung von Häusern, des nur willkürlich gewährten Zugangs und des ständigen Streits mit der israelischen Verwaltung um die Besitz- und Nutzungsrechte verlassen immer mehr Palästinenser das „geschlossene Gebiet“ und wandern in

andere Gegenden des Westjordanlandes ab. Nach Angaben des Sonderberichterstatters haben bisher etwa 11.000 Personen (von ehemals ca. 49.000 dort lebenden Palästinensern) das Gebiet verlassen. Damit bildet sich eine neue Gruppe palästinensischer Flüchtlinge heraus. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass die so genannte Ent-Palästinensierung (de-Palestinization) des geschlossenen Gebietes es den israelischen Behörden erleichtere, sich des Landes zu bemächtigen, um es dann an die Siedler zu geben. Bedenkt man, dass Israel bereits die Golan-Höhen und Ost-Jerusalem annektiert hat, ist diese Sorge nicht unbegründet.

## Fazit

Aufgrund des Prinzips der Staatensouveränität und der Abhängigkeit in ihrer Willensbildung von den Interessen der Mitgliedstaaten können die Maßnahmen der Vereinten Nationen nur beschränkte Wirkungen entfalten. So sind Blockaden und vage formulierte Resolutionen im Sicherheitsrat strukturbedingt.

In der Generalversammlung bilden die arabischen und islamischen Staaten, zusammen mit vielen die Palästinenser ebenfalls unterstützenden Entwicklungsländern eine stabile antiisraelische Mehrheit. Die teilweise harsche Wortwahl verdeutlicht dies.

„Wenn sich der Friedensprozess vorwärts bewegt, scheint vieles möglich. Wenn er jedoch stillsteht, bewegen sich die Parteien in der Tat rückwärts.“

Kofi Annan, Juni 2005

Trotz dieser schwierigen Gegebenheiten waren die Vereinten Nationen in der Lage, den „legitimen Rechten des Palästinensischen Volkes“ zur internationalen Anerkennung zu verhelfen. Sie stärkten auf diese Weise das Recht als Grundlage der internationalen Beziehungen, das in diesem hochgradig asymmetrischen Konflikt der schwächeren Partei eine Alternative zu Gewalt und Terror bietet. Die UN bauten das völkerrechtliche Fundament, das bis heute für alle Friedensbemühungen die Grundlage bildet. Mit humanitärer Hilfe in großem Umfang sorgten sie überdies dafür, dass dem Palästinensischen Volk die Lebensgrundlagen erhalten blieben, ohne die es nicht so beharrlich daran festhalten könnte, seine international anerkannten legitimen Rechte auch zur Geltung zu bringen.

## Literatur

- Flapan, Simcha: Die Geburt Israels. Mythos und Wirklichkeit, Neu Isenburg 2005.
- Fröhlich, Manuel: Dag Hammarskjöld und die Vereinten Nationen, Paderborn; München; Wien, Zürich 2002.
- Herz, Dietmar: Palästina – Gaza und Westbank. Geschichte, Politik, Kultur, 5. völlig überarb. und aktual. Aufl., München 2003.
- Johannsen, Margret: Der Nahost-Konflikt, in: Manfred Knapp/Gert Krell: Einführung in die Internationale Politik, 4. überarb. und erweitt. Aufl., München/Wien 2004, S. 444 – 479.
- Krautkrämer, Elmar: Der israelisch-palästinensische Konflikt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 20/2004, S. 3-13.
- Segev, Tom: Es war einmal in Palästina. Juden und Araber vor der Staatsgründung Israels, München 2005.
- United Nations Department of Public Information: The Question of Palestine and the United Nations, New York 2002.
- Wasserstein, Bernhard: Jerusalem – Der Kampf um die Heilige Stadt, München 2002.
- Zimmermann, Moshe: Goliaths Falle. Israelis und Palästinenser im Würgegriff, Berlin 2004.

## Links

- [www.un.org](http://www.un.org) (United Nations)
- [www.un.org/Depts/dpa/qpal](http://www.un.org/Depts/dpa/qpal) (Question of Palestine Homepage)
- <http://domino.un.org/unispal.nsf> (United Nations Information System on the Question of Palestine)
- [www.unrwa.org](http://www.unrwa.org) (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East)
- [www.btselem.org](http://www.btselem.org) (Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories; von der israelischen Regierung unabhängig)

Publikationen der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen sind zu beziehen über den UNO-Verlag, Am Hofgarten 10, 53113 Bonn, [bestellung@uno-verlag.de](mailto:bestellung@uno-verlag.de)

Text: Sascha Koos

Dr. Margret Johannsen

Redaktion: Ulrich Keller

Stand: April 2006