

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-