

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Tätigkeiten der Weltorganisation

### Politik und Sicherheit

**Nahost: Die Entwicklung von Ende 1974 bis nach Abschluß des 2. Sinai-Abkommens (58)**

I. Die Nahost-Politik gehört zu den Bereichen, in denen die Vereinten Nationen seit ihrer Gründung aktiv eingeschaltet waren. So werden die Sicherheitsratsresolution 242 vom November 1967 und die darauf folgende Entschließung 338 vom Oktober 1973 von den meisten Konfliktparteien nach wie vor als die einzige gemeinsame Basis für eine künftige umfassende Friedensregelung betrachtet. Im Zeitraum zwischen dem Ende der 29. Generalversammlung (18. Dezember 1974) und dem Beginn der diesjährigen 30. Generalversammlung am 16. September spielte die Weltorganisation in der Nahost-Politik allerdings mehr die Rolle eines interessierten Zuschauers als die eines aktiven Mitspielers. Am zweiten ägyptisch-israelischen Sinai-Abkommen von Anfang September dieses Jahres waren die Vereinten Nationen nicht beteiligt. UNO-Generalsekretär Waldheim hat freilich in seinem am 11. August veröffentlichten Jahresbericht darauf hingewiesen, daß die friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen eine sehr »wesentliche Rolle« sowohl bei der Aufrechterhaltung der Ruhe im Nahen Osten — von einem Frieden kann noch keine Rede sein — als auch bei der »Schaffung einer für fruchtbare Verhandlungen günstigen Atmosphäre« spielten.

II. Die 29. Generalversammlung endete am 18. Dezember 1974 ohne die auf der Tagesordnung gesetzte Nahost-Debatte. Mit Rücksicht auf die nahöstlichen Vermittlungsbemühungen des US-amerikanischen Außenministers Kissinger hatten die arabischen Staaten beschlossen, auf eine umfassende Erörterung der »Situation im Nahen Osten« zu verzichten. Der Entschluß war ihnen nicht so schwer gefallen, da ihnen der Tagesordnungspunkt »Die Palästina-Frage« dazu im November ohnehin schon ausreichend Gelegenheit gegeben hatte. Der Präsident der 29. Generalversammlung, Algeriens Außenminister Bouteflika, sah am letzten Tag der Tagung aber davon ab, die Versammlung förmlich zu schließen. Im Hinblick auf den noch unerledigten Tagesordnungspunkt vertagte er die Versammlung lediglich, um so, wenn die Umstände es erforderlich erscheinen lassen sollten, eine Nahost-Debatte ohne besondere Verfahrensschwierigkeiten auch im Frühjahr oder Sommer 1975 ansetzen zu können. Auch 1967 und 1973 waren die Generalversammlungen in ähnlicher Weise suspendiert worden. Bouteflikas Vorsichtsmaßnahme erwies sich im Nachhinein als überflüssig. Die 30. Generalversammlung begann, ohne daß in der Zwischenzeit in ihrem Rahmen eine Nahost-Debatte stattgefunden hätte. Nach dem Scheitern der Vermittlungsbemühungen Kissingers im Frühjahr 1975 war die Wiedereinberufung

der Generalversammlung zu einer derartigen Debatte im arabischen Lager ernsthaft erwogen worden. Als der amerikanische Außenminister die Fäden der Vermittlung wieder anknüpfen konnte, ließen die Araber diesen Plan fallen. »Die Lage im Nahen Osten ist weiterhin sehr ernst, und wenn es uns nicht gelingt, entweder durch die Schritt-für-Schritt-Politik Dr. Kissingers oder vielleicht später durch die Genfer Friedenskonferenz einen Durchbruch zu erzielen, dann — so meine ich — wird die Situation in diesem Jahr sogar äußerst ernst.« Diese Warnung sprach Waldheim am 14. Januar auf einer Pressekonferenz mit UNO-Korrespondenten in New York aus. Waldheim versicherte, daß keine Konkurrenz zwischen seinen Vermittlungsbemühungen (der Generalsekretär plante gerade eine Nahost-Reise) und denen Außenministers Kissingers bestünden, beide Bemühungen ergänzten sich. Ohne Verhandlungsfortschritte, so warnte der Generalsekretär, sei eine Verlängerung der Mandate der Friedenstruppen im Nahen Osten zweifelhaft.

III. Waldheim behielt recht. Die Frage der Mandatsverlängerung der United Nations Emergency Force (UNEF) im ägyptisch-israelischen Sinai-Abschnitt und der entlang der israelisch-syrischen Linien stationierten United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF) sollte die Vereinten Nationen im Laufe des Jahres 1975 noch mehrfach in Atem halten. Nach dem Zusammenbruch der Kissinger-Mission im März 1975 besann sich Ägypten auf die Möglichkeit, die Frage der Zustimmung zur weiteren Stationierung der Blauhelme als politisches Druckmittel zu gebrauchen. Die Regierung in Kairo weigerte sich, einer automatischen Verlängerung des UNEF-Mandats um die bisher üblichen jeweiligen sechs Monate zuzustimmen. Am 17. April, eine Woche vor Auslaufen des Mandats, trat der Weltsicherheitsrat zusammen und verlängerte die Stationierung der UNEF-Truppen erneut, aber auf Druck Kairo nur noch um drei Monate. Das Fünfzehmächte-Gremium rief gleichzeitig Ägypten und Israel auf, unverzüglich die Resolution 338 (1973) zu erfüllen, eine entsprechende Resolution 368 wurde mit 13 Stimmen ohne Gegenstimmen oder Enthaltungen angenommen. China und Irak nahmen an der Abstimmung nicht teil.

Israels UN-Botschafter vertrat nach der Abstimmung im Sicherheitsrat die Auffassung, im Geiste des 1. Truppenentflechtungsabkommens vom 18. Januar 1974 und aufgrund der bisherigen Praxis wäre eine sechsmonatige Verlängerung des Mandats der UNEF-Truppen, die ja integraler Bestandteil des Entflechtungsabkommens seien, angebracht gewesen. Der ägyptische UN-Botschafter bezeichnete dagegen das Truppenentflechtungsabkommen als rein militärisch-temporärer Natur und meinte, die Existenz von UNEF basiere auf der

Resolution 338. Die UNEF sei nicht für alle Ewigkeit und nicht als Ersatzlösung für eine Friedensregelung geschaffen worden.

IV. Als sich das UNDOF-Mandat zu Ende neigte, zweifelten Nahost-Beobachter in den Vereinten Nationen nicht daran, daß die Regierung in Damaskus dem Kairoer Beispiel folgen und nur mehr einer Mandatsverlängerung von höchstens drei Monaten zustimmen werde. Überraschenderweise akzeptierte Syrien aber erneut eine sechsmonatige Mandatsverlängerung (bis zum 30. November 1975), die dann vom Sicherheitsrat am 28. Mai durch die Resolution 369 ausgesprochen wurde. Die Entschließung wurde wie bei der UNEF-Mandatsverlängerung mit 13 Stimmen ohne Gegenstimmen oder Enthaltungen angenommen. China und Irak nahmen an der Abstimmung wieder nicht teil. Auch diesmal rief der Rat die Konfliktparteien zu einer unverzüglichen Erfüllung der Resolution 338 auf. Weder Israel noch Syrien beteiligten sich an der Ratsdebatte. Aber der britische UNO-Botschafter drückte wohl die Auffassung der Mehrheit der Ratsmitglieder aus, als er die Auffassung vertrat, die Mandatsverlängerung dürfe nicht als Ersatz für eine Friedenslösung dienen, sondern sollte lediglich ein Mittel sein, die Friedensbemühungen zu fördern.

V. Ging die Verlängerung des UNDOF-Mandats unerwartet leicht über die Bühne des Sicherheitsrats, so kostete die bis zum 24. Juli fällig werdende Verlängerung des UNEF-Mandats dem Sicherheitsrat um so mehr Mühe. Am 16. Juli 1975 ließ Ägyptens Außenminister J. Fahmi Waldheim überraschenderweise mitteilen, daß die ägyptische Regierung eine Erneuerung des Mandats der rund 4000 UNO-Soldaten in der Pufferzone zwischen israelischen und ägyptischen Truppen über den 24. Juli hinaus ablehne. Gegen einen »angemessenen Einsatz« der Blauhelme, so ließ Fahmi Waldheim wissen, wende sich die ägyptische Regierung allerdings nicht. Fahmi überließ es Waldheim und dem Sicherheitsrat, sich einen Reim auf diese Mitteilung zu machen. Wie könnte UNEF »angemessen« eingesetzt werden, ohne daß das Mandat der UNO-Soldaten verlängert würde? Fahmi gab in seiner Note an Waldheim jedoch einen Hinweis darauf, was Kairo unter einem *nicht* angemessenen Einsatz versteht. Ägypten, so hatte er geschrieben, wende sich dagegen, daß Israel die Präsenz der UNO-Truppen als Mittel benutze, den Zustand des »nicht Krieg, nicht Frieden« und die Besetzung ägyptischen Territoriums aufrechtzuerhalten.

Der Schritt Kairo löste in den Vereinten Nationen allgemeine Überraschung, aber keine Alarmstimmung aus. Auch Waldheim meinte in einer abendlichen Pressekonferenz, die Situation sei nicht mit der Lage im Jahre 1967 zu vergleichen. Er spielte damit auf das Ultimatum des damaligen ägyptischen Staatschefs Nasser an, der vor dem Sechstagekrieg der UNO-Friedenstruppe im Nahen Osten ein Abzugsdatum gestellt hatte. Nahost-Beobachter in den Vereinten Nationen interpretierten die ägyptische Note als einen Versuch Kairo, die USA dazu zu bewegen, Druck auf Is-

rael auszuüben, um so einen baldigen erfolgreichen Abschluß der inzwischen wieder in Gang gekommenen Bemühungen Kissingers um ein zweites Sinai-Abkommen erwirken zu können.

VI. In der Nacht zum 22. Juli, also drei Tage vor Ablauf des UNEF-Mandats, richtete der Sicherheitsrat einen dringlichen Appell an den ägyptischen Staatspräsidenten Sadat, seinen Widerstand gegen eine Mandatsverlängerung aufzugeben. Der Rat war erst zusammengetreten, als er von Kairo die Gewißheit erlangt hatte, daß die ägyptische Regierung positiv auf einen derartigen Aufruf reagieren würde. Diese positive Antwort Sadats traf am 23. Juli vormittags in New York ein. Am 24. Juli, knapp sechs Stunden vor Ablauf des Mandats, beschloß der Sicherheitsrat, die Stationierung der UNEF-Soldaten bis zum 24. Oktober 1975 zu verlängern. Mehr als drei Monate hatte Kairo nicht akzeptieren wollen. Der israelische UNO-Delegierte Doron kommentierte in der Ratsdebatte das ägyptische Manöver mit den Worten, die periodische Verlängerung des Mandats der UNO-Soldaten auf der Sinai-Halbinsel sollte nicht von den Launen einer Partei des Truppenentflechtungsabkommens abhängen, und der Sicherheitsrat dürfe sich seine Maßnahmen nicht diktieren lassen. Ägyptens Botschafter Meguid warnte dagegen, seine Regierung werde es nicht zulassen, daß die Sinai-Friedenstruppe von Israel als ein Mittel benutzt werde, die illegale Besetzung ägyptischen Territoriums fortzusetzen.

VII. Aus dem Arsenal der politischen Druckmittel des Nahost-Konflikts gewann in diesem Jahr aber nicht nur die Frage der Mandatsverlängerung der Friedensstruppen, sondern auch die Möglichkeit des UNO-Ausschlusses Israels oder zumindest der Suspendierung der israelischen Mitgliedschaft an Brisanz. Forderungen, Israel wegen Nichterfüllung von Nahost-Resolutionen der Vereinten Nationen aus der Weltorganisation auszuschließen, hatte es auch in den vergangenen Jahren mehrfach gegeben. Da aber jedermann wußte, daß die Mitgliedschaft eines Staates laut UNO-Charta nur »auf Empfehlung des Sicherheitsrats« suspendiert oder aufgehoben werden darf, hatten solche Forderungen mehr rhetorischen als realen Wert.

Der entscheidende Wendepunkt trat ein, als die Generalversammlung des Jahres 1974 den westlichen Staaten bewies, daß sie diese Vorschrift wirksam zu umgehen weiß. Südafrikas UNO-Diplomaten wurden gegen starke Bedenken und Einsprüche westlicher Länder gewissermaßen durch einen Geschäftsordnungstrick von der Mitarbeit in UNO-Gremien ausgeschlossen. Auf Vorschlag ihres Präsidenten Boutefflika beschloß die Generalversammlung, die Beglaubigungsschreiben der UNO-Delegierten Prätorias als nicht repräsentativ für die gesamte südafrikanische Bevölkerung zurückzuweisen. Damit war ihnen die Teilnahme an Plenar- und Ausschusssitzungen verwehrt. Syrien beantragte auf einer Sitzung des Koordinierungsbüros der Gruppe der blockfreien Staaten im Frühjahr 1975 in Havanna, mit Israel ähnlich zu verfahren. Das Büro wich einer Ent-

scheidung aus und überwies den Antrag an die Außenministerkonferenz der Blockfreien Staaten, die für August in Lima (Peru) geplant war. Noch vor dem Treffen in Lima forderte die Islamische Konferenz in Dschidda den UNO-Ausschuß Israels, aber schon auf der Gipfelkonferenz der Organisation für Afrikanische Einheit in Kampala setzten sich im Juli die Gemäßigten durch. Die Außenministerkonferenz der Blockfreien Staaten in Lima rief — ähnlich wie die OAU-Konferenz in Kampala — den Sicherheitsrat auf, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Israel zur Erfüllung der Nahost-Resolutionen der Vereinten Nationen zu zwingen. Die Blockfreien Staaten sahen aber davon ab, die Aufhebung oder Suspendierung der israelischen Mitgliedschaft zu fordern.

Angesichts des Zustandekommens des zweiten Sinai-Abkommens und der scharfen amerikanischen Reaktion auf die arabischen Forderungen nach einem UNO-Ausschluß Israels scheint das Problem für die diesjährige Generalversammlung zunächst entschärft. Aber damit ist es nicht gänzlich vom Tisch. Auch die amerikanische Regierung hat sich inzwischen zu der Ansicht durchgerungen, daß das zweite Sinai-Abkommen nur einen Schritt in Richtung auf eine umfassende Friedenslösung für den Nahen Osten darstellt. Sollten in absehbarer Zeit weitere Schritte ausbleiben, dann dürfte das arabische Lager bald wieder auf die Druckmittel Mandatsverlängerung und UNO-Ausschluß zurückgreifen.

VIII. Zur Vollständigkeit noch einige mit dem Nahost-Konflikt in Zusammenhang stehende Randgeschehnisse der Vereinten Nationen: Waldheim unternahm im Februar eine mehrtägige Nahost-Reise in sechs arabische Länder. In Saudiarabien wurde er von König Faisal empfangen. — Der UNO-Sonderausschuß zur Erforschung israelischer Menschenrechtspraktiken in den israelisch besetzten arabischen Gebieten veranstaltete vom 11. bis 14. März in Genf ein öffentliches Hearing, bei dem sechs Personen, alles Araber, den israelischen Besatzungsbehörden schwere Verstöße gegen die Menschenrechte, Folterungen und Zwangsausweisungen vorwarfen. — Israel setzte auch 1975 seine militärischen Überfälle auf libanesischen Gebiete fort, und Beirut reagierte auf jeden Überfall mit einer Beschwerdenote an den Sicherheitsrat, wengleich es von der Einberufung des Rates absah. Israel ließ keine dieser Notizen unbeantwortet. Es versuchte, seine militärischen Aktionen mit dem Argument zu begründen, Libanon dulde auf seinem Territorium nach wie vor die Tätigkeit antiisraelischer Terroristen und habe sich daher die Folgen dieser Haltung selbst zuzuschreiben.

IX. Das zweite Sinai-Abkommen, das am 4. September 1975 unterzeichnet wurde, hat durchaus nicht alle Nahost-Staaten zu einem Burgfrieden eingeschworen. Das zeigte die Abschlusssitzung der 7. Sondergeneralversammlung über Probleme der Zusammenarbeit von Industrie- und Entwicklungsländern. Der syrische Delegierte Allaf erklärte in einer Votumserläuterung, Israel habe gewaltsam ausländisches Ter-

ritorium okkupiert und verhalte sich so, daß seine Zugehörigkeit zu den Vereinten Nationen nicht in Frage komme. Das »zionistische Regime«, so erklärte der Syrer, erkenne die UNO-Charta nicht an »und sollte daher aus der Generalversammlung vertrieben werden«.

Ansonsten war auf der 7. Sondergeneralversammlung das Nahost-Problem weitgehend in den Hintergrund getreten. Der neue israelische UNO-Beschaffer, Herzog, schlug einen versöhnlichen Ton an, als er in der Generaldebatte anbot, die israelischen Forschungs- und Entwicklungsergebnisse im Bereich der Entwässerung, Weizenproduktion und Sonnenenergie mit den arabischen Staaten zu teilen.

Die Beglaubigungsschreiben Israels wurden auf der Sondergeneralversammlung nur ein einziges Mal angezweifelt, und zwar nur in der Votumserklärung des syrischen Delegierten Allaf auf der Abschlusssitzung. Den Staaten der Dritten Welt ging es bei der Sondergeneralversammlung viel zu sehr um Fortschritte in der Zusammenarbeit von Entwicklungs- und Industriestaaten, als daß sie geduldet hätten, das Nahost-Problem zu einem zentralen Thema der Sondergeneralversammlung werden zu lassen. Der Abschluß des neuen Sinai-Abkommens gab ihnen außerdem eine Rechtfertigung für diese Haltung.

Die Detailberatungen über die Ausführung des neuen Sinai-Abkommens zwischen Ägypten und Israel haben am 9. September unter Leitung des finnischen Oberkommandierenden der Nahost-Friedenstruppen, General Ensio Siilasvuo, in Genf begonnen. Die Verhandlungen im Rahmen der militärischen Arbeitsgruppe der Genfer Nahost-Konferenz sollen mit der Fertigstellung eines Protokolls enden, in dem unter anderem der genaue Ablauf der Übergabe der Ölfelder von Abu Rudeis an Ägypten sowie die Verlegung der Truppen zu den neuen Linien geregelt wird. Erst mit Unterzeichnung des Protokolls tritt das gesamte Abkommen in Kraft.

UNO-Generalsekretär Waldheim war am 5. September von Außenminister Kissinger über das neue Sinai-Abkommen informiert worden. Nach einem Gespräch mit Waldheim äußerte sich Kissinger vor UNO-Korrespondenten optimistisch über die Möglichkeit, mit der Sowjetunion zu einer Verständigung über die Erfüllung des Abkommens zu gelangen. Vertreter der Sowjetunion waren am 4. September der Unterzeichnung des Abkommens in Genf ferngeblieben, was die USA veranlaßte, auch ihre Teilnahme abzusagen. Die Sowjetunion gab offiziell keine Begründung für ihr Fernbleiben. Inoffiziell verlautete jedoch in UNO-Kreisen, Moskau sei verstimmt, weil es an den Verhandlungen über die Vereinbarung nicht beteiligt war und weil es die vorgesehene Stationierung amerikanischer Techniker auf der Sinai-Halbinsel ablehne. Technische Einzelheiten des Sinai-Abkommens, zum Beispiel die voraussichtlich notwendige Verstärkung von UNEF, müssen noch im Sicherheitsrat beraten werden. PWF

**Nahost: Änderung in der militärischen Führung der Vereinten Nationen (59)**

Generalleutnant Ensio Siilasvuo, Finnland, ist von Generalsekretär Waldheim mit Zu-