

Lösungen durch Verhandlungen für alle unsere Meinungsverschiedenheiten finden.«

Anmerkungen

- 1 UN-Doc.A/38/792-S/16355 v. 21.2.1984.
- 2 UN-Doc.A/38/795-S/16404 v. 9.3.1984.
- 3 Kurt Waldheim, Der schwierigste Job der Welt, Wien 1978, S.125.
- 4 Peter Schmid, Feilschende Politiker — leidende Bauern, in: Die Weltwoche (Zürich) v. 14.7.1976.
- 5 Siehe Nancy Crawshaw, Zypern in der Sackgasse, in: Europa-Archiv, Folge 3/1979, S.21.
- 6 World Bank News, vol.III, no.10, v. 8.3.1984.
- 7 Text: VN 6/1974 S.185.
- 8 Hervorhebungen jeweils durch den Verfasser.
- 9 Text: VN 4/1974 S.125.
- 10 Ausführlich dargestellt bei Montague Woodhouse, Das Cypernproblem und die Abkommen von 1959, in: Europa-Archiv, Folge 3/1960, S.63ff.

- 11 Siehe Christian Heinze, Der Zypern-Konflikt, eine Bewährungsprobe westlicher Friedensordnung, in: Europa-Archiv, Folge 19/1964, S.713ff. Vom selben Autor: Zypern — eine Aufgabe für Athen und Ankara, in: Außenpolitik, 1966, S.624ff.
- 12 Vgl. Niels Kadritzke/Wolf Wagner, Im Fadenkreuz der NATO. Ermittlungen am Beispiel Cypern, Berlin 1976, S.50.
- 13 So Basil P. Mathiopoulos, Zypern — Genese eines Konflikts, in: Beiträge zur Konfliktforschung, Jg.2(1972), H.3, S.139.
- 14 Waldheim (Anm.3), S.107.
- 15 UN-Doc.A/38/766-S/16232 v. 23.12.1983.
- 16 Siehe Anm.9.
- 17 Christian Heinze, Stand des Zypernkonflikts — Beitrag der UNO zu seiner Bewältigung, VN 6/1967 S.183. — Weitere Aufsätze in dieser Zeitschrift zu Zypern: Otto Leichter, Zypernkrise vor den Vereinten Nationen, VN 2/1964 S.41ff.; Johannes Gaitanides, Immer wieder Zypern, VN 6/1967 S.173ff.; Gerhard Menning, Zypern — Mitwirkung der UNO an einer Lösung des Konflikts, VN 6/1974 S.172ff.
- 18 UN-Doc.A/37/PV.120 v. 17.5.1983.
- 19 Denktasch-Interview in: South (London), January 1984, S.21.

Der Kampf um den Boden

Die israelische Siedlungspolitik und die Staatengemeinschaft

OSWALD BAUMGARTEN

I. Ursprünge und Konsequenzen der Landnahme

»Der Siedlungspolitik Israels in den besetzten Gebieten können wir nicht zustimmen. Durch das Setzen immer neuer einseitiger Tatsachen wird die Verhandlungsmasse immer geringer und die Gefahr der Unlösbarkeit des Konflikts immer größer.«

So Alois Mertes, Staatsminister im Auswärtigen Amt, anlässlich des Besuchs von Bundeskanzler Kohl in Israel¹; wengleich er nur für die Bundesregierung sprach, ist seine Äußerung doch repräsentativ für die Stimmung, die in weiten Kreisen der internationalen Gemeinschaft herrscht.

Wie ist diese »Gefahr der Unlösbarkeit des Konflikts«² entstanden? Die israelische Siedlungspolitik ist sehr viel älter als der Sechstagekrieg, der 1967 das Westjordanland, die Golanhöhen, den Gazastreifen und die inzwischen an Ägypten zurückgegebene Halbinsel Sinai in israelische Hand brachte, sehr viel älter auch als die Gründung des Staates Israel inmitten arabischen Gebietes 1948. Die jüdische Siedlungspolitik geht zurück aufs 19. Jahrhundert. Ihr Motor war der Zionismus, die jüngste der nationalen Bewegungen in Europa. Vor dem Hintergrund der unvollendet gebliebenen Judenemanzipation und der auch in den fortgeschrittenen Ländern Europas immer wieder aufbrandenden Wellen des Antisemitismus stellte er sich nicht nur als Hoffnungsträger von Unterprivilegierten, sondern eben auch als ein forciertes jüdischer Nationalismus dar, der im Gefolge europäischer kolonialer Expansion die Massenauswanderung nach Palästina propagierte, um dort einen jüdischen Staat zu gründen. Hierbei zeigten die Zionisten bald schon ein Verhalten, das typisch ist für Minderheiten, die sich gegenüber Mehrheiten zu behaupten suchen: Der Nationalismus der jüdischen Minderheit provozierte die Bewußtwerdung der arabischen Mehrheit und nötigte so deren Nationalismus zu einer entschiedeneren Abwehrhaltung, was den Nationalismus der Minderheit verstärkte. So entstand ein Teufelskreis von Aktion und Reaktion, der bis heute im arabisch-israelischen Antagonismus kaum etwas von seiner Dynamik verloren zu haben scheint, auch wenn Minderheit und Mehrheit ihre Rollen längst vertauscht haben.

Das Bedrohungsgefühl der Araber wurde noch verschärft durch eine Besonderheit, die den Zionismus von allen anderen nationalistischen und kolonialistischen Bewegungen des späten 19. Jahrhunderts unterschied: Sein primäres Ziel war nicht im Sinne der klassischen Kolonialpolitik die Nutzung der Ressourcen des Landes und der Einheimischen als billige Arbeitskraft — die Zionisten wollten eine eigene jüdische Bevölkerung in einem eigenen jüdischen Land. Die arabische Bevölkerung sollte nicht ausgebeutet, sondern verdrängt werden; der spezifi-

sche Machtanspruch der Zionisten konnte die eingeborene arabische Bevölkerung nicht in ihrem Lande dulden. Das arabisch-jüdische Verhältnis in Palästina ist seither mit einer Hypothek belastet, deren Abtragung so gut wie ausgeschlossen erscheint. Seit dieser Zeit wird von jüdischer Seite ohne Unterbrechung ein Kampf für den vorgeblichen »Freikauf des Bodens« geführt.

Die Gründung des Staates Israel 1948 ist eine entscheidende Zäsur, da die jüdisch-zionistische Siedlungsbewegung nunmehr zur staatlichen Siedlungspolitik Israels wurde. Als weitere Zäsur erwies sich der Sechstagekrieg 1967, der zur Besetzung arabischer Gebiete und zur Errichtung jüdischer Siedlungen in diesen besetzten Gebieten führte. Schließlich kann als dritte Zäsur die Regierungsübernahme in Israel durch den Likud-Block im Mai 1977 angesehen werden, welche die Geschwindigkeit der Errichtung von Siedlungen und den Umfang der Siedlungstätigkeit deutlich intensivierte.

Die Siedlungspolitik ist in Israel innenpolitisch umstritten. Obwohl sie zudem inkohärent und mit vielen Widersprüchen belastet ist, kann nicht unbedingt davon ausgegangen werden, daß sie keine Zukunft habe. Es zeichnen sich aber Gründe dafür ab, daß sie mittel- und langfristig zurückgesteckt werden muß. Die Annahme einer derartigen Entwicklung läßt sich durch folgende Beobachtungen stützen:

- Über den Basiskonsens aller israelischen politischen Parteien hinaus, der die Siedlungspolitik grundsätzlich als ein Mittel israelischer Politik bejaht, besteht keine Einigkeit über ihren wünschenswerten Umfang. Israel kann nach außen nicht mit einer Stimme sprechen, da die Meinungsdivergenzen im Innern zu groß sind.
- Der gemeinsame Nenner in der Siedlungspolitik ist deshalb so relativ klein, da die Likud-Regierung durch ihre religiös-ideologische Argumentation einer maximalistischen Politik verpflichtet ist, während die oppositionelle Arbeiterpartei in ihrem sozialdemokratisch-säkularen Selbstverständnis einer restriktiveren Politik zuneigt.
- Der Spielraum in der Siedlungspolitik wird nicht nur durch die Begrenztheit des gemeinsamen Nenners, sondern auch durch außerparlamentarische Pressure-groups eingeengt, die jede Regierung in ihrer politischen Beweglichkeit einschränken, welcher Kurs in der Siedlungspolitik auch immer gesteuert werden mag.
- Weitere Einschränkungen der israelischen Möglichkeiten ergeben sich durch Sachzwänge im rechtlichen, personell-demographischen und wirtschaftlichen Bereich. Das letztgenannte Hemmnis geriet erst kürzlich erneut in die Schlagzeilen der

internationalen Presse, als der israelische Finanzminister Cohen-Orgad das Einfrieren sämtlicher Siedlungsprojekte im besetzten Westjordanland für mindestens ein Jahr forderte. Premierminister Shamir korrigierte: nicht Einfrieren, jedoch Kürzung wie auch bei anderen Etatposten sei die Parole.

Hier sind zwei Reaktionen bemerkenswert: 1. Der breite Konsens für eine derartige Sparaktion, denn nach einer Meinungsfrage sind 72vH der israelischen Bevölkerung dafür; 2. die Betonung der schon des öfteren publizierten Pläne der Zionistischen Weltorganisation, 27 neue Siedlungen zu errichten.

● Exakte Daten fehlen; naturgemäß weichen die von israelischer und arabischer Seite angebotenen Zahlen voneinander ab. Das Büro des jordanischen Kronprinzen gibt die Zahl der bis zum Dezember 1982 im Westjordanland einschließlich Ost-Jerusalems erstellten israelischen Siedlungen mit 153 an. Dazu kommen 30 bestehende und 5 geplante auf den 1967-besetzten syrischen Golanhöhen sowie 2 geplante Siedlungen im dritten besetzten Gebiet, dem Gazastreifen. Wie viele Siedlungen dort bereits bestehen, ist aus den genannten Gründen nicht exakt zu ermitteln; es dürfte sich um etwa 10 Siedlungen handeln. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß Israel schon immer auf Zuwendungen in beträchtlicher Höhe durch im Ausland — überwiegend in den USA — lebende wohlhabende Juden angewiesen war.

● Schließlich muß auch nachdrücklich auf die Erosion der moralischen Position Israels hingewiesen werden. Israel war bekanntlich stets sehr stolz auf den hohen moralischen Standard, den es bei seinem politischen Handeln angeblich beachtete. Diese Selbsteinschätzung wurde bereits nachhaltig erschüttert durch bekanntgewordenes höchst anfechtbares Verhalten im Libanonkrieg; das Bild wird ergänzt durch fragwürdige Praktiken bei der Ahndung von Übergriffen israelischer Siedler in den besetzten Gebieten. So wurde erst jetzt, zwei Jahre nach Fertigstellung, der von der stellvertretenden Generalstaatsanwältin Yehudit Karp der Regierung vorgelegte Bericht über Fehlverhalten israelischer Siedler der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Aus ihrem Bericht geht hervor, daß Araber, die Opfer von Übergriffen israelischer Siedler wurden, sich aus Angst vor Repressalien häufig weigern, Anklage gegen die Siedler zu erheben oder als Zeugen aufzutreten, da die Siedler mehr und mehr einen rechtsfreien Raum okkupieren, in dem sie das Recht in die eigenen Hände nehmen und sich zu Herren über Leben und Tod aufschwingen, wie die beklagenswerte Tatsache arabischer Todesopfer belegt. Möglich wurde diese Fehlentwicklung dadurch, daß die Militärverwaltung sich auch in Fällen eklatanter Rechtsverletzungen mit den Siedlern solidarisierte und die Polizei anwies, keine Untersuchung durchzuführen und festgenommene israelische Siedler wieder zu entlassen.

Die Verfasserin des Berichts reichte ihren Rücktritt ein, da sie die Illusion verloren hatte, daß durch ihre Tätigkeit die Untersuchung von Übergriffen gegen Araber effizienter durchgeführt würde. Außerdem habe sie keine Unterstützung bei ihren Recherchen durch die Behörden erfahren, sondern sei Druckversuchen seitens der Siedler ausgesetzt gewesen.

Bedenklich erscheint im Sinne der oben erwähnten Erschütterung der moralischen Position Israels, daß Innenminister Burg und Justizminister Nissim keinerlei Reformen versprochen, sondern den Bericht als einseitig und subjektiv verteufelten und sich »rechtfertigten«, indem sie eine lange Liste nicht aufgeklärter Angriffe auf Juden veröffentlichten.

II. Die besetzten Gebiete als Thema der UNO

Einrichtung von Ausschüssen

Das Problem Palästina beschäftigt die Vereinten Nationen seit Anbeginn; ein Sonderausschuß zur Untersuchung dieser Frage wurde bereits mit der Resolution 106(S-1) der Generalversammlung vom 15. Mai 1947 eingesetzt. Bereits der — am Einspruch der arabischen Seite gescheiterte — Teilungsplan gemäß Resolution 181(II) der Generalversammlung vom 29. November 1947 befaßte sich mit dem Schutz aller Bürger (also auch der Araber) vor Diskriminierung, Rechts-Ungleichheit, Landenteignung — sämtlich Probleme, die bis heute im Zusammenhang mit der israelischen Siedlungspolitik ihre Aktualität behalten haben.

Das Problem der besetzten Gebiete wurde unter humanitären und unter juristisch-politischen Gesichtspunkten betrachtet. Daß zunächst der humanitäre Gesichtspunkt als dringlicher angesehen wurde, wird dadurch deutlich, daß der »Sonderausschuß zur Untersuchung israelischer Praktiken, die die Menschenrechte der Bevölkerung der besetzten Gebiete beeinträchtigen«³ bereits mit der Resolution 2443(XXIII) der Generalversammlung vom 19. Dezember 1968 errichtet wurde. Der »politische« Ausschuß folgte erst sieben Jahre später: die Generalversammlung beschloß am 10. November 1975 durch ihre Resolution 3376(XXX)⁴ die Einsetzung eines »Ausschusses für die Ausübung der unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes«⁵, dessen Mandat anders als das des Sonderausschusses nicht relativ eng begrenzt ist, sondern im Grunde die Rolle des Promotors einer Gesamtlösung für Palästina im Sinne der arabischen Seite umschreibt.

Die Gremien konnten die ihnen bei der Gründung vorgegebenen Ziele nicht erreichen. Der Menschenrechts-Sonderausschuß wollte von Beginn seiner Tätigkeit an mit der israelischen Regierung zusammenarbeiten; eine derartige Kooperation wurde jedoch von israelischer Seite stets verweigert. Ob diese destruktive Haltung klug war, sei dahingestellt; jedenfalls verhinderte sie auch die Aufklärung von Falschmeldungen über Menschenrechtsverletzungen, die es zweifellos gegeben hat. Der Ausschuß für die Ausübung der unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes verdient besondere Beachtung, da die Wirksamkeit seiner Empfehlungen in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat Aufschluß gibt über die Möglichkeiten und Grenzen dieser Gremien auch bei der Behandlung der israelischen Siedlungspolitik.

Der Ausschuß wurde, wie oben erwähnt, 1975 ins Leben gerufen, da bislang die Palästinafrage (die als solche erst wieder seit 1974 auf der Tagesordnung der Generalversammlung steht) in einer Vielzahl von Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats — im Zeitraum von 1947 bis 1975 ergingen 188 Entschlüsse dieser Gremien zur Nahostfrage — ohne nachhaltigen Erfolg behandelt worden war. Mit der Errichtung dieses Ausschusses sollte ein neuer Anlauf genommen werden, einen Weg aus dieser Sackgasse zu suchen. Und so findet sich dann in dem Bericht, den der Ausschuß im Mai 1976 dem Sicherheitsrat vorlegte⁶, unter Ziffer 72(iii) folgende Empfehlung:

»Israel soll vom Sicherheitsrat ersucht werden, von der Errichtung neuer Siedlungen Abstand zu nehmen und sich ... aus Siedlungen zurückzuziehen, die seit 1967 in den besetzten Gebieten errichtet wurden.«

Der Ausschuß war sich selbstverständlich darüber im klaren, daß die bisherige Wirkungslosigkeit vieler Resolutionen der Vereinten Nationen nicht plötzlich durch die Beachtung von Empfehlungen eines UN-Ausschusses abgelöst werden würde. Daher machte man sich im Ausschuß durchaus Gedanken, was zur Durchsetzung der Empfehlungen getan werden könnte: Erster Ansprechpartner war der Sicherheitsrat aufgrund der sich durch die UN-Charta verliehenen Kompetenzen. Sollte jedoch der Sicherheitsrat aufgrund eines Vetos nicht handeln können, so wollte sich der Ausschuß an die Generalversammlung wenden, in der es ja kein Veto gibt. Aus diesen Erwägungen des Ausschusses geht hervor, daß er durchaus nüchtern an seine Aufgabe heranging.

In der Tat kam es im Zuge der Beratung über die »Frage der Ausübung seiner unveräußerlichen Rechte durch das palästinensische Volk« am 29. Juni 1976 zu einem Veto der Vereinigten Staaten gegen einen Entschlußantrag, der auf Kenntnisnahme des Ausschlußberichts und vor allem auf Bestätigung der »unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes auf Selbstbestimmung, einschließlich des Rechts auf Rückkehr und des Rechts auf nationale Unabhängigkeit und Hoheit in Palästina« abzielte⁷.

Daraufhin legte der Ausschuß den dem Sicherheitsrat im Mai unterbreiteten Bericht der Generalversammlung vor⁸; diese bil-

ligte ihn am 24. November 1976 durch ihre mit großer Mehrheit (90 Ja bei 16 Nein und 30 Enthaltungen) angenommene Resolution 31/20 einschließlich seiner Empfehlungen für die Lösung der Palästinafrage und den Rückzug Israels. Diese Empfehlungen von 1976 wurden auch im folgenden Jahr in den Bericht⁹ des Ausschusses übernommen; in ihm wurde auch ausführlich dargelegt, wie sehr sich der Ausschuß-Vorsitzende bemüht hatte, die (vorhersehbare) ablehnende Haltung des Sicherheitsrats in eine positive zu verwandeln. Die USA und die anderen westlichen Ratsmitglieder verwiesen gegenüber dem Vorsitzenden darauf, daß sie weder der Resolution 3376(XXX) der Generalversammlung, durch welche der Ausschuß gegründet, noch der Resolution 31/20 zugestimmt hatten, durch welche sein erster Bericht gebilligt worden war. Schon 1976 hatten westliche Staaten bemängelt, daß Israel der Rückzug aus den besetzten Gebieten und die Duldung einer unabhängigen palästinensischen ›Entität‹ zugemutet werden sollte, während im Gegenzug nichts erwähnt wurde vom Recht aller Staaten der Region einschließlich Israels, innerhalb sicherer, anerkannter und garantierter Grenzen zu leben. Somit fordere der Ausschuß die Durchsetzung von Israel belastenden Maßnahmen, während er Prinzipien, die Israel begünstigten, ausklammere. Auch das Diktat von Räumungsfristen vor Verhandlungen erschien nicht zulässig.

Der Ausschuß-Vorsitzende parierte 1977 mit der ›Drohung‹, eine Berufung der westlichen Mitglieder des Sicherheitsrats auf ihre Nicht-Zustimmung zu bestimmten Entschlüssen der Generalversammlung brächte die Gefahr mit sich, daß die Organisation der Vereinten Nationen gelähmt würde, außerdem könnte diese Einstellung den De-jure-Status Israels schwächen. Damit meinte er dessen UN-Mitgliedschaft; schließlich hätten seinerzeit auch nicht alle Mitgliedstaaten der Aufnahme Israels zugestimmt¹⁰.

Sicherheitsrat und Notstandssondertagung nehmen Stellung

Der Bericht des Jahres 1978¹¹ enthielt erneut den Abdruck der nunmehr zwei Jahre alten Empfehlungen des Ausschusses — ein Indiz dafür, daß die Dinge nicht weitergekommen waren. Dieses Bild der Immobilität war auch im folgenden Jahr vorherrschend, wieder wurden die alten Empfehlungen unverändert im Anhang des Berichts¹² abgedruckt. Aber immerhin hatte sich im März des gleichen Jahres der Sicherheitsrat der Frage der besetzten Gebiete zugewandt und die Resolution 446 (1979) verabschiedet¹³, in der er die Einsetzung einer Kommission beschloß, die aus drei Mitgliedern des Sicherheitsrats bestehen und die Situation hinsichtlich der Siedlungen in den seit 1967 besetzten arabischen Gebieten einschließlich Jerusalems untersuchen sollte. Zum Problem der Siedlungen hielt der Rat fest, daß die entsprechende Politik und Praxis »keine rechtliche Gültigkeit« habe und ein »ernsthafte Hindernis« für eine Friedenslösung im Nahen Osten darstelle; auch erging der Appell an Israel, »keine Teile seiner eigenen Zivilbevölkerung in die besetzten arabischen Gebiete umzusiedeln«. Den dann von der Kommission vorgelegten Bericht billigte der Sicherheitsrat durch seine Resolution 452¹⁴, auch der Ausschuß zeigte sich damit zufrieden. Er unterstrich die Tatsache, daß er in den vorausgegangenen Jahren oft die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf Israels fortgesetzte Siedlungspolitik gelenkt hatte, daß diese Politik ein Hindernis zum Frieden sei und deshalb ein Tätigwerden des Sicherheitsrats dringend notwendig wäre.

Recht eingehend befaßte sich der Rat im folgenden Jahr mit den besetzten Gebieten einschließlich Jerusalems. Dezidiert und ausführlich nahm er am 1. März 1980 in Resolution 465¹⁵ Stellung: »alle Maßnahmen Israels zur Veränderung des physischen Charakters, der demographischen Zusammensetzung, der institutionellen Struktur oder des Status« der besetzten Gebiete besitzen nach einstimmiger Feststellung des Rates »keine Rechtsgültigkeit«. Die Ansiedlung von »Teile(n) seiner Bevölkerung sowie Neueinwanderer(n)« dort wird als »flagrante Verletzung des Vierten Genfer Abkommens« und als Hinder-

nis für eine Friedenslösung bezeichnet; Regierung und Volk Israels werden aufgefordert, »die bestehenden Siedlungen vollständig aufzulösen« und »die Errichtung, den Bau und die Planung« weiterer Siedlungen schleunigst einzustellen. Bemerkenswerterweise erging die Resolution mit der Stimme der Vereinigten Staaten; bezeichnenderweise wurde die amerikanische Zustimmung von Washington am übernächsten Tag als Mißverständnis deklariert¹⁶.

Doch letztlich konnte weder Israel zur Aufgabe der Siedlungspolitik gezwungen, noch gar das weiterreichende Programm des Ausschusses umgesetzt werden. Und auch die 7. Notstandssondertagung der Generalversammlung im Juli 1980¹⁷ konnte die Empfehlungen des Ausschusses nicht mit Leben erfüllen, bestätigte sie aber erneut, was mit Befriedigung im nächsten Bericht¹⁸ vermerkt wurde.

Auch der 1981 vorgelegte Bericht des Ausschusses¹⁹ konnte keine Fortschritte vermelden, es ergab sich ein unverändertes Bild:

- Seine Empfehlungen von 1976, jährlich wortwörtlich wiederholt und von der UN-Generalversammlung bekräftigt, brachten keine Ergebnisse.
- Trotz vielfältigen Drängens seitens des Gremiums reagierte der Sicherheitsrat nicht in einer Weise, durch welche Fortschritte im Sinne des Ausschusses erzielbar gewesen wären.
- Auch die vom Sicherheitsrat eingesetzte Kommission wurde nicht weiter tätig.

Gegen Ende des Jahres 1981 nahm Israel die Quasi-Annexion der syrischen Golanhöhen vor, was vom Sicherheitsrat in seiner Resolution 497²⁰ sogleich für »null und nichtig« erklärt wurde; eine weitergehende Verurteilung scheiterte im Januar 1982 am amerikanischen Veto, was die Einberufung der 9. Notstandssondertagung der Generalversammlung nach sich zog. Deren Abschlußresolution ES-9/1²¹ enthielt erwartungsgemäß eine scharfe Verurteilung Israels. Überhaupt spielte 1982 das Thema Nahost — zunächst die Lage in den besetzten Gebieten, dann der israelische Libanonfeldzug — eine besonders große Rolle in den Beratungen von Sicherheitsrat und Generalversammlung²²; die im Juli 1980 ausgesetzte 7. Notstandssondertagung wurde wieder aufgenommen. Aber auch sie war machtlos. Der Ausschußvorsitzende konnte im April vor der Notstandssondertagung lediglich bedauern, daß auch die ernsthafte Verschlechterung der Lage im Nahen Osten den Sicherheitsrat nicht dazu veranlaßte, die »notwendigen Maßnahmen« zu ergreifen. Es blieb kaum mehr als die Genugtuung, daß nun auch verschiedene westeuropäische Staaten Israels Siedlungspolitik verurteilten. Ansonsten beschränkte sich die Tätigkeit des Ausschusses weitgehend auf die eines Beobachters, der die Maßnahmen der israelischen Regierung registrierte und dokumentierte²³. Auch der letzte Ausschußbericht²⁴ verzeichnete keinen Handlungsspielraum, der die Möglichkeit eröffnet hätte, die 1976 erstmals vorgelegten Empfehlungen in irgendeiner Weise zu erweitern oder zu modifizieren; hinsichtlich der Lage in den besetzten Gebieten gab es einmal mehr ein US-Veto²⁵ zu verzeichnen. So blieb nur die Anklage, die der Ausschußvorsitzende 1982 in folgende Worte gekleidet hatte:

»In Mißachtung der internationalen öffentlichen Meinung und des Völkerrechts hat Israel nicht nur fortgesetzt bereits bestehende Siedlungen ausgebaut, sondern auch anzukündigen gewagt, daß eine Anzahl neuer Siedlungen errichtet wird. ... Das geschieht jetzt durch neuerliche illegale Beschlagnahme von Land zu Lasten der arabischen Einwohner. Ich möchte auch unterstreichen, daß die Änderung des Charakters der Siedlungen — die keineswegs nur mehr kleine landwirtschaftliche Genossenschaften sind, sondern eher städtische Zentren nahe der israelischen Grenze, oft in Nahverkehrsdistanz zu Ballungsgebieten — eine Politik darstellt, die unvermeidlich einer künftigen Regierung, die zur Rückgabe der illegal erworbenen Gebiete an die Araber bereit wäre, im Wege stehen wird.«²⁶

Bei dieser Betrachtung wurde seiner politischen Bedeutung (und ihrer Grenzen) wegen der ›Ausschuß für die Ausübung der unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes‹ in den Vordergrund gestellt, dessen Mandat über die Behandlung der

Siedlungspolitik weit hinausreicht. Die Tatsache, daß jüngst (in Resolution 38/58 A) die Generalversammlung den Ausschuß erneut ihrer Wertschätzung versichert hat, dürfte an seiner faktischen Wirkungslosigkeit wenig ändern. Der Ohnmacht des ›politischen‹ korrespondiert freilich die des ›humanitären‹ Gremiums, des eingangs erwähnten ›Sonderausschusses zur Untersuchung israelischer Praktiken, die die Menschenrechte der Bevölkerung der besetzten Gebiete beeinträchtigen‹. Auch seine Tätigkeit fand auf der letzten Generalversammlung die Anerkennung der Staatenmehrheit, die in der acht Teilresolutionen umfassenden EntschlieÙung 38/79 gegen die Stimme Israels und gelegentlich auch die der Vereinigten Staaten zur Menschenrechtslage in den besetzten Gebieten Position bezog.

Über die politischen und humanitären Fragen hinaus hat sich die Generalversammlung seit 1973 gesondert auch der ›nationalen Ressourcen‹ der besetzten Gebiete angenommen und in Resolution 38/144 etwa das

»Recht des palästinensischen Volkes und der anderen arabischen Völker, die israelischer Aggression und Besetzung ausgesetzt sind, auf Rückerstattung und volle Entschädigung für die Ausbeutung, die Erschöpfung, den Verlust und die Beeinträchtigung ihrer natürlichen und menschlichen sowie all ihrer anderen Ressourcen, ihres Volksvermögens und ihrer Wirtschaft«

erneut bekräftigt. Auf große Empörung ist nicht zuletzt der Plan Israels gestoßen, einen Verbindungskanal zwischen Mittelmeer und Totem Meer zu bauen, da ein derartiger Kanal nicht nur den Lebensinteressen Jordaniens schweren Schaden zufügen, sondern auch teilweise durch den besetzten Gazastreifen führen würde.

Es bleibt gleichwohl alles beim alten:

- > Die Generalversammlung bringt große Mehrheiten für unausgewogene, die israelische Siedlungs- und Besatzungspolitik verurteilende Resolutionen zusammen. Es werden immer wieder — oft in wortgleicher Formulierung — Forderungen im Sinne des arabischen Lagers gestellt und von Israel nicht erfüllt. Das wird dann in den Resolutionstexten registriert (»stellt mit tiefem Bedauern fest ... wiederholt seine Forderung ... appelliert mit Nachdruck ...«). Da es keine Durchsetzungsmöglichkeit gibt, landen die Resolutionen in der Aktenablage; das einzige, was sie bewirken, ist die immer wiederholte Verdeutlichung der Isolierung Israels in der Völkergemeinschaft.
- > Im Sicherheitsrat kam es aufgrund des Vetorechts der Ständigen Mitglieder niemals zu einer Resolution, welche die israelischen Interessen ernsthaft gefährdet hätte; auf die Blockierung derartiger Resolutionsentwürfe durch die Vereinigten Staaten kann sich die israelische Regierung in essentiellen Fragen stets verlassen, und es sieht auch nicht so aus, daß sich daran in Zukunft etwas ändern wird.

III. Die Vereinigten Staaten, die Europäer und Israel

Vor diesem Hintergrund erscheint es besonders wichtig, die Einstellung der De-facto-Schutzmacht Israels zu untersuchen. Die Haltung der USA wird besonders deutlich, wenn man ihre Beteiligung am Camp-David-Abkommen von 1978 betrachtet²⁷. Die USA wirkten mit bei der Ausarbeitung einer von Israel weidlich ausgenutzten, sehr unscharf formulierten, überaus begrenzten Autonomieregelung, die lediglich zu einer eigenen arabischen Zuständigkeit für die arabischen Landsleute in der inneren Verwaltung des Westjordanlands führen sollte. Die Siedlungsfreiheit behielt sich die israelische Regierung ausdrücklich vor; nach ihrer Auffassung war ein Siedlungsstopp lediglich für die Dauer der Friedensverhandlungen mit Ägypten bindend. Israel konnte seine Auffassungen unbekümmert öffentlich vertreten, da die US-Regierung die israelische Siedlungspolitik zwar verbal unzählige Male scharf verurteilt hatte, jedoch niemals irgendwelche wirksamen Druckmittel anwenden wollte oder anwenden konnte, um dieser scharfen Kritik Nachdruck zu verleihen. Einer der am häufigsten von amerikanischer Seite im Hinblick auf die Siedlungspolitik gebrauchten

Begriffe lautet: Die US-Regierung sei über die Siedlungspolitik verärgert. Mit diesem ›Ärger‹ kann Israel gut leben.

Bei diesen Dominanten spielt es eine vergleichsweise geringere Rolle, welcher Präsident an der Spitze der amerikanischen Regierung steht. So bestritt Carter, der Mitschöpfer von Camp David, der Siedlungstätigkeit den Legitimitätsanspruch, während sich Reagan vorwiegend aus politischen Gründen gegen dieselbe wendet. Die in jüngster Zeit im amerikanischen Kongreß betriebene Initiative, die US-Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem zu verlegen, macht es — unabhängig von ihren unmittelbaren Erfolgsaussichten — dem amerikanischen Präsidenten gerade im Wahljahr 1984 nicht leichter, gegen die Politik Israels in den besetzten Gebieten aufzutreten.

Ein weiterer wichtiger Partner Israels — aber auch der arabischen Staaten — ist die Europäische Gemeinschaft. Es dürfte zulässig sein, die Haltung der EG und der Bundesrepublik Deutschland zur israelischen Siedlungspolitik zusammenzufassen, da sich Bonn voll mit der Haltung der EG identifiziert. Dies trifft in verstärktem Maße zu seit der Erklärung der europäischen Staats- und Regierungschefs in Venedig von 1980, die auch heute noch unverändert Gültigkeit besitzt.

Die Kritik der EG an der israelischen Siedlungspolitik, die als ernstes Hindernis für den Friedensprozeß und als völkerrechtlich illegale Maßnahme qualifiziert wurde, läßt wegen ihrer Eindeutigkeit den israelischen Politikern keinen Spielraum für abschwächende Interpretationen. Die wachsende Abneigung der EG-Staaten gegenüber der Siedlungspolitik wird deutlich beim Vergleich der Erklärung von Venedig 1980 mit der ein Jahr zuvor abgegebenen Erklärung von Paris. 1979 heißt es:

»(Die Neun) sind insbesondere der Auffassung, daß gewisse Stellungnahmen oder Erklärungen der israelischen Regierung dazu angetan sind, ein Hindernis auf der Suche nach einer ... umfassenden Regelung darzustellen. Das gilt insbesondere für ... die durch die israelische Regierung in den besetzten Gebieten durchgeführte und völkerrechtlich illegale Siedlungspolitik.«²⁸

1980 heißt es in Venedig:

»(Die Neun) sind zutiefst überzeugt, daß die israelischen Siedlungen den Friedensprozeß im Nahen Osten ernsthaft behindern. Die Neun sind der Ansicht, daß diese Siedlungen ... nach Völkerrecht ungesetzlich sind.«²⁹

Israel sollte die hier zum Ausdruck gebrachten Warnungen ernstnehmen, da sie nicht nur von einem bedeutenden Teil der Völkergemeinschaft geäußert wurden, sondern darüber hinaus von Israel prinzipiell nicht feindlich gesonnenen Regierungen.

Die beschriebenen Faktoren, die die israelische Siedlungspolitik beeinträchtigen, könnten mittel- oder langfristig dazu führen, daß eine gewisse Kompromißbereitschaft bezüglich der Siedlungspolitik in den besetzten Gebieten erzwungen wird und Israel das kontraproduktive Mittel der Siedlungspolitik aufgeben muß, mit dem es bisher die Möglichkeit einer auch für die arabische Seite akzeptablen Regelung des Palästinenserproblems blockiert hat. Diese Erosion der israelischen Siedlungspolitik scheint unaufhaltsam zu sein, da neben den vielfältig geschilderten Hemmnissen der Siedlungspolitik in Einzelbereichen der ›Generalnenner‹ steht, daß es keine einzige nichtjüdische Stimme von Gewicht gibt, welche die expansive israelische Siedlungspolitik gutheißt und rechtfertigt. Die durch diese Politik bewirkte Isolierung Israels in der Staatengemeinschaft könnte jedoch nach einer Modifizierung der Siedlungspolitik durchaus zu einer Entspannung und Lockerung führen. Insofern wäre die paradoxe Situation denkbar, daß eine durch Sachzwänge diktierte Einschränkung der politischen Handlungsfähigkeit Israels letztlich einen für die Zukunftsperspektive des Staates Israel positiven Akzent setzen wird.

Aber nicht nur Sachzwänge, deren künftiges Gewicht schwer vorherzusehen ist, machen die Einschätzung der zukünftigen Siedlungspolitik schwierig, sondern auch die Faktoren der israelischen Innenpolitik. Im Vorfeld der Wahlen des 23. Juli stehen sich gegenüber:

— Die sich derzeit an der Macht befindenden Verfechter einer

messianischen Richtung, die glauben, einem vermeintlichen biblischen Befehl zur Rückkehr nach Palästina folgen zu müssen (heute vor allem ideologische Begründung für die expansionistischen Siedlungsziele des Likud-Blocks).

- Die Anhänger der oppositionellen Arbeiterpartei, die eine politisch-säkulare Lösung anstreben. Sie wollten und wollen eine Nation »wie alle anderen« schaffen; dazu gehört das Bestreben, die israelische Siedlungspolitik auf das durch rationale Sicherheitserwägungen gebotene Maß zu reduzieren.

Die weitere Entwicklung der israelischen Siedlungspolitik wird davon abhängen, welche Hemmnisse, welche Ermunterungen und Motivationen sich durchsetzen werden und die Oberhand gewinnen.

Anmerkungen

- 1 Bulletin Nr. 6 v.18.1.1984, S.48.
- 2 Schwerpunktmäßig mit dem Nahostkonflikt hat sich diese Zeitschrift zuletzt in Heft 6/1980 mit Beiträgen von Friedemann Büttner, Manfred Riedmair, Mohammed Abu Shilbayih und Israel Shahak befaßt; siehe auch Sune O. Persson, Von den Schwierigkeiten der Vermittlung in der Palästina-Frage. Die Mission des Folke Bernadotte vor 33 Jahren, VN 4/1981 S.116ff., sowie Ensio Siilasvuo, Der unerfüllbare Auftrag. Die UNIFIL als Negativbeispiel friedenssichernder Operationen der Vereinten Nationen, VN 6/1982 S.185ff., und Stefan Wild, Die Palästinenser im Libanon (1948–1982), VN 6/1982 S.189ff.

- 3 »Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Population of the Occupied Territories; Zusammensetzung: S.76 dieser Ausgabe.
- 4 Text: VN 6/1975 S.190.
- 5 »Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People; Zusammensetzung: S.76 dieser Ausgabe.
- 6 UN-Doc.S/12090 v.29.5.1976.
- 7 UN-Doc.S/12119 v.29.6.1976; Text: VN 4/1976 S.126.
- 8 Am 21.7.1976; UN-Doc.A/31/35.
- 9 UN-Doc.A/32/35 v.23.9.1977.
- 10 In der Aufnahme-Resolution 273(III) v.11.5.1949 wurde Israel ausdrücklich als »friedliebender Staat« akzeptiert; diese Qualifikation — Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der Weltorganisation — wird ihm mittlerweile von der Staatenmehrheit abgesprochen.
- 11 UN-Doc.A/33/35 v.6.10.1978.
- 12 UN-Doc.A/34/35 v.19.10.1979.
- 13 Text: VN 2/1979 S.75.
- 14 Text: VN 4/1979 S.151.
- 15 Text: VN 2/1980 S.71.
- 16 Vgl. VN 2/1980 S.60f.
- 17 Text der Resolutionen ES-7/2 und ES-7/3: VN 6/1980 S. 218f.
- 18 UN-Doc.A/35/35 v.1.10.1980.
- 19 UN-Doc.A/36/35 v.16.10.1981.
- 20 Text: VN 3/1982 S.108f.
- 21 Text: VN 3/1982 S.110.
- 22 Ausführlich dargestellt in VN 3/1982 S.98ff. und VN 6/1982 S.203f.
- 23 UN-Doc.A/37/35 v.12.10.1982.
- 24 UN-Doc.A/38/35 v.12.10.1983.
- 25 Gegen den Entschließungsantrag S/15895 v.1.8.1983; Text: S.70f. dieser Ausgabe.
- 26 UN-Doc.S/PV.2401 v.12.11.1982.
- 27 Zur Gesamtproblematik vgl. Rainer Büren, Ein palästinensischer Teilstaat?, Baden-Baden 1982.
- 28 Bulletin Nr. 82 v.26.6.1979, S.765.
- 29 Bulletin Nr. 71 v.17.6.1980, S.599.

Die multilaterale Technische Zusammenarbeit im System der Vereinten Nationen

KLAUS-HEINRICH STANDKE

I

Das weltweite System der Vereinten Nationen, das heißt die UNO mit ihren Sonderorganisationen und Spezialorganen, hat selten eine gute Presse. Es teilt dieses Schicksal mit anderen regional operierenden supranationalen oder internationalen

Dem »Prozeß der Zersetzung des Multilateralismus und Internationalismus« Einhalt zu gebieten, hatte UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar in seinem Bericht an die 38. Generalversammlung im letzten September als vordringliche Aufgabe angesprochen. Seither hat sich dieser Prozeß freilich eher beschleunigt, wie die Ankündigung des Austritts der Vereinigten Staaten aus der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), die scharfe Kritik Großbritanniens an der gleichen Organisation sowie die Vorbehalte Washingtons gegenüber der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) und sogar der Weltbank erkennen lassen. Zugleich wird in den sogenannten Geberländern die Forderung nach Wohlverhalten der Empfänger, das Verlangen nach vermehrten »Rückflüssen« aus den Entwicklungshilfeleistungen und der Ruf nach Einschränkung der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit zugunsten der bilateralen immer lauter. Es ist an der Zeit, einige Fakten zum vielgeschmähten Multilateralismus ins Gedächtnis zu rufen; Klaus-Heinrich Standke unternimmt dies in seinem Aufsatz hinsichtlich der Technischen Zusammenarbeit. Auf S.54 folgt ein Beitrag von Hans d'Orville über ein wesentliches Instrument der multilateralen Hilfe: die verschiedenen Fonds des UN-Systems.

Organisationen wie der Europäischen Gemeinschaft, dem Europarat, der Westeuropäischen Union oder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), deren Arbeiten allesamt dem sprichwörtlichen Mann auf der Straße, der zugleich Steuerzahler und Wähler ist, im Grunde abstrakt und häufig wenig realitätsbezogen erscheinen müssen. Wenn vielfach die öffentliche Meinung bereits wenig anfangen kann mit diesen westlichen Regionalorganisationen, die unmittelbar auf die Interessen der westlichen Industrieländer zugeschnitten sind, so wird das Problem der schwindenden Interessenidentität ungleich größer, wenn es um die meisten UN-Organisationen geht. Schließlich sind deren Aktivitäten vordergründig zum großen Teil, wenn nicht in manchen Fällen ausschließlich, an der Problemlage der Entwicklungsländer ausgerichtet. Je mehr die Industrieländer des Westens in mehr oder minder schwere strukturelle Wirtschaftskrisen hineingedriftet sind mit einem noch immer wachsenden Millionenheer an Arbeitslosen, desto stärker scheint ihre Bereitschaft zu internationalem Engagement gesunken zu sein. So geht die derzeitige »Europamüdigkeit« der Europäer wohl nicht zufällig einher mit der vom Entwicklungshilfe-Ausschuß der OECD diagnostizierten »Entwicklungshilfemüdigkeit« (aid fatigue) in fast allen Mitgliedsländern. Eine kritische Überprüfung der Effizienz der mit der Entwicklungshilfe betrauten Institutionen, ihrer Finanzierung und ihrer Arbeitsmethoden erscheint daher nur folgerichtig. Vor diesem wirtschaftspolitischen Hintergrund ist es nicht ohne Reiz, einmal einen besonderen Aspekt der weltweiten Entwicklungskooperation auszuleuchten, der gemeinhin wenig Beachtung findet in der öffentlichen Diskussion, nämlich den der Technischen Zusammenarbeit. Im Gegensatz zu den Mitgliedsbeiträgen zum ordentlichen Haushalt der Organisationen des UN-Systems, die in der Regel nach einem sich am jeweiligen Bruttosozialprodukt ausrichtenden festen Schlüssel berechnet werden, sind die Leistungen an die Programme der multilateralen Technischen Zusammenarbeit in aller Regel freiwilliger Na-