Die Zukunft der Resolution 242

LORD CARADON

Zwölf Jahre, einen Krieg und einen (Teil-)Friedensvertrag später kommt einer Entschließung des Sicherheitsrats zum Nahost-Konflikt noch immer zentrale Bedeutung zu: der Resolution 242(1967)[1]. Im Brennpunkt des Interesses der Weltöffentlichkeit stand sie erst wieder vor kurzem — im Zusammenhang mit Diskussionen um die Rechte der Palästinenser; die Brisanz des Themas wurde spätestens dann deutlich, als der amerikanische UN-Botschafter Andrew Young nach einem Zusammentreffen mit dem Beobachter der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) seinen Rücktritt einreichen mußte. Damit und mit der Vertagung der Debatte im Sicherheitsrat wurde die internationale Erörterung des Gegenstands freilich nicht beendet, sondern neu belebt; im folgenden bezieht der Einbringer der Resolution 242 Stellung.

1. Einstimmigkeit

Das Bemerkenswerteste an der Resolution 242 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 22. November 1967 ist, daß sie einstimmig verabschiedet wurde. Internationales Einvernehmen in der Nahostpolitik ist tatsächlich selten, und das eindruckvolle Überleben der Resolution von 1967 ist auf die internationale Übereinstimmung zurückzuführen, die im November jenes Jahres in New York erzielt worden war. Es war eine Übereinstimmung, zu der alle Betroffenen beigetragen hatten. Das Hauptverdienst an dem Erfolg gebührt dem Stellvertretenden Außenminister der Sowjetunion Kusnetzow, der sich im letzten Moment an seine Regierung in Moskau sowie zweifelsohne auch an die Araber wandte und die Notwendigkeit einer konzertierten internationalen Aktion verfocht. Ich vergesse nicht die Freude, die ich empfand, als ich an jenem Abend im Sicherheitsrat nach rechts blickte und Kusnetzow die Hand heben sah, als er für den britischen Resolutionsentwurf stimmte und ihm somit zur Einstimmigkeit verhalf.

Man sollte sich jetzt vergegenwärtigen, daß der Friede im Nahen Osten nicht durch Konfrontation zwischen Ost und West, sondern durch Zusammenarbeit in internationaler konzertierter Aktion zustande kommen wird. Man sollte sich ebenfalls daran erinnern, daß die Sowjetunion ihre 1967 auf dieser dramatischen Ratssitzung getroffene Entscheidung nie zurückgenommen hat. In den folgenden Jahren hat der Stellvertretende Außenminister (und jetzige Vizepräsident) Kusnetzow mich von Zeit zu Zeit wissen lassen, daß »unsere Resolution noch immer Bestand hat«.

2. Substanz

Unter Betonung des Grundsatzes der »Unzulässigkeit, Gebiete durch Krieg zu erwerben«, forderte die Resolution den »Rückzug der israelischen Streitkräfte aus Gebieten, die während des jüngsten Konflikts besetzt wurden«, zu »sicheren und anerkannten Grenzen« und fuhr mit der Bekräftigung der Notwendigkeit, »die territoriale Unversehrtheit und die politische Unabhängigkeit eines jeden Staates in diesem Gebiet« zu garantieren, fort. Andere Punkte — wie Flüchtlinge, entmilitarisierte Zonen, freie Schiffahrt auf internationalen Wasserstraßen — wurden ebenfalls behandelt, doch der eigentliche, von allen gebilligte Zweck war die Forderung nach Rückzug und Sicherheit. Beide Elemente waren zentral, das eine vom anderen abhängig, und beide unterlagen der Annahme des Grundsatzes der »Unzulässigkeit, Gebiete durch Krieg zu erwerben«.

3. Durchführung

Die Entschließung schrieb die anerkannten Grundsätze für eine friedliche Lösung fest. Sie sah auch Schritte zur Verwirklichung dieser Prinzipien vor. Ein Sonderbeauftragter sollte ernannt werden, um »mit den betroffenen Staaten Verbindung aufzunehmen und zu unterhalten, damit ein Abkommen begünstigt wird und Bemühungen unterstützt werden, um eine mit den Bestimmungen und Grundsätzen dieser Resolution übereinstimmende friedliche und allgemein anerkannte Lösung zu finden«. Daher wurde Botschafter Jarring aus Schweden, ein erfahrener Botschafter von höchstem Ansehen, zum Sonderbeauftragten der Vereinten Nationen ernannt. Seinem Auftrag entsprechend begab er sich in das Gebiet, führte Gespräche mit den Betroffenen und legte seine Vorschläge dar, die auf sofortige und vollständige Zurückweisung trafen. Botschafter Jarring setzte seine Bemühungen eine Zeitlang fort, aber als er erkannte, daß er nicht den geringsten Fortschritt erzielen konnte, gab er seine Mission auf.

Ein äußerst gravierender Vorwurf an die Adresse der führenden Mächte der Welt ist es, daß nach der Zurückweisung der Bemühungen von Botschafter Jarring nichts mehr unternommen worden ist, um die von allen gebilligten Grundsätze der Resolution von 1967 zu verwirklichen. So bleibt nach zwölf Jahren immer noch zu entscheiden, ob die akzeptierten Grundsätze verwirklicht werden und wie das geschehen könnte. Sollte es nicht zur Verwirklichung jener Grundsätze kommen, bliebe die Resolution 242 toter Buchstabe — ein Tadel historischen Rangs an die internationale Gemeinschaft, eine Gelegenheit, die schmachvoll vertan wurde.

Das Schlußdokument von Camp David sprach von der Notwendigkeit, Frieden auf der Grundlage von Resolution 242 »in allen ihren Teilen« herbeizuführen. Es wäre in der Tat ein unwürdiges Ende, falls die drei Unterzeichner nach Abgabe dieser Erklärung, statt an die Durchführung der 1967 angenommenen Grundsätze zu gehen, in ihre Preisgabe einwilligen sollten.

4. Kritik

Zwei Dinge sind an der Resolution 242 kritisiert worden. Als erstes ist gesagt worden, daß wir, als wir zum »Rückzug der israelischen Streitkräfte aus Gebieten, die während des jüng-

---

Autoren dieser Ausgabe

Lord Caradon, geb. 1907, der frühere Sir Hugh Foot, war von 1964 bis 1970 als Staatsminister Ständiger Vertreter Großbritanniens bei den Vereinten Nationen. Seit den dreißiger Jahren, als er im Mandatsgebiet Palästina sieben Jahre als britischer Verwaltungsbeamter tätig war, kennt er den Nahen Osten aus eigener Anschauung.

Anila Graham, geb. 1916, ist eine indische Nationalökonomin, die für die Regierung ihres Landes sowohl in Indien als auch in London tätig war. Von 1967 bis Anfang 1976 gehörte sie dem UNCTAD-Sekretariat an.

K. Friedrich Schade, geb. 1940, Volkswirt und Sozialwissenschaftler, ist verantwortlich für die Redaktion Entwicklungspolitik/Dritte Welt des Evangelischen Pressedienstes (epd) in Frankfurt; zuvor Praxis in der öffentlichen Entwicklungshilfe.

Dr. Horst Wiesebach, geb. 1934, ist Ministerialrat im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Angehöriger der UN-Regierungsexpertengruppe zur Untersuchung der Beziehungen zwischen Abrüstung und Entwicklung.

Dr. Gilbert Ziebura, geb. 1924, Professor für Politische Wissenschaft unter besonderer Berücksichtigung der auswärtigen und internationalen Politik an der FU Berlin 1964—1974, in Konstanz 1974—1978, seither an der TU Braunschweig.

sten Konflikts besetzt wurden«, aufforderten, hätten festlegen sollen, daß der Rückzug aus allen besetzten Gebieten zu erfolgen habe. Wir hielten das aus zwei Gründen nicht für richtig. Zum einen hatte die Resolution mit der klaren Feststellung des grundlegenden Prinzips der »Unzulässigkeit, Gebiete durch Krieg zu erwerben« begonnen, und dies schloß aus, ein Gebiet lediglich deshalb, weil es militärisch besetzt worden war, zu behalten. Hinsichtlich der Grenzen versuchten wir zum anderen nicht, den Verlauf von 1967 als dauernde Grenze festzulegen — aus dem sehr guten Grund, daß die 1967er Grenzen (die tatsächlich nicht mehr waren als die Waffenstillstandslinien einer bestimmten Nacht zwanzig Jahre zuvor) als dauerhafte internationale Grenze untauglich waren. Daher war die Weglassung der Wörter ›allen‹ oder ›den‹ vor den Worten »Gebieten, die während des jüngsten Konflikts besetzt wurden« wohlerwogen (und die Behauptung, daß ›allen‹ zuerst im britischen Resolutionsentwurf enthalten war und später herausgestrichen wurde, ist eindeutig unwahr).

Ich selbst kannte die Grenzen von 1967 sehr gut. Ich wußte, sie erforderten dringend Berichtigungen, weil sie in einigen Gebieten den Arabern und in anderen den Israelis unrecht taten. Ich war nicht bereit, in der Resolution Worte zu verwenden, die die Waffenstillstandslinien von vor zwei Jahrzehnten verewigt hätten. Der vernünftige Weg, über »sichere und anerkannte« Grenzen zu entscheiden, bestünde in der Einsetzung einer Grenzkommission, die beide Seiten anzuhören und dann unparteiische Empfehlungen für einen vernünftigen Verlauf abzugeben hätte, natürlich unter Beachtung des Grundsatzes der Unzulässigkeit gewaltsamen Gebietserwerbs.

Der zweite Punkt der Kritik an der Resolution 242 richtet sich dagegen, daß die Resolution zwar die Lösung des Flüchtlingsproblems forderte, nicht aber von palästinensischer Selbstbestimmung sprach. Es muß jedoch daran erinnert werden, daß wir bei der Abfassung der Resolution 242 alle als selbstverständlich voraussetzten, daß die besetzten Gebiete an Jordanien zurückgegeben würden. Alle, die Araber eingeschlossen, gingen davon aus. Erst nach 1967 brachten die Palästinenser ihre Forderungen vor. Dies war eine Entwicklung von größter Bedeutung, doch erfolgte sie nach 1967.

Daher hat die Resolution von 1967 in diesem äußerst wichtigen Punkt heute einen schweren Mangel. Entwicklungen seit der Annahme der Resolution haben es notwendig gemacht, das Recht der Palästinenser auf Selbstbestimmung in ihrem eigenen Heimatland anzuerkennen und zu sichern, und dies sollte sicherlich eine zentrale Bestimmung einer neuen Resolution sein.

5. Aktion

Was ist heute erforderlich? Nicht die Aufhebung oder Einschränkung der Grundsätze von 242, sondern ein Zusatz, eine neue Resolution, die die ursprüngliche Entschließung auf den neuesten Stand bringt und auch für ihre Verwirklichung Vorsorge trifft. Wenn wir eines künftigen Tages in die Vergangenheit zurückblicken werden, könnte ich mir gut vorstellen, daß sich die zweite Resolution des Sicherheitsrats als genauso wichtig erweist wie die erste, und daß beide gemeinsam einem halben Jahrhundert von Feindschaft und Konflikt ein Ende setzen.

Welches sind also die Anforderungen an die zweite Resolution? Nach Bestätigung der in der Originalresolution festgeschriebenen Prinzipien muß die neue Resolution sich mit den folgenden fünf Hauptpunkten befassen:

1. Einstellung aller Gewalt und aller israelischen Siedlungen in besetzten Gebieten.
2. Schaffung einer Grenzkommission, die beide Seiten anhört und Empfehlungen für eine dauerhafte »sichere und anerkannte« Grenze gibt.
3. Eine Periode internationaler Treuhandschaft über Ost-Jerusalem, das Jordan-Westufer und Gaza (und auch den Golan), während der die Palästinenser Selbstbestimmung ausüben, ihre eigenen Führer wählen und über ihre eigene Verfassung und ihre Beziehungen zu ihren Nachbarn entscheiden können.
4. Internationale Garantien (und Schaffung entmilitarisierter Zonen) für die Wahrung des Rechtes eines jeden Staates in diesem Gebiet, »frei von Drohungen und Akten der Gewalt in Frieden zu leben«.
5. Einberufung einer abschließenden Friedenskonferenz, die wie zuvor unter dem gemeinsamen Vorsitz der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion in Genf (unter Einschluß der Palästinenser, vertreten durch ihre neu gewählten Führer) stattfindet, um die Friedensverträge vorzubereiten und zu unterzeichnen.

Man könnte denken, dies seien ehrgeizige Ziele. Das sind sie sicher. Aber nicht ehrgeiziger als die Resolution 242 selbst. Es sollte gewiß nicht schwieriger sein, Aktionen zur Verwirklichung vereinbarter Grundsätze und Ziele zu beschließen, als es vor zwölf Jahren war, sich auf diese Grundsätze und Ziele selbst zu einigen.

Israel muß sicher sein. Die Palästinenser müssen frei sein. Beide Ziele sind erreichbar, aber eines nicht ohne das andere.

6. Reaktionen

Wie stark ist die Opposition gegen eine zweite Entschließung dieser Art, mit der die ursprüngliche Resolution wirksam werden könnte? Sehr begrenzt, würde ich sagen, auf arabischer Seite. Alle direkt betroffenen arabischen Regierungen unter Einschluß insbesondere Saudi-Arabiens, Syriens, Jordaniens und auch Ägyptens haben ihre Unterstützung für die ursprünglichen Grundsätze und für die palästinensische Selbstbestimmung erklärt. Die PLO hat ihre alte Forderung, daß Israel durch einen neuen Einheitsstaat ersetzt werden sollte, in dem Araber und Juden gleichberechtigt zusammenleben können, nicht offiziell aufgegeben, doch schon seit langer Zeit ist dieses Ziel allgemein seitens der Araber wie auch von anderen als nicht realisierbar erkannt worden. Meine eigene Erkenntnis — auf Grund von Gesprächen mit Palästinenserführern in Beirut und Damaskus wie auch mit Palästinensern in Jerusalem, auf dem Westufer und in Gaza sowie auch den Palästinaflüchtlingen in den Lagern — ist, daß es eine überwältigende Freude auf seiten der Araber geben würde, wenn der arabische Teil Jerusalems, das Westufer und Gaza zurückgewonnen werden könnten, um den Palästinensern ein eigenes Heimatland zu geben.

Auf der israelischen Seite ist die Ablehnungsfront viel stärker. In Camp David setzte Ministerpräsident Begin seine Unterschrift unter das Dokument, das die Resolution 242 »in allen ihren Teilen« bekräftigte. Nichtsdestoweniger rühmte er sich, daß er dem grundlegenden Prinzip der »Unzulässigkeit, Gebiete durch Krieg zu erwerben« entgegengetreten sei, und er hat für die israelische Armee das Recht beansprucht, unbegrenzt auf dem Westufer zu bleiben, ebenso das Recht Israels, den arabischen Teil Jerusalems zu annektieren. Diese Ansprüche stehen selbstverständlich in direktem Widerspruch zu den Bestimmungen der Resolution 242. Sollten sie aufrechterhalten werden, kann es keinen Frieden geben, und sowohl die Israelis als auch ihre Nachbarn werden zu einer Zukunft der Feindschaft, des Blutvergießens und der Zerstörung verdammt sein.

Es gibt jedoch auch andere Stimmen und andere Einflüsse innerhalb Israels. Die Bewegungen ›Peace Now‹ (Frieden Jetzt) und ›New Outlook‹ (Neue Perspektive) gewinnen ständig an Stärke. In Israel wächst die Erkenntnis, daß Sicherheit nicht auf der Unterjochung und Verstreuung von mehr als drei Millionen Palästinensern gründen kann. Es gibt, dessen bin ich sicher, ein wachsendes Bewußtsein, daß Friede nicht aus Vorherrschaft und Haß erwachsen kann, sondern aus gleichen Rechten und gegenseitiger Achtung kommen muß.

Es war der israelische Staatsmann Ben Gurion, der gesagt hat: »Unsere einzig wahre Sicherheit liegt nicht in einer Lösung, mit der zu leben sie (die Araber) widerwillig einverstanden sind, sondern nur in einer, die sie von Herzen und begeistert als wesentlich für unsere gemeinsame Zukunft begrüßen.«

Wenn einmal eine neue internationale Initiative ergriffen ist, wenn es einmal eine Alternative zu ständiger Konfrontation und dauerndem Konflikt gibt, wenn sich einmal die echte Möglichkeit eines dauerhaften Friedens zeigt, so besteht die Hoffnung — eine begründete Hoffnung, wie ich meine —, daß die restlichen Neinsager zurückgewiesen und beide Seiten positiv und kraftvoll reagieren werden.

Am 15. November 1967 sagte ich im Sicherheitsrat: »Die arabischen Länder bestehen darauf, daß wir unsere besondere Aufmerksamkeit auf die Rückgewinnung ihrer Gebiete richten. Die Israelis sagen uns, daß ein Rückzug nie zu dem alten unsicheren Waffenstillstand, sondern zu sicheren Grenzen führen muß. Beide haben recht. Die Ziele beider Seiten widersprechen sich nicht. Die Vorstellung, daß das eine ohne das andere erreicht werden kann, ist eine Täuschung. Sie sind von gleicher Gültigkeit und gleicher Notwendigkeit. Wir wollen keinen Sieg in New York, sondern einen Erfolg im Nahen Osten.«[2]

So Gott will, wird die so lange aufgeschobene Erfolgschance jetzt nicht vertan.

Anmerkungen

1 Die einstimmig verabschiedete Resolution 242 (1967) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 22.11.1967 hat folgenden Wortlaut:

Der Sicherheitsrat,

— in Bekundung seiner ständigen Sorge über die ernste Lage in Nahost,

— in Betonung der Unzulässigkeit, Gebiete durch Krieg zu erwerben, und der Notwendigkeit, für einen gerechten und dauerhaften Frieden zu arbeiten, in dem jeder Staat des Gebietes in Sicherheit leben kann,

— in Betonung ferner, daß alle Mitgliedstaaten durch die Annahme der Charta der Vereinten Nationen die Verpflichtung eingegangen sind, in Übereinstimmung mit Artikel 2 der Charta zu handeln,

1. bekräftigt, daß die Erfüllung der Grundsätze der Charta die Errichtung eines gerechten und dauerhaften Friedens in Nahost verlangt, der die Anwendung der beiden folgenden Grundsätze einschließt:
   (i) Rückzug der israelischen Streitkräfte aus Gebieten, die während des jüngsten Konflikts besetzt wurden;
   (ii) Einstellung aller Behauptungen oder Formen eines Kriegszustandes sowie die Beachtung und Anerkennung der Souveränität, der territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit eines jeden Staates in diesem Gebiet und die seines Rechtes, innerhalb sicherer und anerkannter Grenzen frei von Drohungen und Akten der Gewalt in Frieden zu leben;
2. bekräftigt ferner die Notwendigkeit,
   a) die freie Schiffahrt auf den internationalen Wasserstraßen des Gebietes zu garantieren;
   b) eine gerechte Regelung des Flüchtlingsproblems zu verwirklichen;
   c) die territoriale Unversehrtheit und die politische Unabhängigkeit eines jeden Staates in dem Gebiet durch Maßnahmen sicherzustellen, zu denen die Schaffung entmilitarisierter Zonen zählt;
3. ersucht den Generalseretär, einen Sonderbeauftragten zu ernennen, der sich nach dem Nahen Osten begeben soll, um dort mit den betroffenen Staaten Verbindung aufzunehmen und zu unterhalten, damit ein Abkommen begünstigt wird und Bemühungen unterstützt werden, um eine mit den Bestimmungen und Grundsätzen dieser Resolution übereinstimmende friedliche und allgemein anerkannte Lösung zu finden;
4. ersucht den Generalsekretär, dem Sicherheitsrat so bald wie möglich über den Fortschritt der Bemühungen des Sonderbeauftragten zu berichten.

2 UN-Doc. S/PV.1377 v. 15.11.1967, S.4f.

Abrüstung und Entwicklung

Ihr Zusammenhang in der Sicht der Vereinten Nationen

HORST WIESEBACH

Die Vereinten Nationen haben die siebziger Jahre sowohl zur Abrüstungs- als auch zur (zweiten) Entwicklungsdekade erklärt[1]. Am Ende dieses Jahrzehnts läßt sich nicht gerade behaupten, daß die daran geknüpften Erwartungen erfüllt wurden, noch viel weniger, daß es überhaupt zu einer Verbindung der beiden Politiken gekommen sei. Eher ist das Gegenteil eingetreten, denn der Rüstungswettlauf hat unvermindert angehalten, sich im technologischen Bereich eher noch beschleunigt, während andererseits die Entwicklungshilfeausgaben in den siebziger Jahren, gemessen am Bruttosozialprodukt der fortgeschrittenen Länder, einen abwärts gerichteten Trend aufwiesen. Es läßt sich vermuten, daß der hohe Stand der Rüstungsausgaben einer der Gründe für die niedrige Entwicklungshilfe ist. Das dürfte nicht zuletzt für den Ostblock zutreffen, dessen intensive Aufrüstung mit einer besonders geringen Entwicklungshilfe einhergeht.

Die Politik der Vereinten Nationen

Sowohl Abrüstung als auch Entwicklung sind traditionelle Bestandteile der internationalen Politik. Während die Abrüstungsfrage bereits eines der großen Anliegen des Völkerbundes war, ist in der Nachkriegszeit die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der armen Länder zu einem der wichtigsten Bestandteile der Politik der Vereinten Nationen geworden. In Anbetracht der umfangreichen Ressourcen, die der Rüstungswettlauf verschlingt, und der wirtschaftlichen Bedeutung, die der Rüstung in vielen Ländern zukommt, lag es nahe, beide Bereiche miteinander zu verknüpfen. Die Vereinten Nationen haben dies in ihren Resolutionen in wachsendem Maße getan und den Zusammenhang in einer Reihe von Berichten zur Abrüstungsfrage dargelegt.

Bereits der erste dieser Berichte (Economic and Social Consequences of Disarmament, 1962[2]) beruhte auf einem Auftrag der Generalversammlung[3], in dem diese dem Generalsekretär aufgab, die Rolle der Entwicklungshilfe als Ausgleichsmaßnahme für die Lösung von wirtschaftlichen Strukturproblemen im Falle der Abrüstung zu prüfen. Gleichzeitig sollte untersucht werden, in welcher Weise die durch die Abrüstung freigesetzten Ressourcen aus entwicklungspolitischer Sicht zweckmäßig einzusetzen wären, so daß nicht nur wirtschaftspolitische, sondern auch entwicklungspolitische Momente zum Tragen kommen sollten. Es war sicher kein Zufall, daß dieser Auftrag zeitlich mit dem Beginn der ersten Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen zusammenfiel.

Die Verknüpfung der beiden Aspekte wurde unter dem wachsenden Einfluß der Entwicklungsländer auf die Politik der Weltorganisation nach und nach enger. Zu Beginn der zweiten Entwicklungsdekade wurde sie zu einem wichtigen Bestandteil der Abrüstungsdebatte erklärt, als die Generalversammlung im Dezember 1970 an den Generalsekretär mit der Forderung herantrat, Vorschläge für die Herstellung einer Verbindung (›link‹) der Abrüstungs- und der Entwicklungsdekade zu unterbreiten[4]. Ziel dieser Vorschläge sollte es sein, »einen angemessenen Teil der durch Fortschritte in Richtung auf eine allgemeine und vollständige Abrüstung freigesetzten Ressourcen dafür zu verwenden, die Hilfe für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer zu steigern«. Auch hier wurde ein Expertenausschuß einberufen, der unter dem Vorsitz der schwedischen Abrüstungsministerin Alva Myrdal einen Bericht verfaßte (Disarmament and Development, 1973[5]).