



UN BASIS-INFORMATIONEN 44

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 sie über mehr als sechs Jahrzehnte stärker beschäftigt. Mit zahlreichen 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 Konflikts aber machen deutlich, dass der Einfluss der UN 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.



UN-Generalsekretär Ban Ki-moon und der palästinensische Ministerpräsident Salam Fayyad mit Blick auf das Westjordanland. UN Photo: Mark Garten

Mandatszeit

Nach dem Ersten Weltkrieg wurden die ehemals 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. 1922 setzte der Völkerbund Großbritannien als Mandatsmacht für Palästina ein. Die Briten hatten noch während des Ersten Weltkriegs die Ambitionen von Juden und Arabern gefördert, mit der Absicht, die Einflussnahme anderer europäischer Mächte auf ihren Kolonialbesitz in Indien zu verhindern. Die sich entwickelnden bürgerkriegsähnlichen Zustände konnte Großbritannien indes nicht beenden, so dass es die Palästinafrage schließlich am 2. April 1947 den Vereinten Nationen übergab. Seither ist die Weltorganisation offiziell mit dem Palästina-Konflikt befasst.

Der 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 sowie die Einsetzung eines Sonderausschusses für Palästina (UNSCOP = United Nations Special Committee on Palestine), der „ei-

Inhalt

Mandatszeit	1
Der UN-Teilungsplan	1
Gründung Israels und der arabisch-israelische Krieg 1948/49	2
Die palästinensischen Flüchtlinge und UNRWA	3
Der Suezkrieg 1956 und UNEF	4
Der Sechstagekrieg 1967	4
Oktoberkrieg 1973, UNEF II und UNDOF	5
Camp David 1978/79	6
Anerkennung der PLO	6
Die Situation der Palästinenser	7
Der Libanonkrieg und UNIFIL	8
Die Siedlungsfrage	9
Die „Road Map“	10
Die Mauer	11
Fazit	12

nen Bericht über die Palästinafrage“ vorbereiten sollte.

Im Gegensatz zu jüdischen Organisationen lehnte das Arabische Hohe Komitee jegliche Zusammenarbeit mit dem Sonderausschuss ab. Begründet wurde dies mit der Ablehnung der 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 oder zwei getrennte souveräne Staaten geben sollte. Mit einer Mehrheit von 7:3 Stimmen wurde schließlich der Zwei-Staaten-Vorschlag die Grundlage für Resolution 181 (II) der Generalversammlung über die „zukünftige Verfassung und Regierung von Palästina“ vom 29. November 1947, die sogenannte „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.

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 außerhalb der in der Teilungsresolution vorgegebenen Grenzen des jüdischen Staates und löste damit eine erste massive Welle von mehreren Hunderttausend Flüchtlingen aus.

Der Sicherheitsrat rief die Konfliktparteien zur sofortigen Einstellung der Gewalt auf (S/RES/43; 1. April 1948), lehnte aber Zwangsmaßnahmen ab. 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. Weder die USA, die ihn ursprünglich mitgetragen hatten, noch Großbritannien, das sich bei der Teilungsresolution der Stimme enthalten hatte, investierten Energie in seine Umsetzung. Der entscheidende Grund für sein Scheitern 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 obsolet, da Israel das Gebiet, das für den jüdischen Staat vorgesehen war, im Zuge des seiner Unabhängigkeitserklärung folgenden Krieges substanziell vergrößerte. Mit der Entscheidung des israelischen Kabinetts vom 6. Januar 1950, West-Jerusalem zur israelischen Hauptstadt zu erklären, war schließlich auch die Diskussion über die internationale Verwaltung für Jerusalem 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-



Ein palästinensischer Flüchtling des ersten arabisch-israelischen Krieges 1948/49. UN Photo

Teilungsplans zu nennen. Der folgende Krieg machte diesen dann vollends zu nichts.

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. Ein Vermittlungsvorschlag des Grafen Bernadotte scheiterte am Widerstand beider Seiten und am 9. Juli flammten die Kämpfe 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 lediglich 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 der Abkommen übertrug man der bereits geschaffenen UN-Waffenstillstands-Überwachungsorganisation (UNTSO). Auf Basis seiner militärischen Erfolge konnte Israel in den Verhandlungen über die Waffenstillstandslinien (auch als „Grüne Linie“ bezeichnet) sein Staatsgebiet von ca. 56 Prozent auf ca. 78 Prozent des ehemaligen britischen Mandatsgebiets Palästina vergrößern.

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 Massakern, 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. Bis heute ist die Flüchtlingsfrage ungelöst. Die Gesamtzahl der registrierten Flüchtlinge beläuft sich 62 Jahre später auf 4,8 Mio., von denen 1,4 Mio. in 58 Flüchtlingslagern leben (in Jordanien, Libanon, Syrien sowie im Gaza-Streifen und Westjordanland, einschließlich Ost-Jerusalem).

UN-Waffenstillstands-Überwachungsorganisation

United Nations Truce Supervision Organization – UNTSO

UNTSO bildete sich ab Sommer 1948 aus einem Zusammenwachsen der Waffenstillstandskommission mit den Militärbeobachtern [S/RES/50(1948)]. Zunächst überwachte 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 von 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 Mai 2011 bestand UNTSO aus 150 militärischen Beobachtern. Seit 1948 kamen 50 Missionskräfte bei ihrer Arbeit ums Leben.

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 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 Juni 2011 bis Juni 2014. 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 29.000 Gebietskräfte (hauptsächlich Flüchtlinge).

UN-Notstandstruppe

United Nations Emergency Force – UNEF

Die United Nations Emergency Force geht zurück auf 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 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 UNEF im Februar 1957 mit 6073 Soldaten. Während der knapp zwölf Jahre ihres Einsatzes kamen 110 Missionskräfte ums Leben.

UN-Beobachtertruppe für die Truppenentflechtung

United Nations Disengagement Observer Force – 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. Das Mandat wurde zuletzt im Juni 2011 verlängert. Im Juni 2011 waren 1042 Soldaten und 76 Militärbeobachter der UNTSO bei der UNDOF tätig. Seit dem Beginn der Mission sind 42 Missionskräfte getötet worden.

UN-Interimstruppe im Libanon

United Nations Interim Force in Lebanon – 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“. Die Sicherheitsratsresolution 1701 vom 11. August 2006 erlaubte UNIFIL erstmals, ihr auf der Basis von Kapitel VII der UN-Charta erteiltes Mandat mit Gewalt durchzusetzen. Sie soll das Ende der Feindseligkeiten überwachen, der Regierung und den Streitkräften des Libanon helfen, irreguläre Kämpfer und Waffen aus dem Grenzgebiet zu verbannen sowie Waffenschmuggel zu unterbinden. Sie soll überdies dafür sorgen, dass humanitäre Hilfe die Zivilbevölkerung erreicht und die Vertriebenen an ihre Wohnorte zurückkehren können. Resolution 1071 autorisiert eine Truppenstärke UNIFILs von bis zu 15.000. Gegenwärtig sind knapp 12.000 Soldaten und 50 Militärbeobachter der UNTSO im südlichen Libanon und vor der Küste stationiert. Seit 1978 sind 277 Missionskräfte und zwei Militärbeobachter ums Leben gekommen.

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-Vermittlers Bernadotte verabschiedete die Generalversammlung am 11. Dezember 1948 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. Dies ist bis heute nicht geschehen. Der Hauptgrund dafür liegt in der Angst Israels (ca. 7,6 Mio. Einwohner), durch die Rückkehr der Flüchtlinge seine Identität als jüdischer Staat zu verlieren, als der es sich definiert. Die ungelöste Flüchtlingsfrage wurde eines der zentralen Probleme auf dem Weg zum Frieden. Das von den Palästinensern aus Resolution 194 (III) abgeleitete „Recht auf Rückkehr“ gibt es allerdings nicht, da die Generalversammlung 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 wiederum ist nicht auf die Palästina-Flüchtlinge anwendbar, da sie nach Art. 1 (D) nicht für intern Vertriebene gilt.

Der Suezkrieg 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 Sicherheitsrats an Ägypten, die Blockade zu beenden, blieb ohne Wirkung. Israel deutete das Vorgehen Ägyptens in Verbindung mit dessen Rüstungsanstrengungen als Indizien dafür, dass Ägypten einen Angriff auf Israel vorbereite. Zum Auslöser für den Suezkrieg wurde die Verstaatlichung der sich in anglo-fran-

zösischem Besitz befindlichen Suezkanal-Gesellschaft am 26. Juli 1956. Der ägyptische Staatspräsident Gamal Abdel Nasser begründete diesen Schritt mit dem Bau des Assuan-Staudamms: Ägypten benötige die Durchfahrtsgebühren, weil die USA, Großbritannien und die Weltbank es abgelehnt hätten, sich mit Krediten an der Finanzierung des Staudammbaus zu beteiligen. Wider Erwarten gelang es UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld, in Krisengesprächen mit den Außenministern 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 einem israelischen Überraschungsangriff auf Ägypten am 29. Oktober und einem anglo-französischen Angriff am 1. November war der Sicherheitsrat durch das Vetorecht Frankreichs und Großbritanniens blockiert. Das Vetorecht betrifft aber nicht Verfahrensfragen und so konnte der Sicherheitsrat trotz der Blockade eine Notstandssondertagung der Generalversammlung einberufen, 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 UN-Notstandstruppe (United Nations Emergency Force, UNEF) aufzustellen sei.

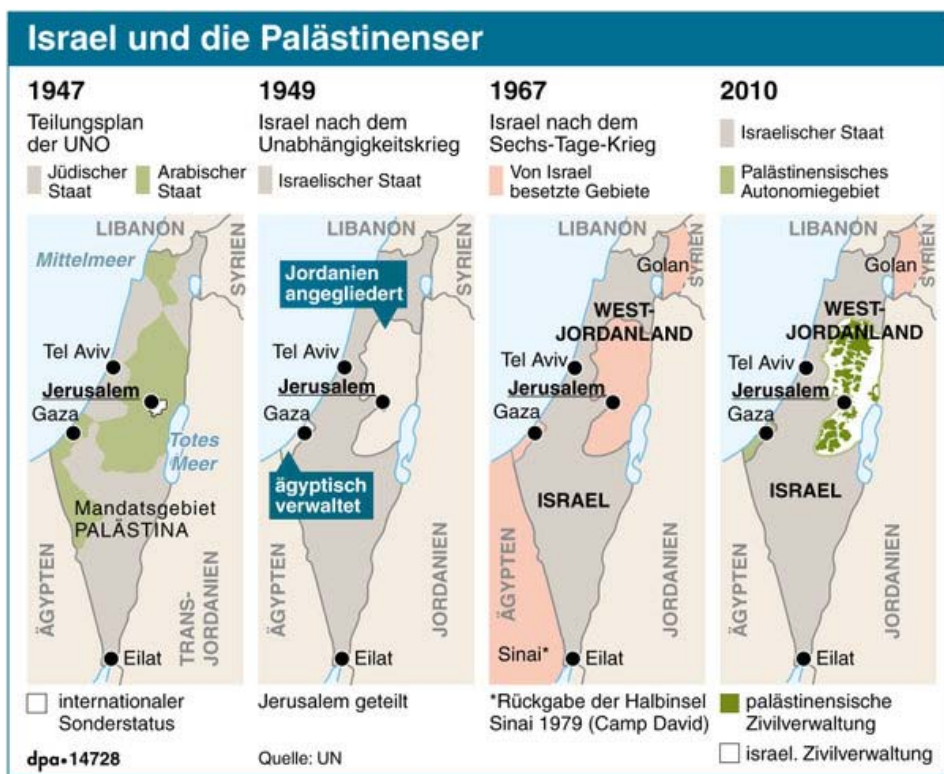
Für die geforderte Truppe gab es kein Vorbild. Auch wird in der UN-Charta nicht geregelt, wer diese vor Ort führen, wie lange deren Einsatz dauern soll oder ob die am Konflikt beteiligten Mitgliedstaaten auch Truppen stellen sollen.

UNEF begann ab 15. November den britisch-französischen Rückzug zu organisieren, der am 22. Dezember beendet war. Israel schloss den Rückzug seiner Truppen am 8. März 1957 ab – bedingungslos, wie die Generalversammlung es mehrfach gefordert hatte.

Zur Beilegung des Suezkrieges hatten die UN ein wichtiges Instrument der Friedenssicherung entwickelt, das auch über den Nahen Osten hinaus Wirkung entfaltete. Bis in die 1990er Jahre prägten die Prinzipien, die Hammarskjöld für UNEF formuliert hatte, sämtliche „Blauhelm“-Einsätze.

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 in der Region an. 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. Es setzte gegenüber der UNO den Abzug von UNEF durch und ließ seine Soldaten in die UN-



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 Kriegszustands 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 herbeizuführen (...).“

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

EF-Stellungen einrücken. Israel zog seine Armee an der syrischen Grenze zusammen. Die erneute Sperrung des Golfs von Akaba durch Ägypten am 21. Mai war für Israel der Kriegsgrund. Ein Blitzbesuch von UN-Generalsekretär Sithu U Thant am 5. Juni in Kairo kam zu spät. In einem Überraschungsangriff zerstörte die israelische Luftwaffe am Morgen des 5. Juni 1967 die Luftstreitkräfte Ägyptens, Jordaniens und Syriens nahezu vollständig am Boden. Zwei Tage später rückten israelische Truppen kampfflos in Ost-Je-

den 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. Sie veranlassten Israel, seine Bemühungen um den Abschluss eines Friedensabkommens mit Syrien und Ägypten auf der Basis der internationalen Grenzen und unter Berücksichtigung israelischer Sicherheitsbedürfnisse einzustellen.

S/RES/242(1967) bildete über die Jahrzehnte die Grundlage aller internationalen Pläne und Initiativen zur Lösung der Nahost-Frage. Aber der von Generalsekretär U Thant eingesetzte Sonderbeauftragte für den Nahen Osten, der Schwede Gunnar V. Jarring, hatte mit seinen mehrjährigen Vermittlungsbemühungen letztlich keinen Erfolg: Israel beharrte auf direkten Verhandlungen als Voraussetzung für einen Abzug aus dem Sinai und Ägypten hielt an einem bedingungslosen Rückzug Israels fest. Der von Ägypten 1968 begonnene sogenannte „Zermübungskrieg“ konnte erst durch die Vermittlung von US-Außenminister William Rogers 1970 beendet werden. Eine grundsätzliche Klärung der Situation gelang jedoch nicht. Erst ein

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 4. September 1975 kontrollierte UNEF II auch die Neustationierung beider Armeen und fungierte als Puffer. Ihre größte Personalstärke erreichte UNEF II im Februar 1974 mit 6973 Soldaten. Während des fast sechsjährigen Einsatzes kamen 51 Missionskräfte ums Leben.

rusalem ein. Vor der Klagemauer erklärte Verteidigungsminister Moshe Dayan 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 entstan-

weiterer Krieg bereitete den Weg zu einer Rückgabe des Sinai an Ägypten.

Oktoberkrieg 1973, UNEF II und UNDOF

Im Gegensatz zu seinem Vorgänger Nasser versuchte der neue ägyptische Präsident Anwar al-Sadat zunächst, die festgefahrene Lage diplomatisch durch Hinwendung zum Westen und versöhnliche Rhetorik gegenüber Israel zu verbessern, fand damit bei Israel aber kein Gehör. Ohne Erfolg blieben auch die Gespräche, die UN-



Der UN-Sicherheitsrat verabschiedet am 22. November 1967 die historische Resolution 242, auf der seitdem alle Friedensinitiativen aufbauen. UN Photo: Yutaka Nagata

Generalsekretär Kurt Waldheim im Jahr 1973 während einer Nahostreise führte. Parallel dazu rüstete Sadat auf und traf Absprachen mit Syrien, die beide Länder vor Israel geheim halten konnten. Der syrisch-ägyptische Angriff am 6. Oktober 1973, dem Jom Kippur-Fest (Versöhnungsfest), traf Israel denn auch unvorbereitet und es musste zunächst erhebliche Rückschläge hinnehmen. Im Verlauf des dreiwöchigen Krieges entbrannte unter Beteiligung der Supermächte, die an ihre Partner per Luftbrücke Waffen lieferten, eine ungeheure Materialschlacht. Der Sicherheitsrat war zu Beginn des Krieges erneut durch gegenseitige Vetodrohungen und Debatten blockiert. Er reagierte erst am 22. Oktober mit einer Resolution, die eine sofortige Waffenruhe, die Umsetzung von Resolution 242 (1967) und die Aufnahme von Verhandlungen mit dem Ziel verlangte, „einen gerechten und dauerhaften Frieden im Nahen Osten herzustellen“. Israel jedoch 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, 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 für den

21. Dezember 1973 eine Friedenskonferenz für den Nahen Osten nach Genf ein. Neben den beiden Supermächten, die sich den Vorsitz teilten, kamen Israel, Ägypten und Jordanien nach Genf. Syrien war eingeladen, nahm aber nicht teil. Das Ziel der Konferenz war die Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 242 (1967). Über deren Auslegung wurde indes gestritten, was schließlich zur Vertagung der Verhandlungen führte. Eine Wiedereinberufung scheiterte vor allem an der Weigerung Israels, mit der PLO (Palestine Liberation Organization = Palästinensische Befreiungsorganisation) zu verhandeln – die PLO galt als Terrororganisation. Mehr Erfolg war der US-Diplomatie beschieden. Mit tatkräftiger Unterstützung der auf der UN-Konferenz gebildeten militärischen Arbeitsgruppe gelang es dem damaligen US-Außenminister Henry Kissinger, bis Anfang September 1975 insgesamt vier Truppenentflechtungsabkommen zwischen Israel, Ägypten und Syrien zu vermitteln. Das Abkommen mit Syrien vom 31. Mai 1974 wird seitdem von UNDOF (United Nations Disengagement Observer Force) überwacht, die durch ihre Präsenz erheblich zur Entspannung auf den Golanhöhen beitragen konnte.

Camp David 1978/79

Ermutigt durch den Optimismus des designierten US-Präsidenten Jimmy Carter, der am 12. Januar 1977 in einem Gespräch mit führenden Abgeordneten und Senatoren die Chancen für eine Beilegung des israelisch-arabischen Konflikts positiv beurteilt hatte, unternahm UN-Generalsekretär Waldheim im Februar eine neuerliche Nahostreise, um mit allen Beteiligten die Lage zu erörtern. Der in seinem Bericht für den Sicherheitsrat angemahte „entschlossene Schritt“ (determined effort), um das Misstrauen abzubauen, wurde andernorts bereits vorbereitet. Am 9. November 1977 überraschte Sadat mit der Ankündigung, er wolle, falls notwendig, vor das israelische Parlament treten, um Frieden herbeizuführen. Der israelische Premierminister Menachem Begin, mit dessen Amtsantritt im Mai erstmals ein Politiker des konservativen Likud an der Spitze der Regierung stand, lud Sadat sofort ein. In einem dramatischen Auftritt vor der Knesset erklärte Sadat, dass man die „psychologische Barriere“ zwischen den Arabern und den Israelis einreißen müsse. Ägypten sei bereit, mit Israel im Rahmen einer Gesamtfriedenslösung zusammenzuleben. Grundlage dafür wäre

der Rückzug Israels aus den im Sechstagekrieg 1967 besetzten Gebieten sowie die Errichtung eines palästinensischen Staates. Die Einladung zu einem Gegenbesuch Begin 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 von Resolution 242 und vertagte die Konferenz. Um die Möglichkeit eines Friedens nicht zu verspielen, lud Präsident Carter Sadat und Begin vom 6. bis 17. September 1977 nach Camp David ein. Nach zwölf Tagen lag mit dem Camp David-Abkommen die Grundlage für einen Friedensvertrag vor, der nach weiteren langwierigen Verhandlungen am 26. März 1979 in Washington unterzeichnet wurde. 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

Obgleich 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 weiterhin nur als Flüchtlinge und nicht als Volk wahrgenommen. Noch 1967 war in Resolution 242 nur vom „Flüchtlingsproblem“ die Rede, weshalb die Palästinenser und die 1964 auf Initiative Nassers gegründete PLO die Resolution lange ablehnten. Im Gegensatz zum Geist jener Resolution propagierte die PLO seit Übernahme ihrer Führung durch Jassir Arafat im Jahr 1969 den bewaffneten Kampf als das einzig legitime Mittel zur Befreiung Palästinas sowie die Vernichtung Israels. Zahlreiche Terroranschläge und



Jassir Arafat vor der UN-Generalversammlung am 13. November 1974. UN Photo: DB

Flugzeugentführungen in und außerhalb Israels gehen auf das Konto der PLO bzw. ihrer Mitgliedsorganisationen.

Der Ausgang des Oktoberkrieges bewirkte in der PLO ein strategisches Umdenken. 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. Die arabischen Staaten akzeptierten diese Hinwendung der PLO zu diplomatischen Mitteln im Verfolgen palästinensischer Interessen und erkannten die PLO im Oktober 1974 als die „alleinige legitime Vertretung der Palästinenser“ an. Wenig später, am 22. November, gestand die Generalversammlung auf Initiative arabischer Staaten den Palästinensern „das Recht auf Selbstbestimmung ohne Einmischung von außen“ zu. Damit ermutigte



Alltagsszene aus dem von UNRWA geleiteten Aida-Flüchtlingscamp im Westjordanland.
UN Photo: Stephanie Hollyman

sie das Werben Arafats innerhalb der PLO für eine politische Lösung der Palästinafrage. In einer zweiten Entschließung verlieh sie der PLO einen offiziellen Beobachterstatus mit Rederecht in der Vollversammlung. In der Folge eröffnete die PLO in vielen westlichen Hauptstädten sogenannte „Verbindungsbüros“ und Arafat wurde vielerorts wie ein Staatschef behandelt. Mit der Proklamation eines unabhängigen Staates Palästina auf dem Nationalkongress der PLO von 1988 in Algier war die Zweistaatenregelung innerhalb der PLO sichtbar mehrheitsfähig geworden. Die Vereinten Nationen verbanden ihre Anerkennung der Staatsproklamation mit einer protokollarischen Aufwertung der PLO: Die Bezeichnung der Beobachterdelegation lautet seither nicht mehr „Palästinensische Befreiungsorganisation“, sondern kurz und vielversprechend „Palästina“.

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 vorrangig 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 August 2010 notiert es systematische und andauernde Menschenrechtsverletzungen in den besetzten palästinensischen Gebieten, Verstößen gegen das Völkerrecht und das humanitäre Völkerrecht, eine Kultur der Straflosigkeit sowie massive Behinderung der Arbeit von Menschenrechtsorganisationen. Zusätzlich setzte die Generalversammlung im November 1975 den „Ausschuss für die

Ausübung der unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes“ ein. Der Nahostkonflikt und die Palästinafrage werden seither in jeder Sitzungsperiode in mehreren Resolutionen behandelt, deren Wortlaut nicht selten aus den Vorjahren fast unverändert übernommen wird. Während der 64. Sitzung ab September 2009 waren es 21 Resolutionen, die sich explizit mit dem Konflikt befassten, was die Vermutung nahelegt, dass es dabei auch um politische Symbolik geht.

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

In seinem aktuellen Bericht aus dem Jahr 2010 äußert der Ausschuss höchste Sorge über die anhaltend schlechte Lage in den besetzten palästinensischen Gebieten. Eindringlich hebt er die Verheerungen des Gaza-Krieges 2008/09 und die ungebremste völkerrechtswidrige Besiedlung der besetzten Gebiete einschließlich Ost-Jerusalems hervor. Er bekennt sich nachdrücklich zur Zweistaatenregelung als einzig gangbarem Weg, den Palästinensern zur Ausübung ihrer unveräußerlichen Rechte zu verhelfen, und spricht sich für die sofortige Wiederaufnahme von Verhandlungen über den Endstatus aus. 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 Solida-

rität mit dem palästinensischen Volk“. Die Einrichtung der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) im Jahr 1994 gab der Tätigkeit der Vereinten Nationen einen neuen institutionellen Rahmen. Der Selbstverwaltung der Palästinenser im Westjordanland und Gaza-Streifen waren Geheimverhandlungen in Oslo zwischen Israel und der PLO vorausgegangen, in deren Folge die PLO Israels Recht auf eine Existenz in Frieden und Sicherheit anerkannte und Israel die PLO als Repräsentantin des palästinensischen Volkes und legitime Verhandlungspartnerin akzeptierte. Es folgte am 13. September 1993 in Washington die Unterzeichnung der israelisch-palästinensischen „Grundsatz-erklärung über die Übergangsregelungen für die Autonomie“. Mit ihr wurde ein Verhandlungsprozess in Gang gesetzt, in dessen Logik die Entstehung eines souveränen palästinensischen Staates liegt. Allerdings regelte die Vereinbarung keine einzige Streitfrage abschließend. Zunächst sollte eine palästinensische Selbstverwaltung entstehen, deren Zuständigkeiten und Geltungsbereich im Laufe von fünf Jahren schrittweise auszudehnen seien. Die Selbstverwaltung sollte in sogenannten Endstatusverhandlungen über eine dauerhafte Regelung aller offenen Fragen münden. Erst hier wollte man die besonders strittigen Probleme anpacken: Grenzen, Jerusalem, Sicherheit, die Siedlungen, Flüchtlinge. Mit der PA besaßen die Palästinenser eine international anerkannte semistaatliche Führung, Regierungs- und Verwaltungsbehörden sowie einen Polizeiapparat.

In den Autonomiegebieten hat sich das Engagement der Vereinten Nationen vor allem in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Infrastruktur enorm verstärkt. Institutionell drückte sich das 1994 in der Einsetzung eines UN-Sonderkoordinators für die besetzten Gebiete (UNSCO) aus, der als Fokus für die vielfältigen UN-Aktivitäten dienen sollte. Seit 1999 ist der Amtsinhaber für den gesamten Friedensprozess zuständig und vertritt die Vereinten Nationen im Nahostquartett, in dem die USA, Russland und die EU zusammen mit den UN ihre Bemühungen um eine Konfliktlösung koordinieren. Neben der vermittelnden Tätigkeit ist die regelmäßige Unterrichtung des Sicherheitsrates ein wichtiger Aspekt der Arbeit.

Am 29. Juli 2000 begannen in den USA Verhandlungen über den Endstatus (Camp David II). Nach 13 Tagen wurden sie ergebnislos abgebrochen. Im Zuge der nachfolgenden Gewalteskalation zwischen der israelischen Armee und militanten pa-



Richard Goldstone, Leiter der Ermittlungsmission der Vereinten Nationen für den Gaza-Konflikt, bei der Vorstellung seines Berichts vor dem UN-Menschenrechtsrat im September 2009. Der Bericht konstatiert sowohl auf israelischer als auch palästinensischer Seite schwere Kriegsverbrechen während des Gaza-Kriegs 2008/2009. Ebenso kritisiert er den unverhältnismäßigen Einsatz von Gewalt seitens Israels. Später distanzierte sich Goldstone von Teilen seines eigenen Berichts – seine drei Mitautoren vermuten politischen Druck hinter der Neubewertung. UN Photo: Jean-Marc Ferré

löstinensischen Organisationen wurde vieles von dem schwer beschädigt oder zerstört, was in den ersten Jahren aufgebaut worden war (z.B. Justiz- und Polizeinfrastruktur, der aus Mitteln der EU und der UN erbaute Flughafen von Gaza, medizinische Versorgung, Produktionsstätten). 2007 führten innerpalästinensische Rivalitäten zur politischen Spaltung zwischen dem Westjordanland und dem Gaza-Streifen, in deren Folge auch die demokratischen Errungenschaften der Aufbaujahre verloren gingen. Auch ökonomisch driften die beiden palästinensischen Territorien auseinander: Der von Hamas regierte und von Israel abgeriegelte Gaza-Streifen, der zudem immer wieder Ziel israelischer Militäroperationen wurde, versank im Elend, während das von Fatah dominierte und von der PA regierte Westjordanland dank externer Finanzhilfen ein bescheidenes Wirtschaftswachstum erzielen konnte. Über vier Jahrzehnte Besatzung und die wiederkehrenden militärischen Operationen Israels haben den Palästinensern einen hohen Preis abverlangt: Neben mehreren tausend Toten und der massiven Einschränkung von Freiheitsrechten hebt der von arabischen Wissenschaftlern im Auftrag des UN-Entwicklungsprogramms verfasste fünfte Arabische Bericht über die menschliche Entwicklung (Arab Human Development Report, AHDR) aus dem Jahr 2009 die negativen Folgen für Einkommen, Beschäftigung, Ernährung, Gesundheit, Bildung und Umwelt hervor. Unter den Zwängen der Besatzung lebt trotz internationaler Sozialhilfe ca. ein

Viertel der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze. Zurückzuführen ist dies vor allem auf das niedrige Beschäftigungsniveau. Wie das Sekretariat der UN-Sonderorganisation ILO (International Labour Organisation) in Genf in seinem Bericht über die Lage der Arbeitnehmer in den besetzten Gebieten von 2011 feststellt, ist die Gesamterwerbsquote von 41,1 Prozent im Jahr 2010 im internationalen Vergleich sehr niedrig, während die Arbeitslosenquote von 23,7 Prozent zu den weltweit höchsten zählt. Dramatisch ist die Lage im Gaza-Streifen. Die Bevölkerung leidet infolge der israelischen Blockadepolitik noch immer unter den Verheerungen des Krieges 2008/2009, über den der südafrikanische Richter Richard Goldstone im Auftrag des UN-Menschenrechtsrats Bericht erstattete. Hier sind die Aussichten für Jugendliche im erwerbsfähigen Alter besonders ungünstig: 61,2 Prozent der jungen Männer und 75,8 Prozent der jungen Frauen in der Erwerbsbevölkerung sind arbeitslos.

Im August 2009 veröffentlichte die PA ihren Plan zum Aufbau der Institutionen eines funktionsfähigen Staates binnen zwei Jahren. Die Vereinten Nationen unterstützen dieses Vorhaben nach Kräften, und ein UNSCO-Bericht bilanzierte im April 2011 erhebliche Fortschritte in den Bereichen, in denen sie sich besonders engagieren: Regierungstätigkeit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte; Lebensgrundlagen, Beschäftigung und Wirtschaftsproduktion; Gesundheit; Bildung und Kultur; soziale Rechte und Armutsbe-

kämpfung; Infrastruktur und Wasser. Einschränkend vermerkt der Bericht jedoch, dass die PA aufgrund der Besatzung und der Streitfragen im israelisch-palästinensischen Konflikt, aber auch wegen der innerpalästinensischen Spaltung an Grenzen gestoßen sei, die sie gegenwärtig aus eigener Kraft nicht überwinden könne.

Erst als immer mehr Staaten zu erkennen gaben, dass sie für die volle Mitgliedschaft Palästinas in den Vereinten Nationen votieren wollten, sahen sich die innenpolitischen Rivalen gezwungen, aufeinander zuzugehen. Sie beschlossen im Mai 2011, eine Regierung der nationalen Einheit zu bilden, deren vorrangige Aufgabe darin bestehen sollte, die überfälligen Wahlen zu organisieren. In der Bevölkerung wurde der Beschluss begrüßt. Die Mehrheit hatte verstanden, dass das palästinensische Staatsprojekt nur breiteste Unterstützung finden wird, wenn der eingeleitete Versöhnungsprozess gelingt und die gewählte palästinensische Führung gegenüber Israel als berechenbar und durchsetzungsfähig gelten kann.

Der Libanonkrieg und UNIFIL

Seit 1948 waren entlang der israelisch-libanesischen Grenze Beobachter von UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization) stationiert. Nach der Vertreibung der PLO aus Jordanien im September 1970 wurde der Süden Libanons wiederholt zum Schauplatz israelischer Militäroperationen, die den dort errichteten PLO-Basen galten, aber auch Opfer unter der libanesischen Zivilbevölkerung und der libanesischen Armee forderten. Nach einem israelischen Angriff auf palästinensische Flüchtlingslager, der Anschläge in Israel vergelten sollte, wurde 1972 auf Bitten Libanons die UNTSO-Beobachtermission verstärkt. Im März 1978 drang Israel mit 25.000 Mann Bodentruppen in den Libanon ein. Auslöser der „Operation Litani“ genannten Offensive waren Angriffe der PLO auf Touristenbusse im Norden Israels. Der Libanon protestierte sofort beim Sicherheitsrat, woraufhin dieser den sofortigen Abzug der israelischen Truppen forderte und die United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) aufstellte. Israel zog sich bis Juni 1978 aus dem Südlibanon zurück, übergab seine Stellungen aber der von ihm unterstützten sogenannten Südlibanesischen Armee. Die Situation blieb gespannt und auch die regelmäßigen Feuergefechte mit PLO-Kämpfern gingen weiter.



Ein UNIFIL-Peacekeeper patrouilliert an der israelisch-libanesischen Grenze. UN Photo: Pasqual Gorritz

Unter Berufung auf Art. 51 UN-Charta (Selbstverteidigung) begann am 6. Juni 1982 nach einem Attentat auf den israelischen Botschafter in London der Einmarsch israelischer Truppen in den Libanon („Frieden für Galiläa“). Erklärtes Ziel war es, die PLO zu vertreiben und zu schwächen und so die Angriffe auf den israelischen Norden zu unterbinden. Der Sicherheitsrat verlangte noch am Tag der Invasion Israels „sofortigen und bedingungslosen“ Rückzug. Die Aufforderung ignorierend rückte Israel mit etwa 60.000 Soldaten auf Beirut vor und verhängte eine Blockade, die trotz mehrfacher Aufforderung des Sicherheitsrats, sie umgehend aufzuheben, fast zwei Monate andauerte. Außerdem setzte der Sicherheitsrat die Beobachtergruppe Beirut (Observer Group Beirut) ein, deren Anwesenheit allerdings nichts zur Einhegung der ausufernden Gewalt in und um Beirut beitragen konnte. Die am 16. August wieder aufgenommene 7. Notstandssondertagung der Generalversammlung verurteilte Israel für dessen Weigerung, die Resolutionen des Sicherheitsrats umzusetzen. Israel verlangte eine internationale Truppe, die Auflösung der PLO-Basen, den Ab-

zug sämtlicher fremder Truppen (womit diejenigen Syriens gemeint waren), Sicherheitsgarantien für seine Nordgrenze sowie die Einsetzung einer unabhängigen libanesischen Regierung. Da sich der Sicherheitsrat nicht auf eine Truppenentsendung einigen konnte, bildeten auf Bitten der libanesischen Regierung die USA, Frankreich und Italien eine multinationale Truppe, die bis zum 1. September ca. 6000 bewaffnete PLO-Kämpfer (darunter auch Arafat) in den Norden des Libanon evakuierte. Einen Tag nach der Ermordung des von Israel unterstützten libanesischen Präsidenten Bashir Gemayel am 14. September 1982 marschierte Israel in West-Beirut ein. Mit der israelischen

Armee in die Stadt gekommene christliche Milizen massakrierten am 17./18. September unter den Augen der Israelis die Bewohner der palästinensischen Flüchtlingslager Sabra und Shatila. Nach unterschiedlichen Schätzungen fielen ihnen zwischen 700 und 3500 unbewaffnete Männer, Frauen und Kinder zum Opfer. Der Sicherheitsrat verurteilte umgehend „die kriminellen Massaker“, die Generalversammlung bezeichnete sie sogar als „Akt des Völkermords“. Aufgrund innenpolitischen Drucks zog sich Israel binnen weniger Tage wieder aus West-Beirut zurück. Im Herbst 1982 zwangen Kämpfe zwischen verfeindeten PLO-Gruppen im Norden des Libanon Arafat und seine Anhänger ins Exil. Aus humanitären Gründen hatten der Generalsekretär und der Sicherheitsrat ihre Evakuierung auf griechischen Schiffen unter UN-Flagge gestattet. Das neue PLO-Hauptquartier wurde in Tunesien errichtet. Mit der weitgehenden Vertreibung der PLO aus dem Libanon war ein wichtiges Kriegsziel Israels erreicht. Veranlasst durch den zunehmenden innenpolitischen Widerstand gegen das militärische Engagement im Libanon zog Israel Anfang 1985 die meisten Kampf-

verbände aus dem Nachbarland ab. Einige restliche Truppen operierten weiter in einer 10 bis 20 km breiten sogenannten „Sicherheitszone“ nördlich der libanesisch-israelischen Grenze. Palästinensische Milizen sickerten in den folgenden Jahren erneut in den Südlibanon ein und setzten ihren Kampf fort; zudem entstand Israel ein weiterer Gegner, die libanesisch-schiitische Hisbollah, die es sich zum Ziel setzte, die israelischen Truppen aus dem Südlibanon zu vertreiben. Infolge steigender Verluste wurde Israels militärische Präsenz im Südlibanon schließlich zu Hause so unpopulär, dass sich die Regierung gezwungen sah, der Forderung des UN-Sicherheitsrats in seiner Resolution 425 aus dem Jahre 1978 vollständig nachzukommen. Am 24. Mai 2000 zog Israel seine Armee hinter die eigenen Grenzen zurück. Im Grenzgebiet kehrte jedoch keine Ruhe ein und militärische Zwischenfälle waren an der Tagesordnung. Als die Hisbollah am 12. Juli 2006 eine israelische Patrouille überfiel und zwei Soldaten gefangen nahm, löste sie damit eine massive israelische Militäroperation aus. Israels setzte erst Luft-, später auch Landstreitkräfte ein, während die Hisbollah mehrere tausend Raketen auf den Norden Israels abfeuerte. Der Krieg kostete über 1500 Menschen das Leben, die meisten von ihnen libanesische Zivilisten, trieb eineinhalb Millionen Menschen in die Flucht, verursachte im Libanon schwere Schäden an Häusern und Infrastruktur und hinterließ dort eine große Zahl von Blindgängern, die aus den von Israel eingesetzten Streubomben stammen. Seit dem 14. August 2006 herrscht eine von der UN-Interimstruppe im Libanon (UNIFIL) überwachte Waffenruhe. Erstmals wurde UNIFIL mit Marinestreitkräften ausgestattet, an denen auch Deutschland beteiligt ist. Sie soll dafür sorgen, dass „keine Verkäufe oder Lieferungen von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial an Libanon (gelangen), sofern sie nicht von dessen Regierung genehmigt sind“ (Sicherheitsratsresolution 1701 vom 11. August 2006). Die Wiederaufrüstung der Hisbollah-Milizen hat UNIFIL jedoch nicht verhindern können. Aufgrund ihrer innenpolitischen Stärke setzt die Hisbollah darauf, dass ihre Entwaffnung nur im Konsens erfolgen würde.

Die Siedlungsfrage

Dem Beschluss des israelischen Kabinetts vom 14. Juni 1967, die israelische Oberhoheit auf ganz Jerusalem auszudehnen,



Israelische Soldaten bei der Grenzkontrolle an einem Checkpoint nahe Jericho.

UN Photo: Stephanie Hollyman

folgte am 27. Juni das 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.

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 ihr „corpus separatum“ nicht retten. Ost-Jerusalem wurde, nach israelischem Recht, zu einem Teil Israels. Seither 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 hiervon begann Israel, im Westjordanland Siedlungen an strategisch wichtigen Orten anzulegen. Dafür erklärte es allen jordanischen Staatsbesitz im Westjordanland zu israelischem Staatseigentum und enteignete sowohl palästinensische Flüchtlinge als auch ansässige Palästinenser. Bis 1977 gelangte auf diese Weise nahezu ein Drittel des gesamten Westjordanlands in israelischen Staatsbesitz.

Die Generalversammlung reagierte im Dezember 1971. Sie erklärte jegliche Besiedlung der besetzten Gebiete durch Is-

rael für „null und nichtig“ und warf 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“. Seit 1977 verstärkte die israelische Regierung unter Menachem Begin (Likud) den Siedlungsbau massiv. Der Sicher-

„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, ehemaliger UN-Generalsekretär

heitsrat befasste sich erstmals im März 1979 mit dem Thema. Er erklärte die 4. Genfer Konvention für anwendbar, damit alle Siedlungen für illegal und zu einem Friedenshindernis. Als die palästinensische Bevölkerung begann, sich gegen den forcierten Siedlungsbau zu wehren, begegnete die israelische Regierung den zunehmenden Gewalttätigkeiten mit der Erlaubnis für die Siedler, Waffen zu tragen. Die Maßnahme wirkte indes eher eskalierend und barg die Gefahr, dass Siedler „Verbrechen gegen die arabische Zivilbevölkerung“ begehen, wie sich der Sicherheitsrat im Juni 1980 ausdrückte. Im Sommer 2005 löste Israel seine Militäreinrichtungen und Siedlungen im Gaza-Streifen auf. Doch im Westjordanland stellt sich die Siedlungsfrage weiterhin. Im Norden wurden zwar vier isolierte Siedlungen geräumt, aber andere Siedlungen wurden erweitert und neue gebaut. Dies trägt dazu bei, das Westjordanland in einzelne Kantone zu verwandeln und seine territoriale Einheit zu zerstören, kritisierte der Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission für die Lage der Menschenrechte in den seit 1967 besetzten Gebieten in seinem Bericht vom De-

zember 2005. Die jüdischen Siedlungen beanspruchen überdies große Mengen der Wasserressourcen für sich.

Heute leben über eine halbe Million Siedler mit israelischer Staatsangehörigkeit auf besetztem Land: Ein Netz von 121 Siedlungen (plus etwa 100 sogenannte Siedlungsaußenposten), die über ein 800 Kilometer langes Straßennetz untereinander und mit israelischem Territorium westlich der „Grünen Linie“ verbunden sind, überzieht das Westjordanland. Hier leben etwa 300.000 israelische Staatsbürger; weitere 200.000 im 1967 annektierten erweiterten Ost-Jerusalem. Im Westjordanland beträgt das überbaute Siedlungsland zwar nur ein Prozent der Gesamtfläche, aber die Kontrollbefugnisse der Kommunalverwaltungen und regionalen Siedlungsräte erstrecken sich auf über 42 Prozent des Territoriums.

Die israelische Siedlungspolitik in den besetzten Gebieten ist nach wie vor eines der Haupthindernisse für die Lösung des Nahost-Konflikts. Besonders brisant ist die Errichtung von Siedlerklaven inmitten palästinensischer Quartiere in Ost-Jerusalem, z.B. dem muslimischen Viertel in der Altstadt und in Wohngebieten wie Silwan, Scheich Scharra, Jabel al-Zeitun, Ras al-Amud, Abu Dis oder Jabel Mukaber.

Die „Road Map“

Alarmiert durch die Gewalteskalation in den israelisch-palästinensischen Beziehungen überreichte das 2002 gebildete Nahostquartett den Konfliktparteien am 30. April 2003 einen „ergebnisorientierten ‚Fahrplan‘ für eine dauerhafte Zwei-Staaten-Regelung“ (Road Map). Beide Seiten stimmten dem Dokument zu – die PA uneingeschränkt, Israel mit Vorbehalten, die der amerikanische Präsident George W. Bush zu gegebener Zeit zu berücksichtigen versprach.

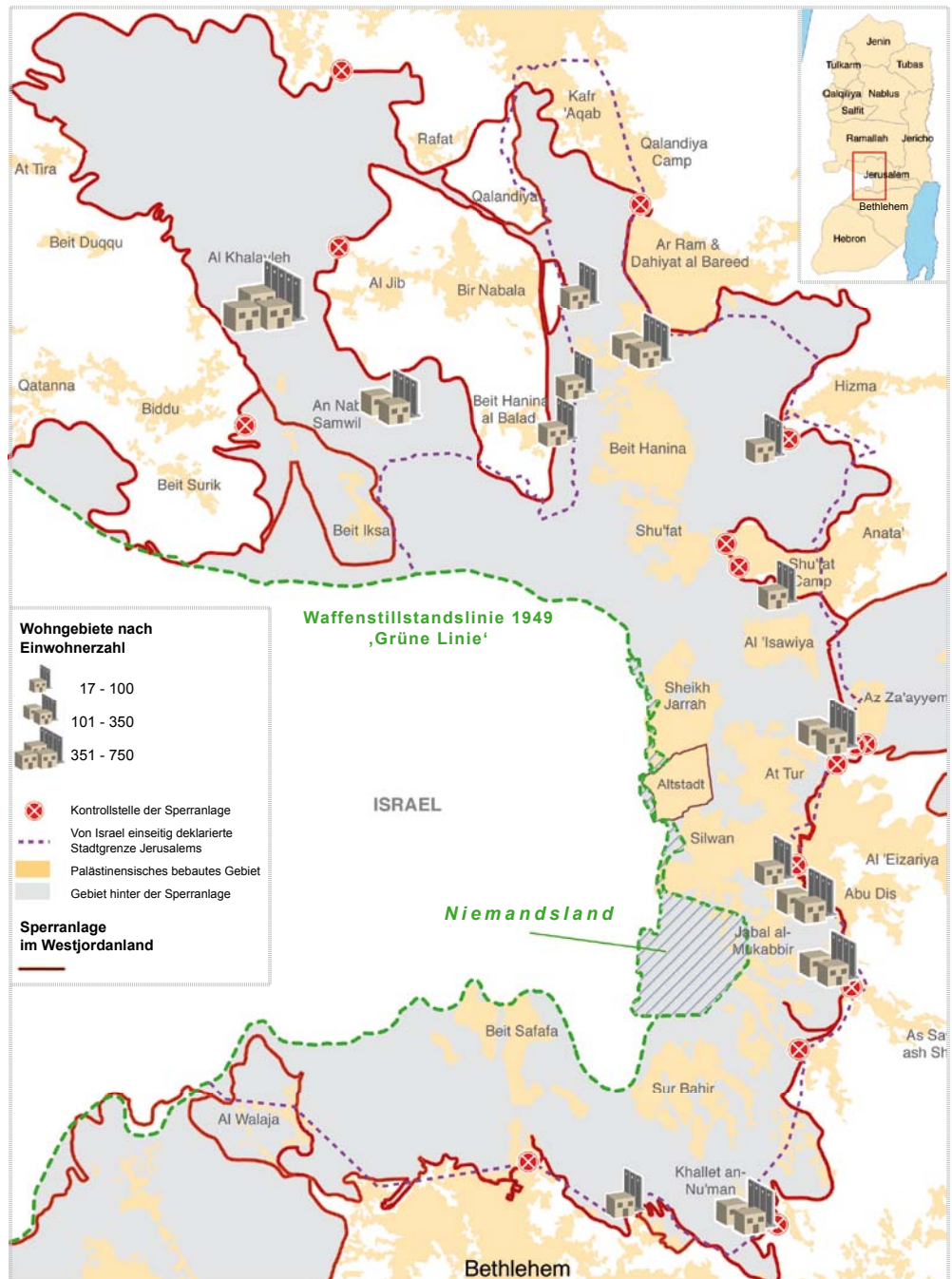
Die völkerrechtliche Grundlage für die Zwei-Staaten-Lösung bildet, neben Resolution 242, vor allem Resolution 1397 (März 2002), in der sich der Sicherheitsrat erstmals ausdrücklich für zwei Staaten, Israel und Palästina, ausspricht. In der Road Map wird allerdings für den zukünftigen palästinensischen Staat nur eine „maximale territoriale Zusammengehörigkeit“ (territorial contiguity) gefordert. Definiert werden soll



sie, ebenso wie der Grenzverlauf, in bilateralen Verhandlungen. 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 Besetzung aufheben und den Konflikt beenden. Zur Zukunft der Siedlungen, zur Flüchtlingsfrage und zum Status Jerusalems macht die Road Map keine verbindlichen Aussagen, entsprechend dem Grundsatz, dass die Lösung dieser Streitfragen den Konfliktparteien zu überlassen sei. Das Dokument sieht weder Vermittlung noch Streitschlichtung noch die Sanktionierung von Störmanövern vor, so dass die Hardliner auf beiden Seiten de facto in eine Vetoposition gelangten. Immer wieder wurden die Verhandlungen unterbrochen: 2006 nach dem Wahlsieg der als Terrororganisation geächteten Hamas, 2008 anlässlich des Gaza-Krieges und 2010 infolge der Siedlungsoffensive der neuen, aus den Wahlen nach dem Gaza-Krieg hervorgegangenen rechtsernationalen israelischen Regierung. Damit die palästinensische Forderung nach einem Stopp der Siedlungsoffensive die Wiederaufnahme von Verhandlungen nicht verhindert, gibt es in der EU Überlegungen, die Road Map mit Zähnen auszustatten. Dem müssten allerdings die USA zustimmen und es gibt bisher keine Anzeichen, dass dies geschehen könnte.

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. Das Vorhaben wurde weltweit kritisiert. Die israelische Regierung nennt die Sperranlage Sicherheitszaun, von Kritikern wird sie in Anlehnung an das ehemalige südafrikanische System der Rassentrennung als „Apartheidmauer“ bezeichnet. Die Generalversammlung kritisierte erstmals auf einer Notstandssondertagung 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, die 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 Sperranlage (zum Großteil auf palästinensischem Gebiet) „eine Zwei-Staaten-Lösung physisch unmöglich“ gemacht werden könnte. Noch weiter geht der Internationale Gerichtshof (IGH) 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 sowie den Palästinensern die entstandenen Schäden zu ersetzen. Weiterhin seien alle Staaten verpflichtet, die sich ergebende „illegale Situation“ nicht anzuerkennen. Das israelische Militär hatte bereits im Oktober 2003 das Territorium zwischen der Mauer und der Grünen Linie zum „geschlossenen militärischen Gebiet“ (Closed Area, auch Seam Zone genannt) erklärt, das die Palästinenser seither nur mit Sondergenehmigungen betreten dür-

fen. Genehmigungen werden in der Regel nur erteilt, wenn die Betroffenen Landbesitz- oder Nutzungsrechte nachweisen können. Israel macht sich damit das traditionelle palästinensische Landrecht zunutze, das verbriefte Besitz- oder Nutzungsrechte nicht kennt. Über 90 Prozent der Anträge auf Sondergenehmigungen wurden zwischen 2006 und 2009 mit der Begründung abschlägig beschieden, die Antragsteller hätten keine hinreichenden Belege für ihre Rechtsansprüche vorgelegt. 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. Damit bildet sich eine neue Gruppe palästinensischer Flücht-

linge heraus. Wie der Sonderberichterstatter bereits 2005 feststellte, birgt die als „Ent-Palästinensierung“ (de-Palestinization) bezeichnete demographische Entwicklung in dem geschlossenen Gebiet die Gefahr, dass sich die israelischen Behörden des „verlassenen“ Landes bemächtigen und den expandierenden Siedlungen zur Verfügung stellen. Sieben Jahre nach Veröffentlichung des Gutachtens des IGH gibt es keinen Anlass zur Entwarnung. Israel hat vor allem in Jerusalem weitere Fakten geschaffen. Wenn die Mauer gemäß heutiger Planung fertiggestellt ist, wird sie mit 708 km mehr als doppelt so lang sein wie die „Grüne Linie“ und zu 85 Prozent auf palästinensischem Territorium verlaufen, mit der Folge, dass das Gebiet eines künftigen palästinensischen Staates um 9,4 Prozent wertvollen Landes schrumpfen würde.



Israel besteht aus Sicherheitsgründen auf den 708 Kilometer langen Sperrzaun aus Draht, Videokameras und acht Meter hohen Betonquadern. Der Verlauf der Mauer, hier in der Stadt Abu Dis, wurde vom Internationalen Gerichtshof für illegal erklärt. Foto: Picture Alliance / Landov

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.

Trotz dieser schwierigen Umstände waren die Vereinten Nationen in der Lage, den „legitimen Rechten des palästinensischen Volkes“ zur internationalen Anerkennung zu verhelfen. Sie stärkten so das Recht als Grundlage der internationalen Beziehungen, das in diesem hochgradig asymmetrischen Konflikt der schwächeren Partei eine Alternative zu Gewalt und Terror bietet, und 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

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. Blockaden und vage formulierte Resolutionen im Sicherheitsrat sind strukturbedingt.

Volk die Lebensgrundlagen erhalten bleiben, ohne die es nicht so beharrlich daran festhalten könnte, seine international anerkannten legitimen Rechte auch zur Geltung zu bringen.

Literaturhinweise

- Bouillon, Markus E. : Zwischen den Stühlen. Von der schwierigen Rolle der Vereinten Nationen im Nahen Osten, Vereinte Nationen (VN), 6/2007, S. 221-227
- Flapan, Simcha: Die Geburt Israels. Mythos und Wirklichkeit, 2005
- Flores, Alexander: Der Palästina-Konflikt, 2009
- Fröhlich, Manuel: Dag Hammarskjöld und die Vereinten Nationen, 2002
- Johannsen, Margret: Der Nahost-Konflikt, in: Michael Staack (Hrsg.): Einführung in die Internationale Politik: Studienbuch, 2011, S. 613-648
- Johannsen, Margret: Der Nahost-Konflikt, 2011
- Nusseibeh, Sari (mit Anthony David): Es war einmal ein Land. Leben in Palästina, 2008
- Rawert, Mechthild/Sterzing, Christian/Vogler, Kathrin (Hrsg.): Nach Gaza. Zivilgesellschaft und internationale Politik, 2011
- Segev, Tom: Es war einmal in Palästina. Juden und Araber vor der Staatsgründung Israels, 2005
- Tams, Christian J.: Der Goldstone-Bericht zum Gaza-Krieg 2008/2009 aus Sicht des Völkerrechts, VN, 6/2010, S. 243-248
- United Nations Department of Public Information: The Question of Palestine and the United Nations, 2008

- Wasserstein, Bernhard: Jerusalem – Der Kampf um die Heilige Stadt, 2002
- Zimmermann, Moshe: Die Angst vor dem Frieden. Das israelische Dilemma, 2010.

Links

- www.frieden-sichern.de/nahostkonflikt.html (DGVN-Themenschwerpunkt zum Nahost-Konflikt)
- www.un.org (United Nations)
- domino.un.org/unispal.nsf/home.htm (Question of Palestine Homepage)
- domino.un.org/unispal.nsf (United Nations Information System on the Question of Palestine)
- www.unrwa.org (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East)
- 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 können über den UNO-Verlag bezogen werden.
bestellung@uno-verlag.de | www.uno-verlag.de