

um vereinten Druck auf Saddam Hussein auszuüben und ihn zum Rückzug aus Kuwait zu bewegen. Wiederholt hat US-Präsident Bush das fehlende Mandat des Sicherheitsrats angeführt, wenn er dafür gescholten wurde, daß es ihm nicht gelungen ist, Saddam Hussein zu entmachten; auch wenn der wahre Grund hierfür eher seine eigene Unentschlossenheit gewesen sein dürfte, so belegt dies doch, daß es – für die einzige Supermacht wie auch für andere Staaten – opportun zu sein scheint, den durch die Weltorganisation gegebenen Rahmen zu nutzen. Auch die wenig attraktive Aufgabe der Durchsetzung der gegen Irak verhängten Wirtschaftssanktionen hat der Sicherheitsrat übernommen; damit entband er die Amerikaner von der alleinigen Verantwortung dafür, der irakischen Zivilbevölkerung große Opfer aufzubürden.

Obgleich er niemals die Aura und das Charisma eines Dag Hammarskjöld erlangte – jenes zum Märtyrer entrückten schwedischen Diplomaten, dem alle auf ihn folgenden Generalsekretäre nachzueifern suchten –, konnte der geduldige und beharrliche Peruaner eine Vielzahl von Erfolgen verbuchen, wie sie wahrscheinlich keinem der nachfolgenden Generalsekretäre vergönnt sein werden. Jedenfalls nicht seinem direkten Nachfolger Boutros Boutros Ghali, der – wie er schon mitgeteilt hat – für eine zweite Amtszeit ohnehin nicht zur Verfügung stehen wird und der höchstwahrscheinlich die meiste Zeit damit verbringen muß, für die diversen friedenserhaltenden Operationen, die die Weltgemeinschaft in bemerkenswerter Übereinstimmung beschlossen hat, Geld aufzutreiben.

Eine weitere Aufgabe Boutros Ghalis wird es sein, die Strukturreform des Sekretariats, die Pérez de Cuéllar – zugegebenermaßen nicht gerade ein begnadeter Verwaltungsfachmann – nicht zuwege gebracht hatte, ins Werk zu setzen. Gemäß einem im vergangenen Jahr im Kreis der Mitgliedstaaten entstandenen Konzept sollen eines Tages nur vier Stellvertretende

Generalsekretäre berufen werden, die für die Haupttätigkeitsfelder der Weltorganisation Verantwortung tragen sollen: für den Bereich Politik und Sicherheit, für Wirtschaft und Entwicklung, für Sozialfragen und humanitäre Angelegenheiten und schließlich für die Verwaltung. Bisher wurden diese zentralen Aufgabenbereiche mehr oder weniger nach dem Zufallsprinzip auf eine ganze Reihe von Untergeneralsekretären und Beigeordneten Generalsekretären verteilt, deren Aufgaben künftig den vier neuen Hauptabteilungen zugeordnet werden sollen. Ein weiteres herausstechendes Manko in der Struktur des Sekretariats ist – zumindest in den Augen des weiblichen Teils der rund 10 000 Mitarbeiter des internationalen öffentlichen Dienstes – die Tatsache, daß unter den Bediensteten der höheren Ränge nur verschwindend wenig Frauen sind; auch hier hat Pérez de Cuéllar wenig unternommen, dies zu ändern. Während seiner zehn Dienstjahre gab es nur drei weibliche Untergeneralsekretäre; hinsichtlich der Positionen der Beigeordneten Generalsekretäre sah es nicht besser aus.

Trotz seiner Unzulänglichkeiten in diesem und anderen Verwaltungsbereichen ließ ein Großteil des Personals beim Abschied Pérez de Cuéllar erkennen, daß es ihm echte Zuneigung entgegenbrachte: »Ich glaube, alle wußten seine Aufrichtigkeit, seine Integrität zu schätzen« war von einem engen Mitarbeiter zu hören. Selbst kritischer eingestellte Sekretariatsbedienstete räumten ein, daß der ausscheidende Generalsekretär die Chancen dann, wenn sie sich ihm boten – auch wenn sie eher dem Weltgeist als seinem eigenen Genius zu verdanken waren – optimal zu nutzen verstand.

Auf sein künftiges Leben, das er teils in seinem Heim in Peru, teils in seinem Genfer Haus verbringen will, wird Pérez de Cuéllar, wie er bei der am 1. Januar 1992 zu früher Stunde erfolgten Unterzeichnung des salvadorianischen Friedensabkommens aufseufzte, »leicht wie eine Feder« zugehen können.

## Zwischen Intifada und Besatzung

### Gegenwärtige Aufgaben und Probleme des UNRWA

ALEXANDRA SENFFT

Die internationale Nahostkonferenz, unter Schirmherrschaft der Vereinigten Staaten und der damaligen Sowjetunion nach jahrelangen Bemühungen endlich am 30. Oktober 1991 in Madrid eröffnet und im Dezember in Washington sowie im Januar 1992 in Moskau fortgeführt, ist der Beginn eines neuen Kapitels in der bewegten Geschichte des Nahen Ostens. Die Konfliktparteien Israel, Palästina, Syrien, Jordanien und Libanon, die sich mehr oder minder freiwillig bereit erklärt hatten, an dieser Konferenz teilzunehmen, stehen an einem Scheideweg. Diese Verhandlungen bieten einerseits die historische Chance, jahrzehntelange Konflikte im Nahen Osten beizulegen, andererseits droht jedoch auch die Gefahr, daß Auseinandersetzungen zwischen den verfeindeten Seiten weitaus größere Konflikte – und neue Kriege – verursachen könnten.

Diejenigen, die durch die Nahostkonferenz am meisten zu gewinnen oder zu verlieren haben werden, sind die Palästinenser. Angesichts der veränderten Weltlage und im Zuge des Golfkriegs war ihnen keine andere Wahl geblieben, als sich – sogar ohne irgendwelche Vorbedingungen – an der Konferenz zu beteiligen. Die berechtigte Befürchtung, ihr Dasein als Volk ohne Staat könnte durch eine Autonomieregelung, in der Israel der Souverän bliebe, von dieser Konferenz als Dauerzustand besiegelt werden, wiegt bislang schwerer als die Hoffnung, der israelischen Okkupation ein Ende setzen zu können und einen eigenen Staat zu gründen.

Die nunmehr seit fast 25 Jahren unter einer Besatzungsmacht lebenden Palästinenser in den im dritten Nahostkrieg von Is-

rael eroberten Territorien haben in Madrid erstmals ihren Besatzern gleichberechtigt gegenübergesessen und erhielten, wenn auch in die jordanische Delegation eingebunden, die gleiche Redezeit. Sie verstanden es, ihre Auftritte erfolgreich zu nutzen, und errangen damit weltweit Sympathien. In dieser Hinsicht konnten die Palästinenser also bereits kleine Erfolge verbuchen. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Prozeß, auf den sie sich eingelassen haben und dessen Ausgang sie nicht voraussagen können, langwierig und voller Hindernisse sein wird. Übersehen werden sollte auch nicht, daß die Frage von palästinensischer Autonomie oder Staatlichkeit keineswegs das einzige Problem darstellt, das noch ungelöst ist. Von zentraler Bedeutung ist nach wie vor das Schicksal der Palästinaflüchtlinge, das die Weltorganisation bereits seit mehr als vier Jahrzehnten beschäftigt.

#### DIE FLÜCHTLINGSFRAGE

Im Schatten des Konferenztrubels arbeitet das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA)<sup>1</sup> weiterhin unermüdlich daran, seine Klientel im rauen Alltag zu unterstützen. Am 8. Dezember 1949 durch die Resolution 302(IV) von der Generalversammlung der Vereinten Nationen ins Leben gerufen, nahm das Hilfswerk am 1. Mai 1950 seine Arbeit im Nahen Osten auf. Rund 750 000 Palästinenser hatten zwei Jahre zuvor durch den arabisch-israelischen Krieg ihre Existenzgrundlage verloren und waren aus dem Ge-

biet, das heute Israel darstellt, ins Westjordanland, in den Gazastreifen, nach Jordanien, Syrien und Libanon geflohen, teils auch vertrieben worden. In diesen Regionen versorgte das UNRWA fortan die Flüchtlinge mit Nahrungsmitteln, Unterkünften, Arzneimitteln und Sozialdiensten. Die anfänglichen Zeltbehausungen wichen allmählich Beton- oder Fertigteilunterkünften. In den Flüchtlingslagern sorgte das UNRWA dafür, daß die überwiegende Zahl der Unterkünfte sanitäre Einrichtungen, fließendes Wasser und Elektrizität erhielt.

Die Gründer der Organisation waren damals davon ausgegangen, daß das Palästina-Problem bald gelöst sein werde und die Flüchtlinge in ihre Heimatorte zurückkehren oder sich als Bürger in einem der arabischen Staaten niederlassen würden. Eine entsprechende Formel »Repatriierung oder Entschädigung« war zu diesem Zwecke von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet worden. Dem UNRWA war deshalb eigentlich nur eine kurze Existenz zugeordnet gewesen. Israel verstand sich jedoch weder zu einer Entschädigungsregelung, noch ließ es eine Rückwanderung zu, und eine Verbesserung der politischen Situation der Flüchtlinge blieb aus. Stattdessen jagte ein Konflikt den nächsten: 1956 besetzten israelische Streitkräfte vorübergehend den Gazastreifen. Der dritte Nahostkrieg, in dem Israel 1967 den Gazastreifen, das Westjordanland, den Sinai und die Golanhöhen besetzen konnte, entwurzelte mehr als 500 000 Palästinenser, manche von ihnen bereits zum zweiten Mal.<sup>2</sup> Es folgten schwere Kämpfe in Jordanien 1970 (Schwarzer September), der vierte Nahostkrieg 1973, der libanesische Bürgerkrieg (der 1975 entbrannte und bis 1990 anhielt), die israelischen Invasionen Libanons in den Jahren 1978 und 1982, die sogenannten Lagerkriege in Libanon von 1986 bis 1988 zwischen Palästinensern und ihnen feindlich gesonnenen Milizen, der Ausbruch der Intifada – des Aufstands der Palästinenser in den von Israel besetzten Gebieten – und zuletzt der Golfkrieg Anfang 1991. Während aller dieser Krisen stand das UNRWA den Palästinensern stets zur Seite, kümmerte sich um die Vertriebenen, die Verletzten, die Hungernden und die Kranken. Darüber hinaus trug es dafür Sorge, daß seine Schulen, Krankenhäuser und sozialen Einrichtungen möglichst durchgehend betriebsfähig blieben und kriegsbedingte Zerstörungen behoben werden konnten. Unterdessen verschlechterten sich die sozio-ökonomischen Lebensbedingungen der palästinensischen Flüchtlinge, was die Anforderungen an das UNRWA und sein Aufgabengebiet stetig wachsen ließ. Den Umständen entsprechend mußte die UN-Generalversammlung das jeweils drei Jahre währende Mandat des UNRWA regelmäßig verlängern, zuletzt bis zum 30. Juni 1993.

»Ein Palästinaflüchtling«, so definiert es die Uno seit 1950,

»ist eine Person, deren gewöhnlicher Wohnort mindestens zwei Jahre vor dem Konflikt von 1948 Palästina gewesen ist, die infolge dieses Konflikts ihre Unterkunft sowie ihren Lebensunterhalt verlor und 1948 in eines der Länder flüchtete, in denen das UNRWA Hilfe leistet. Flüchtlinge im Rahmen dieser Definition und deren direkte Nachkommen haben ein Anrecht auf die Unterstützung des Hilfswerks, wenn sie

- vom UNRWA erfaßt wurden,
- in Gebieten leben, in denen das UNRWA aktiv ist,
- bedürftig sind.«<sup>3</sup>

Im ersten Jahr seiner Tätigkeit registrierte das UNRWA 914 221 Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten. Durch das natürliche Bevölkerungswachstum (heute beträgt die jährliche Wachstumsrate 3 vH) ist ihre Zahl inzwischen auf mehr als 2,5 Millionen angestiegen. 874 013 von ihnen leben in 61 Flüchtlingslagern, die übrigen sind in Dörfern und Städten ansässig geworden. Im Laufe der Jahre ist eine gut funktionierende Infrastruktur für die Flüchtlingsbevölkerung errichtet worden: Für das Haushaltsjahr 1990/91 konnte das UNRWA darauf verweisen, 632 Grund- und Hauptschulen mit 10 902 Lehrern für 365 625 Schüler zu betreiben und 104 Gesundheitszentren zu unterhalten, die von rund 6 Millionen Patienten aufgesucht wurden. 5 146 Studienplätze konnten an den acht Berufsschulen des UNRWA vergeben werden; 641 Flüchtlinge erhielten Hochschulstipendien. Im Bereich der Fürsorge- und Sozial-

## Der Sicherheitsrat – Ruine einer vergangenen Welt?

Das erste Gipfeltreffen der Mitglieder des Sicherheitsrats am 31. Januar in New York war wohl eher ein Fototermin. Gedacht in erster Linie für John Major, hat er vor allem Boris Jelzin genutzt. Der Präsident Rußlands konnte sich aller Welt vorstellen und gleichzeitig demonstrativ den Platz im Sicherheitsrat einnehmen, der 1945 der Sowjetunion zugefallen war. Es ist die prominente Position eines Ständigen Mitglieds mit Vetorecht. Die Eile und die Stille, mit denen dieser Platzwechsel vollzogen wurde, lassen aufhorchen. Die Volksrepublik China hatte seinerzeit jahrelang gegen amerikanischen Widerstand anzukämpfen, bis ihr der chinesische Sitz in Generalversammlung und Sicherheitsrat zugestanden wurde. Die Russische Föderation bekam den sowjetischen Platz im Handumdrehen. In sich hat das durchaus Sinn. Da die neue Gemeinschaft Unabhängiger Staaten keine Außenpolitik betreibt, ist Rußland der beste Machtnachfolger der Sowjetunion. Auf den Sicherheitsrat und seine auf die ganze Welt ausgerichteten Aufgaben bezogen hat die Prozedur schon weniger Sinn. Seine Ständigen Mitglieder sollten die potenten Großmächte sein, die notfalls mit der Gewalt des Kapitels VII der UN-Charta für Ordnung und Frieden in der Welt sorgen konnten. Dementsprechend war der Rat 1945 gebildet worden. Aber ist Rußland heute nicht eher ein internationaler Pflegefall denn eine Großmacht? Hat China auf der Weltbühne etwas zu sagen oder zu bieten – von seinen Menschenrechtsverletzungen sogar noch abgesehen? Wie steht es mit Frankreich und Großbritannien im Vergleich zu Deutschland und Japan?

Der Erbfall Sowjetunion hat die Funktionstüchtigkeit des Sicherheitsrats auf die internationale Tagesordnung gesetzt und damit auch die Funktion dieses Organs in der Zukunft. Wird seine Zusammensetzung nicht geändert, versinkt der Rat entweder erneut in der Bedeutungslosigkeit oder er gerät zu einem Steuerrad der amerikanischen Weltführungspolitik. Beide Tendenzen zeichnen sich ab. Japan hat auf dem New Yorker Gipfel vorgeschlagen, die Leitung der Friedenssicherungsaktionen einem besonderen »Beratungsgremium« zu übertragen und angekündigt, daß es beispielsweise die Friedenssicherung in Kambodscha nicht finanzieren will, wird es nicht an deren Leitung beteiligt.

Der Golfkrieg zeigte die andere Gefahr. Er war ja keine Aktion der UN, sondern die eines – freilich weltweiten – Mächtekonzernts, das Washington zustandegebracht und der Sicherheitsrat lediglich abgesegnet hatte. Daß dahinter kein Zufall, sondern Methode steckt, erfuhr Frankreich, als es anbot, dem Sicherheitsrat tausend Soldaten nach Artikel 43 der UN-Charta zur Verfügung zu stellen. Sein Vorschlag, dann den Generalstabsausschuß des Sicherheitsrats nach Art. 47 zu aktivieren, stieß auf eisige Ablehnung der USA. Denn es würde dann dieser Ausschuß und nicht mehr ein vom US-Präsidenten ernannter Oberkommandierender sein, der die UN-Aktionen leitet.

Keines dieser beiden Szenarien ist wünschenswert. Der Sicherheitsrat wird für die Neue Weltordnung gebraucht, und zwar als kollektives, die Weltmächte vereinigendes Organ. Seine Zusammensetzung ist daher keine Gefälligkeitsangelegenheit. Gerade wer die Vereinten Nationen ernst nimmt, muß deren Reform betreiben. Das ist nicht leicht und trifft auf den ehren Widerstand der Platzhalter. Major hat das deutlich gesagt, Jelzin wird ihm beipflichten. Der Ständige Sitz im Sicherheitsrat bescheinigt Rußland den Supermachtstatus, auch wenn er nicht vorhanden ist. Washington liegt viel daran, diesen Schein aufrecht zu erhalten. Die USA brauchen ein Widerlager, um den für ihre Weltführungsposition erforderlichen Aufwand innen weiter rechtfertigen zu können. Zwar haben Rußland und Amerika sich in Camp David gegenseitig zu Alliierten erklärt. Aber solange Rußland Nuklearwaffen besitzt, muß es auch amerikanische geben. Jelzin seinerseits wird Bush jede erdenkliche Hilfestellung bei der Abwehr des Reformgedankens geben. Denn wer sägt schon gern an dem Ast, auf dem er sitzt?

Die Reform ist aber auch sachlich schwierig. Wie soll der neue Sicherheitsrat aussehen? Ebenso wie Japan und Deutschland könnten auch Indien, Brasilien und Argentinien einen Ständigen Sitz beanspruchen. Afrika stellt zwar jetzt den Generalsekretär, sieht sich aber sonst, wie die ganze Dritte Welt, benachteiligt. Würden alle sinnvollen Wünsche erfüllt, wäre der Sicherheitsrat rasch überfüllt. Immerhin hat am 31. Januar 1992 der Rat schon damit begonnen, über seine neuen Aufgaben nachzudenken. Der Generalsekretär wurde beauftragt, bis zum Sommer ein Frühwarnsystem zu entwickeln, das den Sicherheitsrat über entstehende Konflikte informiert, so daß er frühzeitig eingreifen kann. Der Generalsekretär soll auch überlegen, »wie die Kapazität der Vereinten Nationen zur präventiven Diplomatie, zur Friedensstiftung und zur Friedenssicherung« gestärkt werden könnte. Das klingt schon sehr fortschrittlich. Heutzutage sollten Kriege in der Tat nicht mit der Gewalt des Kapitel VII beendet, sondern politisch verhindert werden. Das Konzept der kollektiven Sicherheit ist dringend reformbedürftig, und zwar nicht nur wegen des groben Denkfehlers, den dieses Konzept immer enthalten hat.

Schlüsselt man den vom Sicherheitsrat selbst verwendeten Begriff der präventiven Diplomatie näher auf, erscheinen sofort drei große neue Aufgaben: die Durchsetzung der Menschenrechte, die Verbreitung und Verbesserung der Demokratie und, als beider Voraussetzung, die Beseitigung der Armut. Sie würde auch die Flüchtlingsströme versiegen lassen, die am Horizont schon deutlich zu sehen sind. Sie würde auch, ihrer eigenen Logik folgend, die weltweite Abrüstung beflügeln, würde desgleichen, als Kontingenz der Entwicklung, die Umweltzerstörung mindern. Es bleiben dann noch immer einige wichtige Aufgaben, vor allem im Bereich der Rüstungskontrolle und der Nichtweiterverbreitung der Massenvernichtungswaffen. Hier wird das Kapitel VII der Charta seine Bedeutung behalten. Die Ziele und Strategien der präventiven Diplomatie sind zwar mit der Charta der Vereinten Nationen völlig vereinbar, dort aber nirgendwo geschlossen verzeichnet. Das Kapitel VI, das sie sachlogisch aufnehmen könnte, versteht sich eher als ein Vorläufer der Gewaltanwendung nach Kapitel VII.

Nimmt man die präventive Diplomatie, die Konfliktverhütung und Friedensstiftung als neue und wichtige Funktionen des Sicherheitsrats ernst, so zeigt sich sofort, daß sie ohne die Beteiligung Japans und der Bundesrepublik Deutschland nicht verwirklicht werden können. Darüber hinaus erfordern sie aber auch die kooperative Einbindung der regionalen Vormächte. Der Rat hat am 31. Januar selbst eine interessante Reformidee erwähnt, nämlich den Beitrag der regionalen Organisationen zu seiner Arbeit. Diese Organisationen waren 1945 lange diskutiert, schließlich aber doch zu einer Minderrolle verurteilt worden, weil die damaligen Großmächte das Heft nicht aus der Hand geben wollten. Heute aber könnten sie bei der Konfliktbearbeitung vor Ort eine große Rolle spielen und den Sicherheitsrat entlasten. Die Nachfrage nach Ständigen Sitzen im Rat würde dann vielleicht sinken; denkbar wäre aber mittelfristig auch, daß der Rat sich einmal aus den Super- und Großmächten, sodann aber aus den Repräsentanten der Regionalorganisationen zusammensetzt.

Ob allein oder als Repräsentant der Europäischen Gemeinschaft – Deutschland wird in absehbarer Zeit wohl Ständiges Mitglied des Rates sein. Das gibt Prestige und Ansehen, verlangt Verantwortung und schafft Verbindlichkeiten. Vorbei ist dann die angenehme Situation als reicher Eckensteher der Weltpolitik, vorbei die uns Deutschen seit von Bülow's Zeiten so lieb gewordene »Politik der freien Hand«. Die jetzige Diskussion um die Mitwirkung bei Blauhelmaktionen dürfte uns dann bald sehr blaustrümpfig vorkommen. »Präventive Diplomatie«, »Friedensstiftung« und »Friedenssicherung« verlangen sehr viel mehr als Bargeld, nämlich: Vorbild, innovatives Denken und neue Strategien. Wenn Deutschland (und Japan) diese Leistungen nicht erbringen, werden sie den Sicherheitsrat nicht vor dem Schicksal bewahren, nur noch die Ruine seiner bis 1985 ohnehin glanzlosen Vergangenheit zu sein.

Ernst-Otto Czempiel □

dienste kümmerte sich das Hilfswerk insbesondere um 162 013 soziale Härtefälle: 37 424 Familien, die mangels eines Ernährers der Fürsorge bedurften und mit Nahrungsmitteln, Kleidung und Finanzhilfen unterstützt wurden. Frauen-, Jugend- und Behindertenzentren wurden für die sozial Schwächeren, soweit möglich, in Betrieb gehalten.

Alle Aktivitäten vor Ort werden vom Hauptquartier des UNRWA geleitet, das 1978 auf Grund der Verhältnisse in Libanon von Beirut nach Wien und Amman verlegt werden mußte. Das UN-Mandat des Hilfswerks verlangt, daß die Organisation nach Beirut zurückzukehren habe, sobald es die dortigen Umstände erlauben. Angesichts der allmählichen Normalisierung, die in Libanon einzukehren scheint, und im Zuge der Beendigung der Geiseldramen stellt das UNRWA derzeit vorsichtige Überlegungen an, zu gegebenem Zeitpunkt wieder Quartier in Beirut zu beziehen.

Finanziert werden die gewaltigen Aufgaben des UNRWA durch freiwillige Spenden von Regierungen und internationalen Organisationen. Inflation und Bevölkerungswachstum haben jährlich eine fünfprozentige Erhöhung des Budgets notwendig gemacht. Wiederholt hat es in der Geschichte des UNRWA Finanzierungsschwierigkeiten gegeben, zuletzt während der Krise am Golf. Und selten ist für unerwartete Notfälle genügend Geld vorhanden gewesen. 1991 beliefen sich die gesamten Haushaltsmittel auf 254,6 Mill US-Dollar – wovon dem kleinen, besonders notleidenden Gazastreifen der größte Anteil in Höhe von 59,2 Mill Dollar zugewiesen wurde. Die drei großzügigsten Geldgeber waren die USA, der traditionelle Hauptspender des UNRWA, die Europäische Gemeinschaft und Schweden. Seit den fünfziger Jahren, in denen das UNRWA seinen Schwerpunkt von den Fürsorgediensten auf das Unterrichtswesen verlagerte, verwendet es rund die Hälfte seines Haushalts auf Ausbildungsprogramme. Die Organisation trug dadurch maßgeblich dazu bei, daß die Palästinenser zu den gebildetsten Arabern des Nahen und Mittleren Ostens zählen.

Als einer der größten Arbeitgeber im Nahen Osten beschäftigt das Hilfswerk fast mehr Angestellte als alle UN-Organisationen zusammengenommen. An der Spitze des UNRWA bekleidet seit März 1991 Ilter Türkmen, Außenminister der Türkei von 1980 bis 1983, das Amt des UNRWA-Generalbeauftragten. 99 vH seiner 18 474 Mitarbeiter sind Palästinenser; sie bilden den tragenden Pfeiler des Hilfswerks. Das verbleibende Prozent wird von 182 Mitarbeitern aus 33 Ländern gestellt, die in den leitenden Positionen arbeiten. Das führt hin und wieder zu Spannungen und brachte dem UNRWA den Vorwurf einiger Palästinenser ein, kolonialistische Züge zu tragen. Wiederholt wurden Forderungen nach mehr politischer Mitbestimmung für die palästinensischen Mitarbeiter innerhalb der Organisation laut. Wenngleich dieses Verlangen verständlich ist, kann ihm das UNRWA unter den gegebenen Umständen nicht nachgeben. Auf Grund ihres Mandats und ihrer heiklen Aufgaben ist die Organisation dazu angehalten, stets unparteiisch zu bleiben. Die Existenz des UNRWA und seine Arbeitsfähigkeit kann nur durch ein möglichst kooperatives, diplomatisches Verhältnis zu seinen jeweiligen Gastländern gewährleistet werden. Während es selbst internationalen Mitarbeitern gelegentlich schwerfällt, eine neutrale Haltung zu wahren, kann von den Palästinensern dieser Anspruch naturgemäß kaum erfüllt oder ihm allenfalls unter Selbstverleugnung Folge geleistet werden.

#### AUSWIRKUNGEN DER INTIFADA

Die Komplexität dieser Problematik tritt besonders deutlich hervor in der Beziehung zwischen dem UNRWA, seinem Gastgeber Israel und dem gemeinsamen Verhandlungsobjekt, den »besetzten Gebieten«, die von den offiziellen israelischen Stellen als »verwaltete Gebiete« bezeichnet werden. Das UNRWA hat sich hier von jeher im Spannungsfeld zwischen Besatzern und Besetzten bewegt und oft Kritik von beiden Seiten ein-

stecken müssen. Bei vielen israelischen Bürgern hat sich bis heute die Vorstellung gehalten, das UNRWA sei eine Organisation im Dienste der Palästinenser, der Feinde des Staates Israel – folglich müsse es den Israelis übel gesonnen sein. Rechtsradikale Siedler begegnen der Organisation nicht selten sogar mit Haß: Ihrer Ansicht nach ist es der Anwesenheit des UNRWA zuzurechnen, daß noch immer Palästinenser in den ›urjüdischen‹ Gebieten ›Judäa und Samaria‹ (Westjordanland) und dem Gazastreifen leben können. Die Palästinenser andererseits hegen mitunter Argwohn gegen eine Organisation, die zwar zu ihrem Wohle bestimmt ist, sich aber mit dem israelischen Gastgeber zu arrangieren und in vielen Fällen auch dessen Willen nachzugeben hat.

Der Aufstand der Palästinenser in den von Israel besetzten Gebieten, Intifada genannt, der im Dezember 1987 im Gazastreifen ausbrach, hat diese Beziehungen auf eine harte Probe gestellt – und den Charakter des UNRWA wie kein anderer Konflikt zuvor beeinflußt und verändert. Die Intifada traf sowohl das UNRWA als auch die israelischen Behörden völlig unvorbereitet. Zusammenstöße zwischen der israelischen Armee und den aufständischen Palästinensern waren zahlreich und verliefen unerbittlich. Die Kliniken des Hilfswerks, sonst auf Gesundheitsvorsorge und Mutter-Kind-Betreuung eingestellt, waren plötzlich zu Notstationen geworden und hoffnungslos überfüllt mit Verletzten und Toten, die Opfer von Schußverletzungen, Prügel und Tränengaseinwirkung geworden waren.<sup>4</sup> Massenverhaftungen,<sup>5</sup> Ausgangssperren, von der Armee zur Bestrafung einzelner Familien durchgeführte Häusersprengungen oder -versiegelungen sowie durch Militärordnung geschlossene Schulen sorgten ebenso wie die durch die Führung der Intifada organisierten Generalstreiks, der Boykott israelischer Waren und die Weigerung, in Israel zu arbeiten oder Steuern zu zahlen, dafür, daß alle bisherigen Verhältnisse auf den Kopf gestellt wurden. Das UNRWA sah sich gezwungen zu reagieren – und damit seine Rolle neu zu definieren.

Bei der in dieser Situation gebotenen Notwendigkeit, zwischen den sich bekämpfenden Parteien zu vermitteln, wurde die Grenze zwischen humanitären Leistungen und Handlungen, die als politisch ausgelegt werden konnten, zwangsläufig porös. Die ärztliche Versorgung eines Verletzten oder die Verteilung von Lebensmitteln an eine unter Hausarrest stehende Bevölkerung war für das UNRWA ein Akt humanitärer Natur, die israelischen Behörden hingegen vermeinten bisweilen, darin eine politische Unterstützung der Intifada zu erkennen.

Der Resolution 605(1987) des Sicherheitsrats<sup>6</sup> Folge leistend, legte der damalige UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar dem Sicherheitsrat am 21. Januar 1988 einen Bericht über die Verhältnisse in den Aufstandsgebieten Gazastreifen und Westjordanland vor. Darin wurde dem UNRWA empfohlen, bei der Besatzungsmacht zu intervenieren, um Einzelpersonen zu helfen,

›Verletzungen ihrer Rechte entgegenzutreten . . . und mit den Schwierigkeiten des Alltagslebens unter der Besatzung – wie etwa Beschränkungen aus Sicherheitsgründen, Ausgangssperren, Belästigungen, bürokratische Hindernisse und so fort – zurechtzukommen‹.<sup>7</sup>

Auf der Grundlage dieses Berichts formulierte das UNRWA Richtlinien, die in dieser Notlage als Leitfaden dienen sollten: zusätzliche internationale Mitarbeiter sollten den Palästinaflüchtlings größeren Schutz bieten; die Notstandsversorgung für Bedürftige sollte erweitert und, falls notwendig, auch auf alteingesessene Palästinenser ausgedehnt werden; die Infrastruktur der Flüchtlingslager sollte verbessert und der Lebensstandard der Flüchtlinge durch einkommenerzeugende Projekte gehoben werden. Zur Finanzierung dieser Aktivitäten wurde ein außerordentlicher Haushalt (EMLCT)<sup>8</sup> aufgestellt, der 1991 zusätzlich zum regulären Budget 41,6 Mill US-Dollar betrug.

Als erste Soforthilfemaßnahme wurde versucht, die medizinische Notversorgung den bürgerkriegsähnlichen Umständen anzupassen. Zusätzliche Ärzte und Krankenschwestern wurden eingestellt und im Umgang mit Schußverletzungen ausge-

bildet. So konnten sich die UNRWA-Kliniken rund um die Uhr um Verletzte kümmern. Die Zahl der Lebensmittel- und Sozialhilfeempfänger wurde angehoben, um dem sozio-ökonomischen Verfall, der mit der Intifada und deren Bekämpfung durch Israels Behörden und Armee einherging, entgegenzuwirken. Bemerkenswert war im Rahmen dieser Aktionen insbesondere, daß das UNRWA neue Stellen für internationale Mitarbeiter schuf, deren Aufgabenbereich der Organisation ein neues Image verlieh, sie sehr viel aktiver als zuvor erscheinen ließ. Neben Rechtsanwälten und Pressesprechern sind hier vor allem die sogenannten ›Refugee Affairs Officers‹, kurz RAOs genannt, und deren palästinensische Assistenten, die ›Refugee Affairs Assistants‹ oder RAAs, zu erwähnen.

## HERSTELLUNG INTERNATIONALER ÖFFENTLICHKEIT

Die RAOs sollten die Arbeit des Hilfswerks erleichtern und den Flüchtlingen ›passiven Schutz‹ bieten. Es galt, durch die Präsenz von internationalen Beobachtern Spannungen zwischen den Konfliktparteien abzubauen und Verstößen der israelischen Armee gegen das Vierte Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten vorzubeugen. Den Flüchtlingen sollte Unterstützung in rechtlichen, administrativen, medizinischen und allgemeinen Fragen angeboten werden. RAOs sollten darüber hinaus dafür sorgen, daß alle Einrichtungen des UNRWA ohne Beeinträchtigung durch die Armee oder die Aufständischen – beide mißbrauchten die Gebäude der Organisation häufig für ihre Aktionen – funktionieren konnten. Etwa bei großangelegten Lebensmittelverteilungsaktionen während der Ausgangssperre sollten die RAOs ihren Kollegen von der Fürsorge- und Sozialdienstabteilung unter die Arme greifen und für einen glatten Ablauf bei der Durchführung sorgen. Die Anwesenheit der RAOs und RAAs sollte auch den palästinensischen UNRWA-Angestellten, deren Status als UN-Mitarbeiter von israelischen Armeeeinheiten häufig mißachtet wurde, mehr Sicherheit gewähren.

Die 21 RAOs wurden bald das Auge und Ohr der internationalen Gemeinschaft in den besetzten Gebieten. Ihre Berichte über ungewöhnliche Zwischenfälle, Verletzte, Tote, Verhaftungen, Häusersprengungen, Ausgangssperren, soziale Notstände, Verletzungen der UN-Immunität und Beschädigung von UNRWA-Eigentum reichten die RAOs bei ihren jeweiligen Regionalbüros in Jerusalem und der Stadt Gaza ein. Von dort wurden sie an das Hauptquartier des UNRWA in Wien weitergeschickt und gelangten schließlich zu den Vereinten Nationen in New York. Die Anwesenheit der Beobachter bei Zusammenstößen zwischen Armee und Demonstranten wirkte tatsächlich im Sinne einer Kontrollinstanz. Die israelischen Besatzungsbehörden waren – das lag in der Natur der Sache – über die Beobachter wenig glücklich. In den ersten Jahren kritisierten sie das Programm heftig und waren darauf bedacht, die Kompetenzen der RAOs soweit wie möglich zu beschränken.

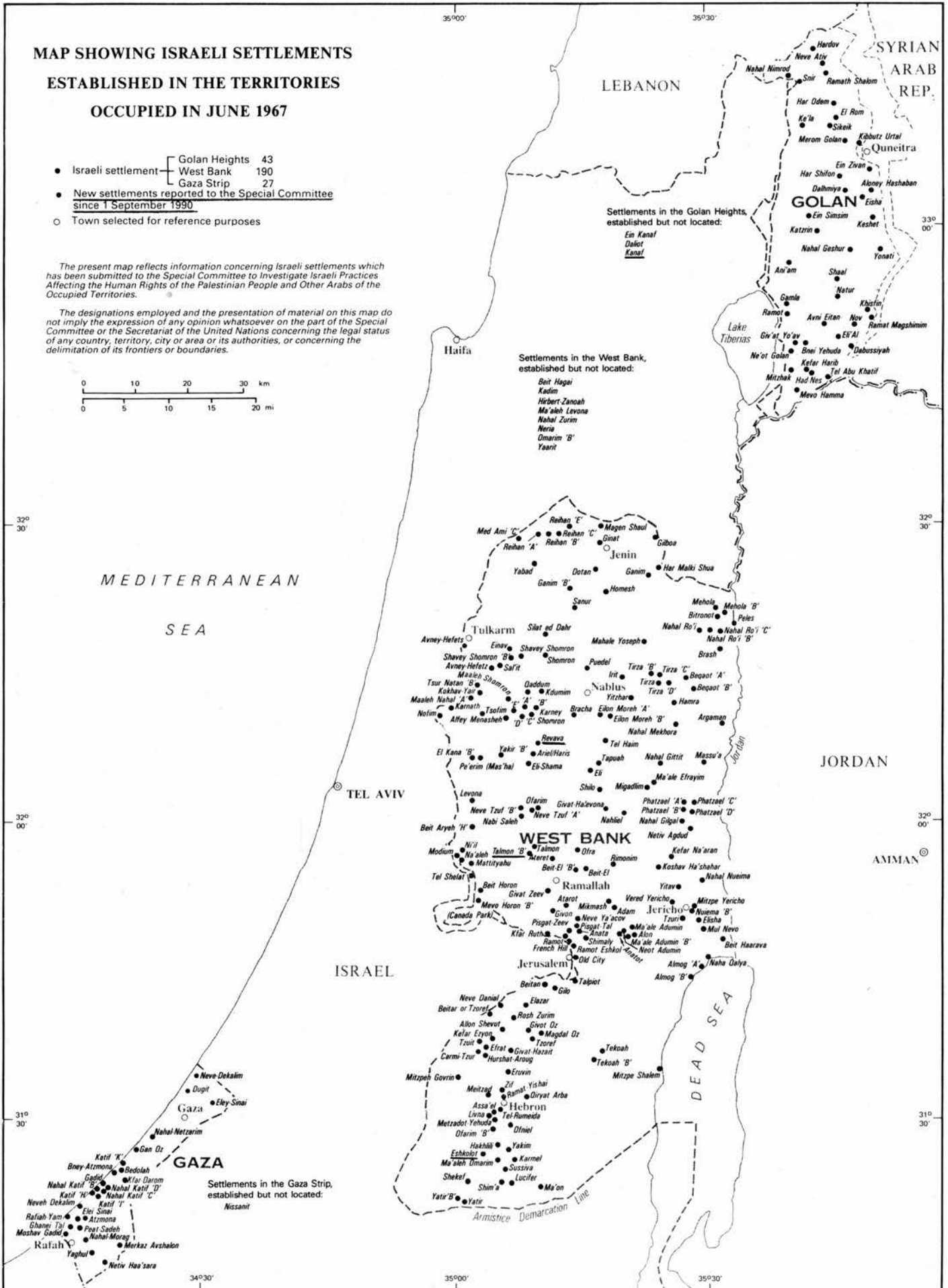
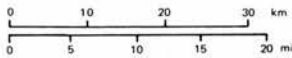
Die ›Rambos‹, wie sie anfänglich von der palästinensischen Bevölkerung scherzhaft genannt wurden, hatten keine leichte Aufgabe. Keine andere Position innerhalb des UNRWA stellte die neutrale Position des Mitarbeiters derart auf die Probe. Hunderte von Malen standen RAOs hilflos daneben, als Palästinenser – oft Kinder – von Besatzungssoldaten verprügelt und verhaftet wurden. Machtlos auf eine Beobachterrolle beschränkt, konnten sie allein auf die Wirkung guter Worte hoffen. Blieb diese aus, ernteten sie manchmal den Zorn der Verzweiflung und Frustration der umstehenden Palästinenser. Die RAOs dienten beiden Seiten allzu häufig als Sündenbock: Die Palästinenser warfen ihnen vor, nutzlos zu sein, und die israelische Armee empfand die Beobachter als lästige Einmischung in ›innere Angelegenheiten‹. So kam es hin und wieder auch zu Übergriffen. In einigen Fällen gerieten RAOs und RAAs durch aufgebrauchte palästinensische Mengen, die nach Verhaftungen

**MAP SHOWING ISRAELI SETTLEMENTS  
ESTABLISHED IN THE TERRITORIES  
OCCUPIED IN JUNE 1967**

- Israeli settlement
  - Golan Heights 43
  - West Bank 190
  - Gaza Strip 27
- New settlements reported to the Special Committee since 1 September 1990
- Town selected for reference purposes

The present map reflects information concerning Israeli settlements which has been submitted to the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories.

The designations employed and the presentation of material on this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Special Committee or the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area or its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.



Mit einem dichten Netz an Siedlungen hat Israel die besetzten Gebiete – den Gazastreifen, das Westjordanland und die syrischen Golanhöhen – überzogen, wie aus einem Bericht des Sonderausschusses zur Untersuchung israelischer Praktiken, die die Menschenrechte des palästinensischen Volkes und anderer Araber in den besetzten Gebieten beeinträchtigen- (UN Doc. A/46/522) vom 18. Oktober 1991 hervorgeht.

ihre Wut gegen die ausländischen Beobachter richteten, in lebensgefährliche Situationen. Häufiger waren allerdings Zwischenfälle, in denen etwa Soldaten ihre Gewehre auf RAOs richteten, verbal und physisch gewalttätig wurden und einige Male sogar auf die UN-Fahrzeuge der RAOs schossen. Am 12. Oktober 1990 erlitt ein RAO im Westjordanland einen Hörschaden, nachdem er von einem Armeeeoffizier geschlagen worden war. Seine ihm zu Hilfe eilende Kollegin wurde bewußtlos geschlagen. Am 6. Dezember 1990 schleuderte im Gazastreifen ein Grenzpolizist einen faustgroßen Stein auf einen amerikanischen RAO, der sich dabei einen Daumen brach.<sup>9</sup> Ansonsten kamen die RAOs aus bedrohlichen Situationen erstaunlicherweise meist unversehrt heraus.<sup>10</sup> Es gab allerdings auch einige RAOs, die die Grenzen ihrer Zuständigkeit überschritten. Das mag sie zwar bei den Palästinensern beliebt gemacht haben, gefährdete jedoch die Existenz des RAO-Programms und endete hin und wieder mit einer Kündigung.

## ISRAEL UND DAS UNRWA

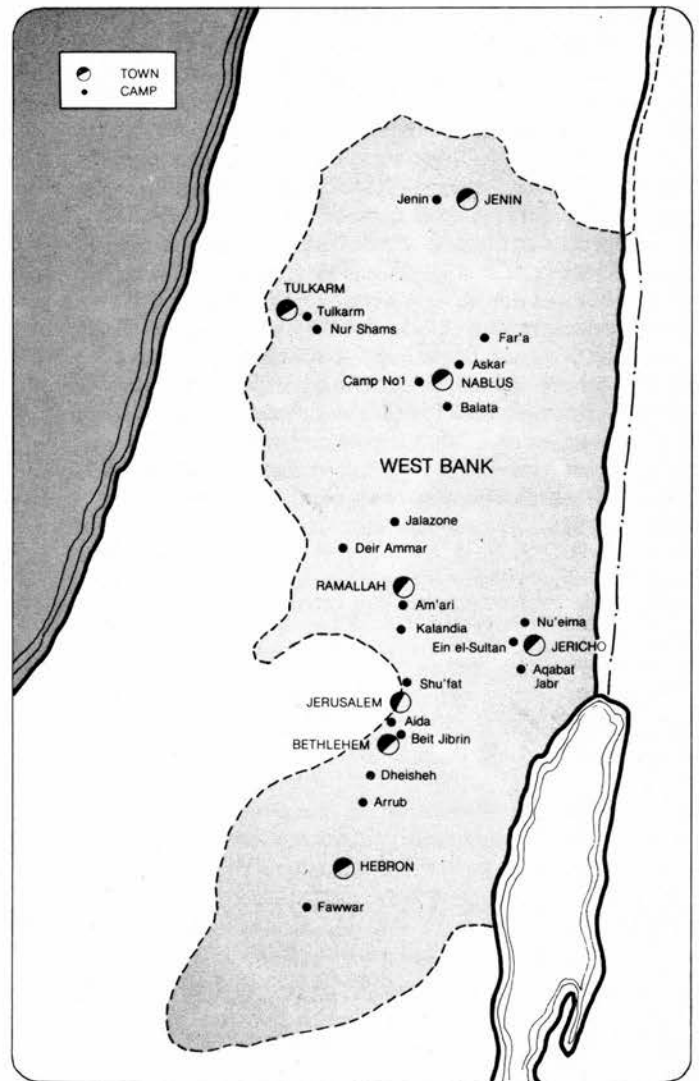
Im Verlauf der Intifada – am 9. Dezember 1991 waren es bereits vier Jahre – stellten sich alle Parteien auf die neuen Lebensumstände und aufeinander ein. Zwischen dem UNRWA und den zivilen und militärischen Behörden der Israelis entwickelte sich ein relativ gut funktionierendes ›Arbeitsverhältnis‹. Problematische Situationen und Reibungspunkte konnten jedoch nicht ausbleiben. »Manchmal«, so beschrieb es der vorherige UNRWA-Generalbeauftragte Giorgio Giacomelli,

»einigen wir uns darauf, uns nicht zu einigen. . . . Die Israelis . . . sagen: ›Überschreitet nicht euer Mandat‹. Wir stimmen zu, aber hinsichtlich dessen, was das Mandat ist, haben wir eine andere Meinung als die Israelis.«<sup>11</sup>

In seinen Beziehungen zu den israelischen Behörden berief sich das UNRWA stets auf einen Austausch von Briefen aus dem Jahr 1967, in denen sich der Staat Israel und das Hilfswerk darauf geeinigt hatten, daß dieses fortfahren dürfe, Palästinaflüchtlingen, die im Herrschaftsbereich des israelischen Staates leben, mit ihren Diensten zu versorgen. Israel versprach damals, dem UNRWA nach besten Kräften die Ausführung seiner Aufgaben zu ermöglichen und Personal und Einrichtungen des UNRWA zu schützen, es sei denn, militärische Sicherheitsbedenken wären davon betroffen.<sup>12</sup> Eben diese ›Sicherheitsbedenken‹ waren ein dehnbarer Begriff und wurden von den israelischen Behörden willkürlich immer dann herangezogen, wenn sie dem UNRWA gegenüber bestimmte Maßnahmen durchzusetzen beabsichtigten.

So war das Thema Schulen Grund für eine Reihe von Meinungsverschiedenheiten. Zahlreiche Schulen des UNRWA, mitunter auch alle zugleich, wurden kurzzeitig oder langfristig aus ›Sicherheitsgründen‹ vom Militär geschlossen. Vom 1. Juli 1990 bis zum 30. Juni 1991 beispielsweise verloren die Schüler der 248 UNRWA-Schulen in Gaza und im Westjordanland 40 vH ihrer Unterrichtszeit, weil die Schulen wegen Ausgangssperren, Unruhen, militärischen Anordnungen oder Streiks geschlossen worden waren.<sup>13</sup> Das UNRWA sah sich zudem in vielen Fällen dazu gezwungen, Schulen mit meterhohen Zäunen zu umgeben. Nur so konnte verhindert werden, daß die Behörden – mit dem Vorwurf, Kinder bewürfen Militärpersonen vom Schulgelände aus mit Steinen – die jeweilige Schule schließen ließen. Es erwies sich ebenfalls als schwierig, von den Behörden Baugenehmigungen für Schulen oder Krankenhäuser zu erhalten. Die Beantwortung von Anträgen verzögerte sich oft oder blieb ganz aus.

In zahlreichen Protestbriefen an die Behörden richtete sich das UNRWA zumeist gegen Angriffe auf seine Mitarbeiter (im Haushaltsjahr 1990/91 waren es allein in Gaza 132) oder gegen unzulässiges Eindringen der Armee in ihre Gebäude (1990/91: 618 Fälle).<sup>14</sup> Anlaß zu Beschwerden gaben auch Verhaftungen palästinensischer UNRWA-Bediensteter aus ›Sicherheitsgrün-



430 000 registrierte Palästinaflüchtlinge gibt es im Westjordanland. 27 vH davon leben in 20 Flüchtlingslagern des UNRWA.

den«, die nicht näher ausgeführt wurden. 89 Mitarbeiter in Gaza und im Westjordanland waren 1990/91 ohne Angabe von Gründen oder Gerichtsverfahren verhaftet und später wieder freigelassen worden; 43 befanden sich Mitte 1991 noch in Gefangenschaft. Zwei Mitarbeiter wurden nach Libanon ausgewiesen.<sup>15</sup> Die Beschwerden des Hilfswerks blieben jedoch meist erfolglos und oft unbeantwortet.

Während des Golfkriegs verlief die Zusammenarbeit zwischen dem UNRWA und den israelischen Behörden trotz der schwierigen Umstände fast reibungslos. Die Hilfsorganisation erhielt die Erlaubnis, ihr Mandat zur Betreuung von Flüchtlingen auch auf Alteingesessene auszudehnen, um an die gesamte, über sechs Wochen unter der Ausgangssperre leidende Bevölkerung Nahrungsmittel zu verteilen. In einer großangelegten Verteilungsaktion, die sich über viele Wochen hinzog (es durfte nur zu den Zeiten verteilt werden, in denen die Ausgangssperre für wenige Stunden aufgehoben wurde) und die oft unter schweren Bedingungen wie etwa bei strömendem Regen durchgeführt wurde, konnten im Gazastreifen 135 000 und im Westjordanland 160 000 Familien versorgt werden.

Durch die Golfkrise, den Krieg und dessen Folgen hatte sich die sozio-ökonomische Situation der Palästinenser in den besetzten Gebieten dramatisch verschlechtert. Das UNRWA reagierte darauf, indem es die Zahl seiner einkommenerzeugenden Projekte erhöhte, ein Investitionsprogramm für kleinere und mittlere Unternehmen einführte sowie neue Arbeitsplätze schuf. Ziel war es, die Wirtschaft in den besetzten Gebieten in Schwung zu bringen und ihr zur Eigenständigkeit zu verhel-

fen. Im Gazastreifen ist das UNRWA derzeit bemüht, mit dem Bau eines dringend benötigten Krankenhauses mit 232 Betten zu beginnen. Die Kosten von 35 Mill Dollar für Bau und Betrieb in den ersten drei Jahren sollen durch eigens dafür vorgesehene Spenden getragen werden.

Die Intifada, der Golfkrieg und die daran anschließende Nahostkonferenz haben das UNRWA auf einen zukunftsorientierten Kurs geführt. Während früher lediglich auf Ereignisse im Nahen Osten reagiert wurde, hat das Hilfswerk heute aktiv damit begonnen, für Künftiges zu planen und die Palästinaflüchtlinge auf das zu erhoffende neue Leben in Selbstbestimmung vorzubereiten. Da nicht zu erwarten ist, daß die Nahostkonferenz – wenn überhaupt – schon bald Erfolge zeitigen wird, wird die Schicksalsgemeinschaft, die das UNRWA und die Palästinenser miteinander verbindet, vorerst weiterbestehen müssen, wenn auch unter anderen Vorzeichen.

Generalbeauftragter Ilter Türkmen sagte vor dem Politischen Sonderausschuß der 46. UN-Generalversammlung am 15. November 1991:

»Mit der Palästinafrage steht heute auch das UNRWA an einem Wendepunkt. Herr Vorsitzender, es gibt keinen Zweifel über das längerfristige Schicksal des UNRWA. Das Hilfswerk wird sich auflösen und seine Einrichtungen, Strukturen und Dienste an die entstehenden palästinensischen Institutionen übergeben. Dieser Tag wird für das UNRWA kein Tag der Trauer, sondern ein Tag der Vollendung und des Erfolgs sein. Seit 1950 hat jeder UNRWA-Generalbeauftragte gehofft, der letzte zu sein. Ich bin der zehnte, und auch ich hege diese Hoffnung.«

- 1 United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). – Das UNRWA ist ein Spezialorgan der Generalversammlung, das dieser direkt berichtet. Siehe auch Ellinor von Puttkamer, Das Hilfswerk der Vereinten Nationen für die arabischen Flüchtlinge aus Palästina (UNRWA), VN 5/1962 S.149ff.; John F. DeFrates, Die Lage der arabischen Flüchtlinge nach dem Nahostkrieg, VN 5/1967 S.152ff.; Sir John S. Rennie, UNRWA-Hilfe für die Palästinaflüchtlinge, VN 5/1972 S.146ff.; und John F. DeFrates, 25 Jahre UNO-Hilfe für Palästina-Flüchtlinge, VN 5/1975 S.142ff.
- 2 Seither bekräftigt die UN-Generalversammlung alljährlich (wenn auch vergeblich) das Recht aller in diesem Konflikt »vertriebenen Einwohner auf Rückkehr an ihre Wohnstätten oder ihre früheren Wohnorte in den seit 1967 von Israel besetzten Gebieten«, so in Resolution 45/73 G v.11.12.1990 (Text: VN 2/1991 S.78f.).
- 3 UNRWA, 1950–1990. Serving Palestine Refugees, Wien 1990 (April), S.6.
- 4 Von Dezember 1987 bis Juni 1991 registrierte das UNRWA 988 Tote und mehr als 70 000 Verletzte; UN Doc. A/46/13 (Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. 1 July 1990 – 30 June 1991), S.2.
- 5 14 000 Personen wurden verhaftet, 9 000 davon in Militärlagern und 5 000 in Gefängnissen inhaftiert; A/46/13 (Anm.4).
- 6 Text: VN 1/1988 S.35f.
- 7 S/19443 v.21.1.1988, Ziff. 28 c, 38 und 39. Siehe auch Milton Viorst, UNRWA and Peace in the Middle East, Washington 1989, S.14f.
- 8 Extraordinary Measures in Lebanon and the Occupied Territory, A/46/13/Add.1 v.11.10.1991, S.2.
- 9 A/46/13 (Anm.4), S.26.
- 10 Die Tätigkeit der RAOs hat unter dem Titel »Pa Manens Obelysta Sida« (Die dunkle Seite des Mondes) bereits einen literarischen Niederschlag gefunden. Das im November 1991 in Schweden erschienene Buch der ehemaligen UNRWA-Bediensteten Agneta Bohman befaßt sich vornehmlich mit dem palästinensischen Alltag unter der Besatzung.
- 11 Viorst (Anm.7), S.10.
- 12 Briefwechsel zwischen Dr. Laurence Michelmore, dem UNRWA-Generalbeauftragten, und Michael Comay, dem politischen Berater des israelischen Außenministers, v.14.6.1967. Vgl. UNRWA (Anm.2), S.39f.
- 13 A/46/13 (Anm.4), S.7.
- 14 A/46/13 (Anm.4), S.26f.
- 15 A/46/13 (Anm.4), S.41.

## Auf dem Weg zu einer Klimakonvention

### Zur Verteilung der Kohlendioxid-Reduzierungspflichten zwischen Nord und Süd

UDO ERNST SIMONIS

Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) im Juni 1992 in Brasilien – gelingt mit ihr der Durchbruch zu einer »globalen Umweltpolitik« oder gerät sie zum »Festival des Stillstands«? Viele Chancen zur ökologischen Neudefinition des Entwicklungskonzepts sind in der Vergangenheit bereits vertan worden – zu Lasten der Umwelt, der Zukunft und der Dritten Welt. So sehen denn viele ein weiteres Debakel voraus. Andere bauen vor mit dem Hinweis, die UNCED sei nicht der Endpunkt, sondern nur der Beginn eines Prozesses. Und so mag es auch sein: Ein Debakel kann eintreten, aber ein Prozeß kann beginnen. Denn anders als bei vielen anderen Konferenzen, die Interessengegensätze zum Gegenstand haben, stehen mit (beziehungsweise nach) der UNCED auch gemeinsame Interessen zur Debatte: die ökologische Zukunftsfähigkeit der Welt.

Artur Schopenhauer hat einst das »Gesetz der Zufriedenheit« definiert, als Differenz zwischen unseren Erwartungen und unseren Anstrengungen. Die Erwartungen an die UNCED sind hoch, wie aber steht es um unsere Anstrengungen? Bei dieser UN-Konferenz geht es um Besitzstände, unter anderem darum, wer die Erdatmosphäre mit wie viel Treibhausgasen verschmutzen darf. Es ist ausgeschlossen, daß die Konferenz erfolgreich verläuft, wenn die Industrieländer nicht einen Großteil ihrer historisch angeeigneten »Verschmutzungsrechte« an die Entwicklungsländer abtreten. Es geht aber nicht nur um Umverteilung zwischen Nord und Süd, es geht auch um ein ganz anderes – ein ökologisches – Entwicklungskonzept für Nord und Süd. Der Titel der Konferenz ist insofern schlicht konservativ. So, als ginge es noch um ein Entweder-Oder, um Entwicklung oder Umweltschutz – und nicht vielmehr um ein Sowohl-Als-auch, um eine »ökologische Entwicklung«, eine Entwicklung, die zur Entlastung der Umwelt führt.

In diesem Beitrag soll ein zentraler Konfliktpunkt der UNCED betrachtet werden, nämlich die Frage, wie man die Verteilung der Reduzierungspflichten in bezug auf eines der Treibhausgase, zugleich des wichtigsten, des Kohlendioxids (CO<sub>2</sub>), zwischen Industrie- und Entwicklungsländern regeln könnte.

#### I. Die Treibhausgase

Für die Analyse des globalen Klimaproblems und eine entsprechende Politikformulierung (globale Klimakonvention; CO<sub>2</sub>-Protokoll) sind zwei Emissionskategorien von besonderer Bedeutung: die absoluten Emissionen und die Emissionen pro Kopf der Bevölkerung.

Tabelle 1 zeigt einen erstmals ermittelten Treibhausgas-Index für 30 Länder, in Form eines Komponenten-Index auf Basis der nationalen Emissionsmengen an Kohlendioxid, Methan und Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKW) (absolute Emissionen). Tabelle 2 zeigt den entsprechenden Treibhausgas-Index auf Basis der nationalen Emissionen pro Kopf der Bevölkerung (Pro-Kopf-Emissionen).

Diese grundlegenden statistischen Daten machen bereits deutlich, welche gewaltigen Aufgaben die Reduzierung des Treibhauseffekts beziehungsweise die Anpassung an den Treibhauseffekt für die Welt im allgemeinen, für die Industrie- und die Entwicklungsländer respektive das Nord-Süd-Verhältnis im besonderen stellen. Die Verhandlungen über diese Aufgaben sind in Gang gekommen, konkrete Ergebnisse aber stehen aus. Sie betreffen ein Verteilungsproblem, für dessen Lösung zwar Anhaltspunkte gegeben, aber bisher keine Endpunkte in Sicht sind.

Im Grundsatz müßten alle Treibhausgase von einer internationalen Reduzierungsvereinbarung erfaßt werden. Das aber ist