

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Nahost-Konflikt: Der israelische Libanon-Feldzug vor Sicherheitsrat und Generalversammlung — Israel ignoriert Beschlüsse des Sicherheitsrats — Drei US-Vetos — Präsident Gemayel vor dem Sicherheitsrat (49)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 3/1982 S.98 ff. fort.)

In diesem Bericht wird die Entwicklung bis zum 20. Oktober 1982 geschildert. Seit Beginn der offenen Invasion des Libanon durch Israel befaßte sich der Sicherheitsrat in 21 Sitzungen mit der jeweiligen Lage. Dazu verabschiedete er währenddessen 13 Resolutionen (drei davon betrafen die Verlängerung des Mandats der UNIFIL). Dreimal machten die Vereinigten Staaten von dem Vetorecht Gebrauch. Zweimal wurde das Instrument einer konsensverkörpernden Erklärung des Ratspräsidenten eingesetzt. Die Generalversammlung nahm dreimal ihre mittlerweile quasi-permanente 7. Notstands-sondertagung wieder auf, verabschiedete insgesamt fünf Resolutionen und faßte schließlich den fünften Aussetzungsbeschuß.

Allgemeine Beobachtungen

Während des Berichtszeitraums hat die Gesamtdauer der einschlägigen Debatten im Sicherheitsrat 35 Stunden betragen. Verglichen mit der vorausgegangenen Nahost-Runde zu der De-facto-Annexion der Golanhöhen, den Auseinandersetzungen im Westjordanland und den Schüssen auf dem Tempelberg ist sie damit eher kurz gewesen. Die entscheidenden, ausgiebigen Diskussionen haben diesmal (wieder) hinter verschlossenen Türen stattgefunden. Außerdem haben nur wenige Nichtmitglieder des Sicherheitsrats den Wunsch geäußert, an den öffentlichen Sitzungen teilzunehmen: stets der Libanon, Israel und die PLO, bereits ab dem 6. Juni auch Ägypten; teilweise Kuba, Kuwait, Syrien, Indien, Pakistan (daneben der Ständige Beobachter der Liga Arabischer Staaten); erst nach dem Massaker in den Palästinenser-Lagern schwoll die Gästezahl auf ein Dutzend an. Offenkundig hat sich der — mehrfach in tiefer Nacht tagende — Sicherheitsrat in der Libanon-Krise wieder auf seine eigentliche Friedenssicherungsfunktion besonnen und entsprechend konzentriert verhalten. Auf die gleichwohl omnipräsenten Polemiken soll hier deshalb auch nicht eingegangen werden. Alle Resolutionen, Erklärungen und gescheiterten Entwürfe des Sicherheitsrats sowie die Resolutionen 5 und 8 der 7. Notstands-sondertagung der Generalversammlung sind im Dokumententeil dieser Zeitschrift abgedruckt: Die Resolutionen 508 und 509 des Sicherheitsrats vom 5. bzw. 6. Juni, die Erklärung des Ratspräsidenten vom 4. Juni sowie der gescheiterte Resolutionsantrag vom 8. Juni

(UN-Doc.S/15185) in Heft 4/1982 S.145f., die übrigen Verlautbarungen in diesem Heft (S.208ff.). Ihr Inhalt wird hier deshalb nicht rekapituliert, sondern nur knapp charakterisiert werden. Es erscheint sinnvoll, in diesem Bericht die für das Schicksal der verschiedenen Initiativen letztlich entscheidende Haltung der Vereinigten Staaten jeweils zu erläutern und dabei gelegentlich auch auf Veränderungen der ursprünglichen Entwürfe einzugehen. Der Gang der Entwicklung im Libanon wird als im wesentlichen bekannt vorausgesetzt, insbesondere der offizielle Invasionsanlaß, nämlich das Attentat auf den israelischen Botschafter in London Anfang Juni 1982.

Die Haltung Israels

Israel erläuterte seinen Standpunkt mit Note vom 7. Juni 1982 (S/15178, Ziff.5):

»1. Die Operation »Frieden für Galiläa« wurde wegen der unerträglichen Situation angeordnet, die durch die Präsenz einer großen Anzahl von Terroristen im Libanon entstanden ist, welche von diesem Land aus operieren und mit modernen, weitreichenden Waffen ausgestattet sind, die das Leben der Zivilbevölkerung von Galiläa bedrohen.

2. Jeglicher Rückzug der israelischen Militäreinheiten ist vor konkreten Vereinbarungen, die feindselige Aktionen gegen Israels Bürger dauerhaft und zuverlässig ausschließen würden, unvorstellbar.

3. Das natürliche Recht auf Selbstverteidigung gehört zu den grundlegenden Rechten souveräner Staaten. Artikel 51 der UN-Charta bekräftigt das Selbstverteidigungsrecht aller Mitgliedstaaten.

4. Die Regierung Israels wiederholt ihre Erklärung vom 6. Juni 1982, daß »Israel weiterhin die Unterzeichnung eines Friedensvertrages mit dem unabhängigen Libanon anstrebt, unter Wahrung der territorialen Integrität.«

Der israelische Chefdelegierte Blum hielt sich in den Debatten konsequent an die Sprachregelung »Terroristen« (statt PLO) und sagte dazu, diese hätten die Bevölkerung von West-Beirut »in ihre Gewalt gebracht« (hijacked), und steigerte diese Einschätzung mit der Aussage, es handele sich um die »biggest hijacking operation in history«. Israel könne sein Recht auf Selbstverteidigung in Anspruch nehmen, solange der Libanon die PLO-Aktivitäten von seinem Boden aus nicht unterbinde. Er bezog sich ausdrücklich auf die grundlegenden Resolutionen der Generalversammlung zu dem Interventionsverbot (A/Res/2131 (XX) v. 21.12.1965; Text: VN2/1966 S.69) und zu Völkerrechtsprinzipien für den Staatenverkehr (Erklärung über freundschaftliche Beziehungen, A/Res/2625 (XXV) v. 24.10.1970; Text: VN 4/1978 S.138).

Was Israel entgegeng gehalten wurde (z.B. seitens der EG: »flagrante Verletzung des Völkerrechts«), liegt zu klar auf der Hand, als daß es hier wiedergegeben zu werden bräuchte. Der Begriff »israelische Kriegsmaschine« war ständige Redewendung.

Die Beratungen im Sicherheitsrat

5./6. Juni: Einmütige Aufforderungen zu Waffenruhe und Rückzug (Resolutionen 508 und 509).

8. Juni: Gemäß spanischem Antrag (S/15185) sollte Israel wegen Mißachtung der vorherigen Resolutionen verurteilt werden. Der Entwurf sah außerdem einen Befehl zur Feuereinstellung binnen sechs Stunden vor. Die Vereinigten Staaten legten Veto ein mit der knappen Begründung, der Text sei »nicht ausgewogen genug, um die Ziele der Beendigung des Kreises von Gewalt und der Schaffung eines gerechten und dauerhaften Friedens im Libanon zu verwirklichen«.

18. Juni: Verlängerung des UNIFIL-Mandats um zwei Monate (S/Res/511).

19. Juni: Resolution über humanitäre Hilfe (S/Res/512).

26. Juni: Die öffentliche Sitzung währte 15 Minuten. Nach langen informellen Beratungen stellte Frankreich dort schließlich einen Entwurf zur Abstimmung (S/15255/Rev.2), obwohl klar war, daß die USA dagegen stimmen würden. Frankreich charakterisierte die Stoßrichtung des Antrags als »De-facto-Neutralisierung von Beirut«. Die USA kritisierten, bei den Aufforderungen in dem Entwurf fehle das wesentliche Erfordernis für die Wiederherstellung der Autorität der libanesischen Regierung, nämlich »in Beirut und anderswo die Beseitigung der Präsenz bewaffneter palästinensischer Kräfte, die sich weder der souveränen Hoheitsgewalt der libanesischen Regierung unterordnen, noch diese achten«.

4. Juli: Resolution über den Schutz der Zivilbevölkerung nach Wortmeldungen allein der PLO und des Libanon (S/Res/513).

29. Juli: Die verworrenste Debatte. Frankreich und Ägypten präsentierten eingangs unter ausdrücklicher Berufung auf die »klassischen« Resolutionen 242 und 338 »eine Reihe von international anerkannten Grundsätzen als vernünftige Grundlage für die Schaffung eines gerechten, dauerhaften und umfassenden Friedens im Nahen Osten« und machten Vorschläge zu einem Truppenabzug aus Beirut, zur Rolle der Vereinten Nationen, zur Lösung der Palästina-Frage auf der Basis des Selbstbestimmungsrechts sowie zu Verfahrensfragen. Während der Aussprache unterbreitete Spanien unvermutet einen Resolutionsentwurf mit humanitärer Zielsetzung. Die überraschte US-Chefdelegierte erklärte, sie habe »ernste Schwierigkeiten« mit dem Antrag: Er erscheine als nicht ganz ausgewogen, sie müsse bestimmte Tatsachenbehauptungen verifizieren und überhaupt ihre Regierung konsultieren. Der Verfahrensantrag auf Unterbrechung der Sitzung fand aber keine Mehrheit (+6; -6; =3). An der Abstimmung über den spanischen Antrag nahmen die USA dann nicht teil; die übrigen 14 Ratsmitglieder stimmten mit Ja (S/Res/515).

1. August: Aufruf zur Waffenruhe und Ermächtigung zum Einsatz von UN-Beobachtern (S/Res/516).

3. August: Die Erklärung des Ratspräsidenten zu der Einstellung militärischer Aktivitäten, der Entsendung von UN-Beobachtern und der Versorgung der Zivilbevölkerung stellte einen mühseligen Kompromiß dar. Die Sowjetunion beklagte sich über die Entschärfungen, die die USA in den informellen Beratungen herbeigeführt hatten.

4. August: Durch Stimmenthaltung ermöglichten die USA die Annahme von Resolution 517, in der Israel für die Nichterfüllung früherer

Entschließungen getadelt und zum sofortigen Rückzug der seit drei Tagen vorgerückten Truppen aufgefordert wurde. Die Unterschiede in der Endfassung gegenüber dem ursprünglichen Entwurf deuten an, was der Preis für die amerikanische Abstinenz gewesen war: Es war nur noch die Rede von den »beklagenswerten Folgen« der Invasion Beiruts und nicht mehr von den »Grausamkeiten« (atrocities) der israelischen Truppen. Israel wurde »getadelt« statt »verurteilt«. Und der Text unter Ziffer 5 wurde neu aufgenommen (Kenntnisnahme von dem PLO-Beschluß, aus Beirut abzuziehen). Die Vereinigten Staaten hielten die Resolution insgesamt gleichwohl noch für unausgewogen und attestierte ihr »einen fatalen Makel«: »Sie enthält keine ausdrückliche und unzweideutige Aufforderung zum Abzug der PLO aus dem Libanon.« Botschafter Blum hob hervor, es sei »großzügig« von Israel, die »Terroristen« (»kleiner Frankenstein PLO«) laufen zu lassen — diese hätten das gar nicht verdient.

6. August: Der sowjetische Antrag (S/15347/Rev.1), Israel zu verurteilen und den UN-Mitgliedern nahezu legen, Israel während der Besetzung des Libanon militärisch nicht zu unterstützen, scheiterte am Veto der USA. Diese wandten sich gegen den Aufruf zu Sanktionen, hielten den Text allgemein für unausgewogen und meinten, die Resolution würde zu dem Ziel, im Verhandlungsweg eine friedliche Lösung herbeizuführen, keinen Beitrag leisten.

12. August: Der Wunsch nach Waffenruhe, humanitäre Probleme und die Aktionsmöglichkeiten der UN-Beobachter wurden zu der — von den USA als »konstruktiv« gelobten — Resolution 518 vermengt. Die Bombardierung Beiruts wurde dann aber bekanntlich nicht durch eine Maßnahme des Sicherheitsrats, sondern durch eine telefonische Anweisung von Reagan an Begin beendet.

17. August: Verlängerung des UNIFIL-Mandats um zwei Monate (S/Res/519).

16./17. September: Die Reaktion auf die Ermordung des designierten Präsidenten Beshir Gemayel bestand vor allem in einem klaren Bekenntnis zu der Unabhängigkeit des Libanon und der Autorität seiner Regierung (S/Res/520). Die Vereinigten Staaten schwiegen.

18./19. September: Auch in der Aussprache über die von Angehörigen libanesischer christlicher Milizen praktisch unter den Augen israelischer Soldaten verübten Massaker in den Flüchtlingslagern Sabra und Schatila meldeten sich die USA nicht zu Wort.

Israels Chefdelegierter Blum wartete lange ab, bevor er das Wort ergriff. Er bekannte ganz offen, er habe zuerst einmal bei »dieser Prozession von Lügner« zuhören wollen. Blum widmete dann auch dem Blutbad von Beirut einige Worte und trat anschließend eine rhetorische Rundreise durch verschiedene Terrorstätten im Nahen Osten und in der Sowjetunion an. In den frühen Morgenstunden des 19. September verabschiedete der Sicherheitsrat einstimmig Resolution 521, mit der die Zahl der UN-Beobachter in Beirut von zehn auf fünfzig erhöht wurde.

Die Beratungen in der Generalversammlung

25./26. Juni: Nach zum Teil recht kurzen Erklärungen von 49 Staatenvertretern und der PLO stimmten nur Israel und die USA gegen die Resolution ES-7/5, welche vor allem die Befolgung der Resolutionen des Sicherheitsrats

durch Israel einforderte. Fünf EG-Mitglieder machten Vorbehalte gegen die Absätze 10 und 11 der Präambel geltend (betr. die Lösung der Palästina-Frage). Die Vereinigten Staaten bezeichneten die Resolution als »nicht hilfreiche Geste« und »unausgewogene Erklärung« und warnten vor »Rachsucht und Haß«.

16.—19. August: Am Ende einer etwa 17stündigen Aussprache, an der sich ungefähr die Hälfte der UN-Mitglieder beteiligte, nahm die Generalversammlung drei Resolutionen an. In der wichtigsten — unter dem knappen Titel »Die Palästina-Frage« (A/Res/ES-7/6) — forderte sie, »daß die unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes auf Selbstbestimmung ohne äußere Einmischung und auf nationale Unabhängigkeit ungehindert in Palästina ausgeübt werden können«. In der getrennten Abstimmung über diesen Absatz votierten Australien, Israel, Jamaika, Kanada und die USA negativ, 26 Staaten übten Stimmenthaltung. Die beiden anderen Resolutionen galten einer Internationalen Konferenz über die Palästina-Frage, die sich im August 1983 in Paris am Sitz der UNESCO »in einer umfassenden Anstrengung darum bemühen soll, wirksame Mittel und Wege zu finden, die das palästinensische Volk in die Lage versetzen, seine Rechte zu erlangen und auszuüben« (A/Res/ES-7/7; Kostenvoranschlag: 5,7 Mill US-Dollar) und einem »Internationalen Tag der Kinder, die unschuldig zu Aggressionsopfern geworden sind«, welcher alljährlich am 4. Juni — dem Jahrestag des Beginnes der israelischen Libanon-Invasion — begangen werden soll (A/Res/ES-7/8). Die Bundesrepublik Deutschland enthielt sich jeweils der Stimme. Nur Israel und die USA stimmten gegen alle drei Resolutionen. Die Vereinigten Staaten beriefen sich zur Begründung allgemein auf ihre Grundsatzhaltung, d.h. namentlich die Treue zu den Leitlinien der Resolutionen 242 (1967) und 338 (1973) des Sicherheitsrats.

24. September: Gegen die Stimmen Israels und der USA — im übrigen aber einmütig, also auch ohne Stimmenthaltung — verabschiedete die Generalversammlung Resolution ES-7/9. Überhaupt keinen offenen Dissens gab es bei zwei Abstimmungen über Einzelpassagen: Zum einen über die Bitte an den Sicherheitsrat, eine Untersuchung über das Massaker durchzuführen und den Bericht über die Feststellungen so bald wie möglich zu veröffentlichen (Israel nahm an der Abstimmung allerdings nicht teil); zum anderen über den Passus, wonach die Generalversammlung »von allen Mitgliedstaaten und anderen Parteien die strikte Achtung der Souveränität, territorialen Integrität, Einheit und politischen Unabhängigkeit des Libanon innerhalb seiner international anerkannten Grenzen« verlangt (Zustimmung auch Israels). Mehrere Länder — u.a. Dänemark im Namen von acht EG-Staaten, auch der Bundesrepublik Deutschland — meldeten gegen einige Aussagen der Resolution Bedenken an, insbesondere Ziffer 6 (»beschließt, daß es den palästinensischen Flüchtlingen im Einklang mit ihrer Resolution 194 (III) und späteren diesbezüglichen Resolutionen ermöglicht werden muß, in ihre Heimstätten und ihr Besitztum zurückzukehren, aus denen sie herausgerissen und vertrieben worden sind, und verlangt von Israel die bedingungslose und sofortige Befolgung dieser Resolution«) und Ziffer 9 des Beschlußteils (»ersucht den Ge-

neralsekretär, eine Fotoausstellung vom Massaker vom 17. September 1982 zusammenzustellen und diese dem Publikum in der Halle am Besuchereingang der Organisation der Vereinten Nationen zugänglich zu machen«). Die Vereinigten Staaten fanden, in mehreren Absätzen gebe es »unannehmbare Formulierungen«, und hielten die Resolution insgesamt für ungeeignet, Beirut den Frieden zu bringen, dem Libanon eine stabile Regierung zu geben und den Nahost-Konflikt einer den legitimen Rechten der Palästinenser entsprechenden Dauerlösung zuzuführen.

Präsident Gemayel vor dem Sicherheitsrat

Nur selten haben Staatsoberhäupter vor dem Sicherheitsrat gesprochen. Der neue libanesisch-präsident Amin Gemayel entschloß sich dazu, als die erneute Verlängerung des UNIFIL-Mandats anstand (S/Res/523), und ergriff am 18. Oktober vor dem höchsten UN-Organ der Friedenssicherung das Wort, um — wie er sagte — ein »Glaubensbekenntnis« abzulegen als Sprecher eines Landes, das nie Aggressionen begangen habe, oft aber Opfer von Aggressionen geworden sei. Der Libanon bekenne sich zu dem Waffenstillstandsabkommen von 1949, das immer wieder durch den israelisch-palästinensischen Krieg auf seinem Boden bedroht werde. Die UNIFIL sei lange Zeit durch die Provokationen der einen und die Obstruktionen der anderen an der Wahrnehmung ihrer Aufgabe gehindert worden. Sie müsse eine Interimstruppe bleiben und endlich zu der Wiederherstellung einer effektiven libanesischen Hoheitsgewalt auf dem ganzen Staatsgebiet beitragen. Der Libanon erwarte den Rückzug aller nichtlibanesischen Streitkräfte von seinem Territorium. Er sei solidarisch mit der arabischen Welt, zu der er aus eigener freier Entscheidung gehöre, und trete deshalb für die legitimen Rechte der Palästinenser ein. Zerstörung und Verwüstung würden überwunden werden. Alle Libanesen seien entschlossen, zusammenzuleben in dem »einen ewigen, unteilbaren und unabhängigen Libanon«.

Norbert J. Prill □

Indischer Ozean: Staatenkonferenz nun im ersten Halbjahr 1983? (50)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 5/1979 S.182 fort.)

I. Gemäß dem Beschluß des Treffens der Anrainerstaaten des Indischen Ozeans vom Juli 1979 und dem Auftrag der 34. Generalversammlung (A/Res/34/80B v.11.12.1979) an den erweiterten Ad-hoc-Ausschuß, die Einberufung einer Staatenkonferenz für 1981 vorzubereiten, fanden in den zurückliegenden drei Jahren neun Tagungen des Gremiums statt; die letzte Tagung wurde vom 3.-20. August 1982 in Genf abgehalten. Nicht nur ist der vorgesehene Termin im Jahr 1981 ergebnislos verstrichen — die Auseinandersetzungen innerhalb des Ausschusses haben zeitweilig eine solche Heftigkeit erreicht, und die gegensätzlichen Standpunkte und Interessen sind derartig weit voneinander entfernt, daß ein Zustandekommen der Staatenkonferenz auch für das kommende Jahr sehr unwahrscheinlich ist.

Die in der Resolution 34/80B vorgesehene Erweiterung des Ad-hoc-Ausschusses scheiterte zunächst am Fehlen eines Konsenses