Streben des palästinensischen Volkes nach einem Leben in Würde, Demokratie und Wohlstand«. Diese Aussage trifft weithin auf Unglauben, hatte doch eine im vergangenen Mai veröffentlichte Meinungsumfrage gezeigt, daß 91,2 vH der befragten Palästinenser den Schirmherrn des Friedensprozesses – die USA – als voreingenommen zugunsten Israels ansehen; zu keinem anderen Thema fiel das Urteil der Befragten so einmütig aus. Dabei sind Israels Interessen durchaus nicht immer identisch mit denen der USA. Die den Vereinigten Staaten angemessene Rolle wäre, für die Gerechtigkeit für alle – und gerade für die Schwächeren – in der Region einzutreten. Von sich aus wird Israel die Palästinenser niemals als gleichberechtigte Partner akzeptieren. Es steht in der Macht der Vereinigten Staaten, Israel zur Umkehr zu bewegen. Die USA können auch dazu beitragen, den Dialog mit der demokratischen Opposition in der palästinensischen Gesellschaft zu fördern, indem sie ihr in dem Bewußtsein, daß nur eine starke demokratische Opposition die Demokratie sichern kann, Schutz und Legitimation geben. Obwohl die Einstellungen der Oppositionsparteien von der dominanten politischen Strömung abweichen, ist keine der demokratischen Parteien gegen den Frieden.

> *Israel:*
Die Zeit ist reif dafür, daß Israel die Rechte der Palästinenser anerkennt. Israel muß sich aus den besetzten Gebieten – und zu diesen gehört auch das arabische Ost-Jerusalem – zurückziehen. Der Bau von Siedlungen, die Beschlagnahme von Land, die Zerstörung von Häusern und die demographische Kriegführung müssen endgültig ein Ende haben. Durch einen Frieden, der mit Gerechtigkeit einhergeht, kann Israel seine Sicherheit am besten gewährleisten. Es ist Zeit, über andere Paradigmen der Existenz im Nahen Osten nachzudenken, die die Grundrechte aller in pluralistischen Gesellschaften sichern können. Der Zionismus als Ideologie hat seinen Lauf genommen. Auf der Hundertjahrfeier des ersten Zionistenkongresses in Basel im vergangenen August wurde eingeräumt, daß nicht wirklich »ein Volk ohne Land in ein Land ohne Volk« gekommen ist. Heute wäre es ein nicht minder schwerer Fehler, weiterhin so zu handeln, als ob es das palästinensische Volk nicht gäbe. Die Zwei-Staaten-Lösung bietet nicht nur einen realisierbaren Ausweg, sondern kann auch den entscheidenden Schritt in Richtung auf eine umfassende Friedensregelung darstellen, die Palästinenser und Israelis unter der Vision eines von Demokratie und Pluralismus geprägten Zusammenlebens vereint.

> *Palästinenser:*
Die Verantwortung dafür, im Rahmen der palästinensischen Selbstregierung auch echte Demokratie herbeizuführen, tragen zuallererst die Palästinenser selbst. Die Frage ist nicht mehr die der Anerkennung Israels, sondern danach, wie zwei Völker auf engem Raum zusammenleben können. Die Zeit ist gekommen, um wiederaufzubauen, was während der letzten fünfzig Jahre zerstört wurde, und das Verständnis der Demokratie innerhalb der palästinensischen Gesellschaft zu vertiefen und zu bewahren. Dies wäre auch die beste Garantie für die Verwirklichung der Menschenrechte und die Bewahrung der Grundfreiheiten des palästinensischen Volkes.

Wechsel nach Gaza als neue Herausforderung

Das UNRWA und der Friedensprozeß im Nahen Osten

PETER HANSEN

Millionen von Palästinensern hat das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA)[1] in dem bald schon halben Jahrhundert seines Bestehens bei der Bewältigung ihres schwierigen Alltags geholfen[2]; seit nunmehr fünf Jahren hat die Institution einen ruhigeren, aber nach meinem Dafürhalten nicht minder wirksamen Part dabei übernommen, die Palästinenser an den Früchten des Friedensprozesses im Nahen Osten teilhaben zu lassen.

PERSPEKTIVE: VOLLENDUNG DER MISSION

Die Wurzeln des UNRWA reichen weit in die Historie der Palästinafrage; die Geschichte des Hilfswerks ist unauflöslich mit dem Schicksal des palästinensischen Volkes verknüpft. 1949 war es als Nebenorgan der Generalversammlung, das als einziges derartiges Programm direkt an diese berichtet, ins Leben gerufen worden[3], um »die fortgesetzte Unterstützung der Palästinaflüchtlinge« zu gewährleisten – also der etwa 750 000 palästinensischen Araber, die im Zuge der arabisch-israelischen Feindseligkeiten von 1948 entwurzelt wurden und ihre Heimat verloren. Das ursprüngliche Mandat des UNRWA umfaßte nicht nur die Hilfe bei der »Vermeidung von Hunger und Elend« unter den Flüchtlingen, sondern auch die »Förderung friedlicher und stabiler Verhältnisse«. Das Hilfswerk erhielt den Auftrag, mit den Regierungen vor Ort bei der Bereitstellung von »unmittelbarer Hilfe und Arbeitsbeschaffungsprogrammen« zusammenzuarbeiten und mit ihnen das künftige Vorgehen für die Zeit zu beraten, zu der die internationale Hilfe für solche Unterstützungsprojekte nicht mehr zur Verfügung stehen würde.

Von Beginn an suchten die Generalversammlung der Vereinten Nationen und die jeweiligen Generalbeauftragten des UNRWA dieses Mandat des Hilfswerks so umfassend wie möglich auszulegen, um auf die sich wandelnden Bedingungen in der Region und im Leben der Flüchtlinge reagieren zu können. Die Generalversammlung betrachtete das UNRWA zudem als ein Organ, mit dessen Hilfe die internationale Gemeinschaft ihre Verantwortlichkeit in der seit den Anfängen der Vereinten Nationen mit Vorrang behandelten Palästinafrage ausübte. Betrachtet man das Engagement der UN in dieser Frage schon vor 1948, so wird die besondere Verbindung der Weltorganisation zur Entstehungsgeschichte des Flüchtlingsproblems deutlich – und damit auch ihre besondere Verantwortung gerade für die Palästinaflüchtlinge. In der Tat sind diese die einzige Flüchtlingsgruppe, für die eigens ein Spezialorgan der Vereinten Nationen geschaffen wurde.

Doch blieb in den vergangenen Jahrzehnten das Problem der Palästinaflüchtlinge ungelöst, und politische Stürme fegten immer wieder über den Nahen Osten hinweg. Dabei sahen sich die Flüchtlinge oft genug ohne eigenes Zutun inmitten der kriegerischen Auseinandersetzungen; so hatte sich das UNRWA immer wieder großen politischen Herausforderungen zu stellen. Nach wie vor mußte es unter oftmals gefährlichen Umständen die Grundversorgung der Flüchtlinge sichern. Als politisch neutrale humanitäre Einrichtung mußte es sich häufig auf einem schmalen Grat zwischen widerstreitenden

Interessen bewegen. Als Spezialorgan mit dem Auftrag, einer bestimmten Bevölkerungsgruppe in einem bestimmten Gebiet zu dienen, hat sich das UNRWA verständlicherweise an der Seite seiner Schützlinge wiedergefunden und sah sich doch nicht selten in seinen Handlungsmöglichkeiten beschränkt. In jüngerer Zeit, als die Jahre der Konfrontation einer Zeit vorsichtiger Hoffnung auf Frieden wichen, haben sowohl die Palästinenser als auch viele andere dem Hilfswerk eine Schlüsselrolle bei der Entfaltung des Friedensprozesses zugeschrieben. Mancher sah zudem im UNRWA einen Erfüllungsgehilfen bei der Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft, nach Jahrzehnten der Versprechungen (von Frieden, Gerechtigkeit sowie sozialem und wirtschaftlichem Wohlergehen für die Palästinenser) diese endlich einzulösen.

Im Hinblick auf die Zukunft des UNRWA zeitigt der Friedensprozeß inzwischen weitreichende Auswirkungen. Nach dem ursprünglichen Wortlaut der Vereinbarungen von Oslo sollte die Frage der Palästinaflüchtlinge zu den Gegenständen gehören, die in den im Mai 1996 begonnenen, auf eine Dauer von drei Jahren ausgelegten Gesprächen über den ›endgültigen Status‹ der Palästinensischen Gebiete auf der Tagesordnung zu stehen hatten; allerdings sind diese Gespräche auf Grund der in den vergangenen eineinhalb Jahren in der Region stark gestiegenen Spannungen bislang noch nicht über ihre feierliche Eröffnung hinausgelangt. Ein erfolgreicher Abschluß dieser Verhandlungen über den endgültigen Status hätte zu einer von allen Seiten anerkannten Lösung des Flüchtlingsproblems zu führen und würde damit letztlich den Anfang vom Ende des UNRWA einläuten. In den letzten Jahren scheint daher zum ersten Male seit der Einrichtung des Hilfswerks der Abschluß seiner Mission in den Bereich des Möglichen gerückt.

Indes läßt sich derzeit noch kein Zeitplan für die Auflösung des UNRWA aufstellen. Wir gehen davon aus, daß die Palästinensische Selbstregierungsbehörde (Palestinian Authority, PA), die Regierungen der Gastländer, die Förderer des Friedensprozesses und die unmittelbar Beteiligten darauf hinarbeiten werden, daß das UNRWA Aufgaben, Einrichtungen und Belegschaft im Zuge eines geplanten, schrittweisen Übergangs nach und nach den örtlichen Behörden übergeben wird. Ebenso sind wir uns sehr wohl der Befürchtungen innerhalb der Flüchtlingsgemeinde bewußt, daß ein zu frühes Ausscheiden des UNRWA die Chancen auf eine umfassende und allen gleichermaßen gerecht werdende Lösung des Flüchtlingsproblems in Frage stellen könnte. Das Hilfswerk hat sich daher um die volle Unterstützung seitens seiner Zielgruppe, der Hauptgeberländer und der Regierungen der Gastländer dafür bemüht, die Arbeit der Organisation fortführen zu können, bis die Konturen der Vereinbarungen über den endgültigen Status klarer hervortreten. Diese Unterstützung hat es auch erhalten.

Diese dynamische Entwicklung ist Beleg dafür, daß das UNRWA nicht in einem luftleeren Raum agiert. Von Anbeginn hat es den Dialog nicht nur mit seinen Schutzbefohlenen gesucht, sondern ist auch in förmliche sowie informelle Beziehungen mit den Aufnahmeländern, mit den hauptsächlichen Geldgebern seiner Programme sowie mit der internationalen Gemeinschaft insgesamt getreten, um sicherzustellen, daß die humanitäre Mission der Vereinten Nationen ohne Beeinträchtigung im erforderlichen Umfang fortgeführt werden kann.

Insbesondere die Erkenntnis, daß das UNRWA ›die‹ operativ tätige Einrichtung der Vereinten Nationen vor Ort im Nahen Osten ist und damit eine Schlüsselposition in den übergreifenden Bemühungen der Weltorganisation zur Förderung des Friedensprozesses insgesamt wie auch bei der Unterstützung der PA gerade in der Anfangsphase einnimmt, unterstreicht die Rolle des UNRWA im gesamten Friedensprozeß. Diese Entwicklung ging der historischen Unterzeichnung der ›Grundsatzerklärung über Regelungen betreffend eine vorläufige Selbstregierung‹ durch die PLO und Israel vom 13. September 1993 sogar voraus. Denn Anfang September 1993 hatte der Generalsekretär der Vereinten Nationen eine Sonderarbeitsgruppe für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Gazastreifens und des Gebietes von Jericho ins Leben gerufen, deren wichtigste Träger das UNRWA, das UNDP und das UNICEF waren. Das Hauptaufgabengebiet dieser Sonderarbeitsgruppe war die Schaffung eines integrierenden Entwicklungskonzepts der Vereinten Nationen für den Gazastreifen und das Westjordanland. Der Schwerpunkt der Maßnahmen sollte auf dem Gazastreifen liegen, da hier der Bedarf am größten war. Ein weiteres Aufgabengebiet war die Erarbeitung eines Ansatzes für die Koordinierung der Arbeit mit anderen Einrichtungen (einschließlich der Nichtregierungsorganisationen), die Entwicklungsprojekte betreiben, um Doppelarbeit und Überschneidungen vorzubeugen, sowie die Ausarbeitung von Strategien zur Einwerbung internationaler finanzieller Unterstützung für den Entwicklungsprozeß.

PRIORITÄT: UNTERSTÜTZUNG DES FRIEDENSPROZESSES

Der Bericht der Sonderarbeitsgruppe unter dem Titel »Hilfen für den Übergang: eine unmittelbare Reaktion der Vereinten Nationen auf die Erfordernisse der Übergangszeit im Westjordanland und im Gazastreifen« listete die zu diesem Zeitpunkt angelaufenen UN-Projekte und Versorgungsleistungen für die Palästinenser in diesen Gebieten mit einem Gesamtvolumen von etwa 250 Mill US-Dollar auf. Während dieses Zeitraums machten die zumeist vom UNRWA getragenen Aktivitäten etwa ein Drittel aller Ausgaben der öffentlichen Hand im Westjordanland und ungefähr die Hälfte dieser Ausgaben im Gazastreifen aus. Die beiden Hauptempfehlungen des Berichts waren, daß die laufenden Programme und Versorgungsleistungen – insbesondere die des UNRWA, die 1993 ein Jahresbudget von 136 Mill Dollar für den Gazastreifen und 84 Mill Dollar für das Westjordanland aufwiesen – weitergeführt und noch ausgeweitet werden sollten und daß auf den Gebieten, auf denen die Weltorganisation die meisten Erfahrungen gesammelt hat, neue Investitionen zu tätigen seien. Hauptziel dieser Investitionen sollte es sein, die Leistungen der öffentlichen Hand zu verbessern und zugleich neue Arbeitsplätze zu schaffen. In ihrem Bericht nannte die Sonderarbeitsgruppe Projekte in einem Gesamtwert von rund 138 Mill Dollar, die als Teil eines umfassenden Programms der Vereinten Nationen sofort umzusetzen seien. Die Schwerpunkte wurden auf die Entwicklung der wirtschaftlichen und geographischen Infrastruktur, des Bildungswesens, der Gesundheit, der öffentlichen Verwaltung und Ausbildung, der sozialen Dienste, der Landwirtschaft und der Industrie sowie auf Nothilfemaßnahmen gelegt. Diese Vorschläge wurden der am 1. Oktober 1993 in Washington abgehaltenen ›Konferenz zur Unterstützung des Friedens im Nahen Osten‹ unterbreitet, auf der das UNRWA im Rahmen der UN-Delegation vertreten war. Damit war der Weg dazu frei, die multilateralen Geber für die konkrete Unterstützung des palästinensischen Volkes zu gewinnen.

Seinerseits hatte das UNRWA längst damit begonnen, den Friedensprozeß mit eigenen zukunftsorientierten Strategien voranzutreiben. Unmittelbar nach der Unterzeichnung der Grundsatzerklärung stellte unser Hilfswerk zunächst eine Reihe von förderungswürdigen Projekten zusammen, die die sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen im Westjordanland und im Gazastreifen verbessern und die (künftig von der Selbstregierungsbehörde zu übernehmende) Infrastruktur ausbauen sowie zudem dringend benötigte Arbeitsplätze schaffen sollten, um die gefährlich hohe Arbeitslosenquote zu reduzieren.

Zur gleichen Zeit beriet sich das UNRWA mit der PLO-Führung und mit seinen Hauptgeberländern, um zu einem gemeinsamen Ansatz

im Hinblick auf die Rolle des Hilfswerks während der Übergangsphase zu gelangen. Im Ergebnis dieser Gespräche wurde vom UNRWA das ›Programm zur Verwirklichung des Friedens‹ (Peace Implementation Programme, PIP) aufgelegt. Das PIP verkörpert die Haltung, die das UNRWA vom Beginn des Friedensprozesses an eingenommen hat – nämlich dahin gehend, daß das UNRWA während der Übergangszeit darauf hinarbeitet, den palästinensischen Bedarf an Hilfe in dem Maße zu decken, in dem die internationale Gebergemeinschaft finanzielle Mittel bereitstellt. Dies ist eine durchaus innovative Variante seiner in den vergangenen Jahrzehnten ausgeübten traditionellen Rolle vornehmlich als Anbieter von Versorgungsleistungen.

Ziel war die Abkehr von der bisherigen Vorgehensweise, nach der die Programme und Prioritäten außerhalb der Region – gemäß den verfügbaren Mitteln und den Wünschen der Geber – konzipiert und festgelegt werden. In diesem Zusammenhang sollten Dialog und Partnerschaft mit den Palästinensern gefördert werden, um auf diesem Wege die Prioritäten neu zu bestimmen und einen reibungslosen Übergang zu begünstigen. Man erhoffte sich, daß die im Rahmen des PIP getätigten Investitionen der internationalen Gemeinschaft in den palästinensischen öffentlichen Sektor in erheblichem Maße zur Stabilisierung der sozio-ökonomischen Lage insbesondere im krisenanfälligen Gazastreifen beitragen könnten. Zudem sollte der neue Ansatz des UNRWA

- das Selbstvertrauen der Flüchtlinge stärken;
- die Möglichkeiten verbessern, ein Erwerbseinkommen zu erzielen;
- die Mitwirkung der Nutznießer an der Entwicklung und Umsetzung der Programme erweitern;
- den Privatsektor mittels eines neuartigen revolvierenden Darlehensfonds und eines Ausbildungsprogramms für palästinensische Unternehmer unterstützen und
- die Schaffung einer umweltverträglichen Infrastruktur für den Gazastreifen in die Wege leiten.

Derartige Aktivitäten waren bislang nicht die Hauptbetätigungsfelder des UNRWA. Das Programm zur Verwirklichung des Friedens kann – einmal vorausgesetzt, die erforderlichen Mittel fließen ihm auch zu – als Glücksfall nicht nur für die palästinensischen Zielgruppen, sondern ebenso für das Hilfswerk gelten, das damit seine Offenheit für neue Ansätze unter Beweis stellte.

Im Herbst 1993 forderte die UN-Generalversammlung das UNRWA auf, eine gewichtigere Rolle im Westjordanland und im Gazastreifen zu übernehmen. In ihrer Resolution 48/40A vom 10. Dezember 1993 stellte sie fest, daß

»das neue Umfeld, das durch die ... Grundsatzerklärung ... geschaffen wurde, weitreichende Folgen für die Tätigkeit des Hilfswerks haben wird, das in Zukunft aufgerufen ist, ... einen entscheidenden Beitrag dazu zu leisten, daß die wirtschaftliche und soziale Stabilität der besetzten Gebiete eine neue Dynamik erhält«.

Bis Ende Juni 1994 hatte das UNRWA im Rahmen des PIP 46 Mill Dollar für Projekte im Westjordanland und 76 Mill für den Gazastreifen veranschlagt und Zuwendungen in Höhe von 30 Mill Dollar für das Westjordanland und 48 Mill für den Gazastreifen erhalten. Eine besonders großzügige Leistung stellten die 20 Mill Dollar Saudi-Arabiens dar; es war der erste substantielle Beitrag des Königreichs zu den Projekten unseres Hilfswerks. Die Beiträge an das PIP deckten alle wesentlichen Programmbereiche des UNRWA ab. So wurden Mittel für die Errichtung oder Erweiterung von Schulen und Gesundheitszentren bereitgestellt, für den Bau von Kanalisationssystemen und Müllbeseitigungsanlagen, für die Reparatur der Notunterkünfte der ärmsten Flüchtlinge, für neue Frauenzentren sowie im palästinensischen Privatsektor für die Ausweitung des revolvierenden Darlehensfonds und des Ausbildungsprogramms für Kleinunternehmer.

Seit 1993 spielt das UNRWA eine zunehmend aktive Rolle im multilateralen Teil des Friedensprozesses, der von den Verhandlungspartnern der Friedenskonferenz über den Nahen Osten vom 30. Oktober 1991 in Madrid ins Auge gefaßt worden war. Als Teil der UN-Delegation nahm das UNRWA regelmäßig an den Zusammenkünften der ›Multilateralen Arbeitsgruppe über Flüchtlinge‹ teil; auf dem siebenten Treffen dieser Arbeitsgruppe im türkischen Antalya im Dezember 1994 leitete der Generalbeauftragte des UNRWA die UN-Delegation. Durch ihre Mitwirkung an den multilateralen Anstrengungen zur Unterstützung des Friedensprozesses erhielt das Hilfswerk die Chance, Umfang, Reichweite und Zielsetzungen seiner Tätigkeit bekannt zu machen; im Gefolge dieser Kontakte flossen dem Programm zur Verwirklichung des Friedens zusätzliche Unterstützung und Finanzmittel zu.

Während sich die internationale Aufmerksamkeit im wesentlichen auf das Westjordanland und den Gazastreifen konzentrierte, hob das UNRWA die zentrale Bedeutung der Palästinaflüchtlinge in Jordanien, Libanon und Syrien für den Friedensprozeß hervor. Das Hilfswerk betonte die Notwendigkeit sicherzustellen, daß die Flüchtlinge in diesen Gebieten an den positiven Entwicklungen in der Region beteiligt werden und daß der Deckung ihrer Bedürfnisse angemessene Aufmerksamkeit und adäquate Mittel gewidmet werden. Seinerseits erfüllte das UNRWA dieses Erfordernis mittels des PIP; gefördert wurde diese Herangehensweise auch seitens mehrerer Geberländer. Die Multilaterale Arbeitsgruppe untersuchte ebenfalls verstärkt mögliche Ansätze zur Unterstützung der Palästinaflüchtlinge in Jordanien, Libanon und Syrien.

PRAXIS: VORBEREITUNG DES ÜBERGANGS

Während eines Treffens verschiedener Einrichtungen des UN-Systems am 29. Juni 1994 in New York verkündete der UN-Generalsekretär seine Entscheidung, den Sitz des UNRWA von Wien nach Gaza zu verlegen. Dies werde

»die wichtigste und ganz unmittelbare Probe des Systems der Vereinten Nationen darauf sein, seine Fähigkeit unter Beweis zu stellen, in integrierender und zusammenhängender Weise auf die Lage im Gazastreifen zu reagieren, wo die Bedürfnisse der Palästinenser am größten sind«.

Seines Erachtens habe das UNRWA mit seiner umfangreichen Dienstleistungserfahrung, seinem respektablen Budget, seiner unübersehbaren Präsenz und mit dem Ansehen, das es bei der örtlichen Bevölkerung genieße, eine ganz besondere Rolle zu spielen. Der Umzug an den neuen Amtssitz unterstreiche das Engagement der Weltorganisation dafür, daß der Friedensprozeß zum Erfolg wird.

Im Juli 1996 wurden mein Büro sowie weitere Schlüsselabteilungen in einem Neubau im Zentrum der Stadt Gaza eingerichtet. Während die zentralen Teile der UNRWA-Verwaltungsabteilungen nach Gaza verlegt wurden, zog eine Reihe von Unterstützungseinheiten von Wien nach Amman in die dort bereits vorhandenen Räumlichkeiten des UNRWA, wo seit einigen Jahren bereits drei Programmabteilungen des Hilfswerks – für die Bereiche Bildung, Gesundheit sowie Nothilfe- und Sozialdienste – ansässig waren. Da sowohl der Vorsitzende der PLO wie auch die neu geschaffene Selbstregierungsbehörde ihren Sitz in Gaza haben, wurde die Stadt zum Knotenpunkt der Beziehungen zwischen dem UNRWA und der palästinensischen Führung. Im Gefolge der Normalisierung des Alltagslebens gewann der Wiederaufbau in den selbstregierten Gebieten an Schwung. Die Infrastruktur und die sozio-ökonomische Entwicklung des Westjordanlands und des Gazastreifens, die über lange Zeit vernachlässigt worden waren, wurden nun von der internationalen Gemeinschaft mit Finanzmitteln beispiellosen Umfangs gefördert.

Mit der Etablierung der PA im Mai 1994 brach für das UNRWA eine neue Ära der Beziehungen zum palästinensischen Volk an. Anfänglich leistete das Hilfswerk die dringend benötigte Unterstützung

für die PA und ihre sich herausbildenden Strukturen. In Jericho wurde der neugeschaffenen palästinensischen Bildungsbehörde ein leerstehendes Schulgebäude zur Verfügung gestellt, und im Zuge des Übergangs von der israelischen Zivilverwaltung zur Selbstregierung erhielt die neue palästinensische Gesundheitsbehörde dringend benötigte medizinische Güter.

Auf Grund seiner etablierten Infrastruktur und seiner langjährigen Erfahrung bei der Bereitstellung lebenswichtiger Dienstleistungen für die Palästinaflüchtlinge war das UNRWA geradezu prädestiniert dazu, die PA für ihre Aufgabe zu rüsten. Unter Ausschöpfung seiner Ressourcen scheute das UNRWA keine Mühe, den Hilfegesuchen der Selbstregierungsbehörde nachzukommen und ihr technische Hilfestellung bei der Entwicklung einer institutionellen Eigenkapazität zu geben. Mitarbeiter des UNRWA saßen in den von der PA für die verschiedensten Bereiche eingesetzten Beratungsausschüssen. Tausenden von Kindern aus Flüchtlingsfamilien, die frisch in den Selbstregierungsgebieten angekommen waren, bot das Hilfswerk Zugang zu seinen Schulen im Gazastreifen wie im Westjordanland und stellte zu diesem Zweck zusätzliche Lehrkräfte ein. Ferner half es bei der Beschaffung von medizinischen Ausrüstungen und Gütern für die Gesundheitszentren der PA. Im Gesundheitswesen wurden Untersuchungen zur Weiterbildung und zur Verbesserung der medizinischen Versorgung durchgeführt. Freigelassenen Internierten wurden vorgefertigte Unterkünfte zur Verfügung gestellt. Auf Ersuchen des UN-Generalsekretärs organisierte das UNRWA die Entlohnung der 9 000 Angehörigen der palästinensischen Polizei aus einem mit Mitteln verschiedener Geber ausgestatteten Fonds. Zwischen September 1994 und Dezember 1995 (als das Mandat des Hilfswerks für diese Aufgabe auslief) wurden insgesamt 38,9 Mill US-Dollar für Polizistengehälter und andere laufende Ausgaben ausgekehrt.

Dem Unterstützungsangebot des UNRWA an die PA zugrunde lag das Einvernehmen darüber, daß die Einrichtungen, Dienstleistungen und Programme des Hilfswerks im Gazastreifen und im Westjordanland schließlich zu einem beiden Seiten als angemessen und durchführbar erscheinenden Zeitpunkt der PA zu unterstellen sind. Die allfällige Übernahme der Kontrolle über die Einrichtungen des Bildungs- und Gesundheitswesens sowie anderer Sozialdienste in diesen Gebieten durch die Palästinenser würde den dortigen Bedarf am Angebot des UNRWA beenden. Daher begann das Hilfswerk nunmehr damit, seine Dienstleistungen mit denen der PA abzustimmen, um die Vereinbarkeit des UNRWA-Systems mit dem entstehenden Leistungsangebot der Selbstregierungsbehörde zu gewährleisten und Doppelplanungen zu vermeiden. Die Abstimmung der Dienste sollte in technischer und verwaltungsmäßiger Hinsicht der Grundstein für den reibungslosen Übergang der Funktionen zu einem späteren Zeitpunkt sein.

Das kurz- wie auch das längerfristige doppelte Engagement des UNRWA – für den Friedensprozeß und für die Erfüllung der grundlegenden Bedürfnisse der Flüchtlinge – wird auch weiterhin durch das PIP verkörpert. Die erste Phase des Programms zur Verwirklichung des Friedens (PIP I) endete im September 1994 mit der Zusage von 93,9 Mill Dollar an freiwilligen Beiträgen. Mit Hilfe dieser Gelder konnte das Hilfswerk den Bau von Schulen und Klassenräumen, die Reparatur Tausender von Behelfsheimen, den Bau von Kanalisations- und Drainagesystemen in Flüchtlingslagern und angrenzenden Gemeinden, die Erweiterung von Müllbeseitigungsanlagen, die Renovierung von Schulgebäuden, Gemeindezentren und Gesundheitseinrichtungen und den Bau von Frauenzentren durchführen. Schätzungen zufolge wurden im Zuge dieser Projekte der ersten Phase des PIP allein im Gazastreifen mehr als 5 500 Arbeitsplätze für durchschnittlich vier Monate geschaffen. Dieser Faktor erlangte erhebliche Bedeutung im Zuge der wiederholten Abriegelung des Gazastreifens, durch welche palästinensische Wanderarbeiter daran gehindert wurden, ihrer Arbeit in Israel nachzugehen. Schließlich ging das PIP in die zweite Phase (PIP II) über, die in Abstimmung mit den zuständigen Ministerien der PA sowie mit dem Palästinensischen Wirtschaftsrat für Entwicklung und Wiederaufbau entwickelt wurde. Mitte 1996 betrugen die in beiden Abschnitten des PIP zugesagten Mittel 192,6 Mill Dollar, wovon 116,8 Mill für Projekte im Gazastreifen, 42,6 Mill für solche im Westjordanland und weitere 33,1 Mill für Vorhaben in Jordanien, Libanon und Syrien bestimmt waren.

Die zweite Phase des PIP sollte an sich die letzte größere Investitionsanstrengung des UNRWA sein. Oberste Priorität im Rahmen sowohl seiner regulären Programme als auch des PIP maß das Hilfswerk nach wie vor der Entwicklung einer Infrastruktur für die Bereitstellung von Versorgungsleistungen für die Flüchtlingsbevölkerung bei. Das anspruchsvollste Unterfangen des UNRWA war der Bau des 232 Betten zählenden Europäischen Krankenhauses in Gaza, das im wesentlichen von der Europäischen Union finanziert wird. Mit ihm wird dem Mangel an Krankenhausbetten im Gazastreifen weitgehend abgeholfen sowie ein Maß an medizinischer Versorgung bereitgestellt, das der Bevölkerung bisher nicht ohne weiteres zugänglich war. Das Europäische Krankenhaus soll später Teil des Gesundheitswesens der PA werden und somit den größtmöglichen Beitrag zur Gesundheitsversorgung im Gazastreifen leisten. Dem Europäischen Krankenhaus angegliedert werden soll eine Fachschule für Krankenpflege mitsamt der Ausbildung für verwandte Gebiete. Im Bereich der Umwelthygiene baut das UNRWA ein Kanalisationssystem im ›Beach Camp‹ nördlich der Stadt Gaza, durch das die sanitären Verhältnisse für die 63 000 Bewohner des Lagers verbessert werden. Ferner arbeitet das UNRWA an der Verbesserung und Ausweitung der Infrastruktur nach dem Übergang von der israelischen Zivilverwaltung auf die PA. So wurde eine weiterführende Schule errichtet, 30 von der Selbstregierungsbehörde betriebene Schulen wurden renoviert, kommunale Mülldeponien wurden verbessert und bestehende Wasserversorgungs- und Abwassersysteme instandgesetzt.

PROGRAMME: TRAGFÄHIGE KOORDINATION

Im Zuge der sich wandelnden Aufgabenstellung des UNRWA in der Region und der Notwendigkeit, die Flüchtlingsbevölkerung über die künftige Rolle des Hilfswerks in der Übergangsphase aufzuklären, berief das Hilfswerk im März 1995 eine informelle Zusammenkunft der Hauptgeberländer und der Regierungen der Gastländer nach Amman ein. Das UNRWA regte für Finanzierung und Planung einen Fünfjahresrahmen an, der sich mit der in der Grundsatzerklärung vereinbarten Übergangsperiode decken sollte – ein Vorschlag, den es bereits im Juni 1994 unterbreitet hatte. Ziel war es, den Geberländern, den Gastländern und der PA einen Kostenrahmen für die vom UNRWA auf jedem seiner Tätigkeitsfelder und in jedem Programmbereich während dieser Übergangszeit erbrachten Leistungen vorzulegen. Hervorgehoben wurde, in welch dramatischem Ausmaß sich das geopolitische Umfeld, in dem das Hilfswerk wirkt, in den vergangenen eineinhalb Jahren verändert hatte. Übereinstimmend ersuchten die Beteiligten das UNRWA nunmehr, die bestehenden Dienste in seinem gesamten Operationsgebiet fortzuführen und kurzfristig verstärkt auf die Verbesserung der sozio-ökonomischen Bedingungen hinzuarbeiten. In einigen Fällen wurde das UNRWA auf Grund seiner logistischen Kapazitäten und der langjährigen Erfahrung seiner Mitarbeiter sogar gebeten, bestimmte Tätigkeiten auszuführen, die normalerweise nicht unter sein Mandat fallen; das UNRWA wiederum war bestrebt, diesen Ersuchen möglichst nachzukommen.

Bei der Zusammenkunft in der jordanischen Hauptstadt zeichnete sich ein eindeutiger Konsens dahin gehend ab, daß die Dienstleistun-

Done in Cairo this fourth day of May, 1994.

Y. Rabin
For the Government of the State of Israel

For the PLO

Witnessed By:

The United States of America

The Russian Federation

The Arab Republic of Egypt

Das Gaza-Jericho-Abkommen wurde am 4. Mai 1994 in Kairo von Premierminister Itzhak Rabin und PLO-Chef Yassir Arafat unterzeichnet; Zeugen waren die Außenminister der Vereinigten Staaten und Rußlands, Warren Christopher und Andrej Kosyrew, sowie der ägyptische Präsident Hosni Mubarak.

gen des Hilfswerks für den Erfolg des Friedensprozesses von zentraler Bedeutung und so lange erforderlich sind, bis eine politische Lösung für das Flüchtlingsproblem gefunden sein wird. Die Teilnehmer waren sich einig, daß eine Entscheidung, die Existenz des Hilfswerks zeitlich zu begrenzen, verfrüht wäre, da nicht vorhergesagt werden könne, wie lange es bis zur endgültigen einvernehmlichen Lösung des Flüchtlingsproblems dauern wird (und wie lange dementsprechend Dienste des UNRWA noch zu erbringen sind). Ferner stimmten die Teilnehmer darin überein, daß die Aufgaben des UNRWA erst dann auf die PA übergehen sollen, wenn es die politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Bedingungen zulassen beziehungsweise wenn es von der PA ausdrücklich gewünscht werde. Bis zu diesem Zeitpunkt solle sich das Hilfswerk darauf konzentrieren, seine Versorgungsleistungen zu harmonisieren und sie mit denen anderer vor Ort tätiger Organisationen zu koordinieren und abzustimmen. Mit der Annahme der Vorschläge des UNRWA für die Übergangszeit ergab sich ein klareres Bild von der Zukunft des Hilfswerks und von seiner Haltung gegenüber Klienten wie Geberländern. Befürchtungen bezüglich einer unmittelbar bevorstehenden Auflösung dieses UN-Spezialorgans konnten zerstreut werden, und das UNRWA wurde mit einer Reihe von Richtlinien für seine operative Tätigkeit in der nächsten Zeit ausgestattet.

Während eines weiteren informellen Treffens der Hauptgeberländer und der Gastregierungen in Amman im Mai 1996 stellte das Hilfswerk seine Harmonisierungsstrategie vor und erstattete einen detaillierten Sachstandsbericht. Ergebnis der Beratungen war Einvernehmen über ein Harmonisierungskonzept. Die Beteiligten kamen darin überein, daß zwischen UNRWA und PA die fortgesetzte und verstärkte Koordination von Politik und Planung erforderlich sei, bis zu einem gewissen Grad auch die mit den Gastregierungen. Wesentliches Ziel dieses Harmonisierungsprozesses war die Verbesserung der Qualität der Programme und Leistungen und die Herausbildung effizienter, bestandsfähiger Strukturen. Weder die Gastregierungen noch die PA sollten befürchten müssen, daß durch diese Harmonisierung Dienstleistungen auf sie abgewälzt werden; die Geberländer sollten versichert sein, daß dieser Ansatz im Interesse höherer Effizienz auf Komplementarität, Kompatibilität und Rationalisierung abstellt. In der Tat verfolgt das UNRWA diese Politik der Abstimmung der Dienstleistungen mit den Gastregierungen schon seit langem auf der technischen Ebene; dadurch ließen sich die optimale Nutzung der Ressourcen und eine bessere Umsetzung der Programme sicherstellen. Die im Westjordanland und im Gazastreifen seit der Einrichtung der PA herrschenden Umstände erlauben es uns, diese zukunftsgerichtete Koordination verstärkt zu betreiben.

Weiterhin aktiv beteiligt sich das UNRWA an den multilateralen Bemühungen zur Unterstützung des Friedensprozesses. Im Oktober 1995 nahm es (innerhalb der UN-Delegation) an dem Pariser Treffen der Beratungsgruppe für das Westjordanland und den Gazastreifen teil; im Dezember des gleichen Jahres an der in Genf abgehaltenen achten Tagung der Multilateralen Arbeitsgruppe über Flüchtlinge sowie an deren zwischen den förmlichen Tagungen stattfindenden Treffen; und schließlich an der Ministerkonferenz über die wirtschaftliche Unterstützung des palästinensischen Volkes, die im Januar 1996 in Paris abgehalten wurde. Die Multilaterale Arbeitsgruppe gab ihrer nachdrücklichen Unterstützung für die Arbeit des UNRWA und anderer UN-Organisationen im Rahmen der Flüchtlingshilfe Ausdruck und unterstrich die Notwendigkeit, dem Hilfswerk auch in Zukunft eine angemessene finanzielle Grundlage zu sichern. Des weiteren beteiligte sich das UNRWA an den vom Sonderkoordinator der Vereinten Nationen für die besetzten Gebiete (UNSCO) organisierten Initiativen zur Koordinierung der multilateralen Hilfe für das Westjordanland und den Gazastreifen[4], indem es das Sekretariat für die Sektorarbeitsgruppe Umwelt des von Vertretern der Geberländer, der PA und Israels beschickten Ausschusses für die lokale Koordinierung der Hilfsmaßnahmen (LACC) stellte und auch in dessen Arbeitsgruppen zu Gesundheit, Bildung, Infrastruktur und Wohnungswesen eine aktive Rolle übernahm. Angesichts der durch die wiederholte Abriegelung des Westjordanlands und des Gazastreifens bewirkten Rückschläge entwickelte die Sektorarbeitsgruppe Arbeitsbeschaffung des LACC unter direkter Mitwirkung des UNRWA neue Projektvorschläge, von Weiterbildungsmaßnahmen bis hin zu Reinigungsarbeiten.

PROBLEME: SOZIO-ÖKONOMISCHE LAGE, FINANZEN DES UNRWA

Das von der Regierung Israels und der PLO am 28. September 1995 in Washington unterzeichnete ›Interimsabkommen über das Westjordanland und den Gazastreifen‹ leitete eine neue Phase des Friedensprozesses ein. Das Abkommen sah die Umgruppierung der im Westjordanland stationierten israelischen Streitkräfte und die Erweiterung der palästinensischen Selbstregierung im Westjordanland sowie im Gazastreifen mittels eines gewählten Palästinensischen Rates mit legislativen und exekutiven Vollmachten für die Übergangszeit vor. Auf Grund des Interimsabkommens kommen die meisten Palästinenser des Westjordanlands erstmals seit 1967 nicht mehr direkt mit israelischen Truppen in Berührung und nehmen ihre Angelegenheiten zum großen Teil selbst in die Hand.

Bei der Abhaltung der Wahlen zum Palästinensischen Rat im Januar 1996, die als ein bedeutender Zwischenschritt bei der Realisierung der legitimen Rechte des palästinensischen Volkes angesehen wurden, spielte das UNRWA eine unübersehbare Rolle. Das Hilfswerk unterstützte die für Wahlhilfe zuständige Stelle der Europäischen Union bei der Einrichtung eines Regionalbüros in Gaza und lieh diesem seine Kommunikationsausrüstung aus. Einige Schulen im Westjordanland und im Gazastreifen wurden im November 1995 für zwei Wochen geschlossen, damit sich die Lehrkräfte an der Erstellung der Wählerverzeichnisse beteiligen konnten; im Dezember wurden in den Räumlichkeiten des UNRWA die vorläufigen Wählerregister ausgelegt. Unmittelbar vor den Wahlen schaffte das UNRWA die erforderlichen Materialien (Wahlkabinen, Wahlurnen und anderes) vom Westjordanland in den Gazastreifen, wo sie auf die Wahllokale

– von denen 155 in Einrichtungen des UNRWA, zumeist in Schulen, eingerichtet worden waren – verteilt wurden.

Rückschläge erlitt der Friedensprozeß mit der tragischen Ermordung des israelischen Premierministers Itzhak Rabin im November 1995 und mit einer Reihe von Selbstmordanschlägen durch Palästinenser im Februar und März 1996, bei denen 56 Israelis getötet wurden. Die israelische Regierung vertagte in der Folge die palästinensisch-israelischen Verhandlungen auf unbestimmte Zeit, begann mit der Ausführung ihrer Pläne zur Trennung des Westjordanlands von Israel und verhängte eine vollständige Absperrung des Westjordanlands und des Gazastreifens. Da der normale Strom von Personen, Gütern und Diensten – insbesondere durch das Verbot für Palästinenser, in Israel zu arbeiten – damit schwerwiegend behindert wurde, beeinträchtigte die Sperre jegliche wirtschaftliche Aktivität im Westjordanland und im Gazastreifen, verschlimmerte die Arbeitslosigkeit und trug erheblich zur gesamthaften Verschlechterung der sozio-ökonomischen Lage (bis hin zum Erfordernis von Nothilfemaßnahmen) bei.

Zur Abmilderung der sozio-ökonomischen Härten, die sich aus den wiederholten Sperrungen ergaben, rief das UNRWA unter finanzieller Unterstützung Norwegens im März 1996 ein Soforthilfeprogramm zur Arbeitsbeschaffung für den Gazastreifen ins Leben. Mit diesem Projekt konnte das Hilfswerk annähernd 2 700 Personen befristete Arbeitsverhältnisse verschaffen (davon 2 000 im Rahmen des UNRWA selbst und 700 bei öffentlichen und gemeinnützigen Organisationen im Gazastreifen). Die Tätigkeiten umfaßten die Reinigung der Flüchtlingslager, Maßnahmen zur Ausmerzung der Moskitoplage, die Berufs- und Lehrerbildung, die Renovierung von Unterkünften, juristische Recherchen, die Durchführung von Sommerlagern für Jugendliche und verschiedene Gemeinwesendienste.

Unglücklicherweise muß sich das UNRWA in diesem spannungsgeladenen Klima mit der schwersten Finanzkrise seines Bestehens auseinandersetzen; sie fällt ausgerechnet mit der Nach-Oslo-Phase zusammen. Auf der informellen Tagung der Hauptgeberländer und der Gastregierungen im Juni 1997 machte das Hilfswerk die hohe Dringlichkeit seiner Finanzschwierigkeiten deutlich, die die Aufrechterhaltung seiner Leistungen auf dem derzeitigen Niveau in Frage stellen und die – wenn ihnen nicht entschieden begegnet wird – unweigerlich zu Programmkürzungen führen müssen. Das UNRWA sah sich zwischen widerstreitenden Kräften gefangen: zum einen wurden ihm die Gelder nicht zur Verfügung gestellt, die es zur Fortführung seiner bisherigen Dienste benötigt; zum anderen ließen die Bedürfnisse der Flüchtlinge, das schwierige regionale Umfeld und die grundsätzliche Ausrichtung der Arbeit des UNRWA keine größeren Streichungen oder Veränderungen seiner Programme zu. Die Teilnehmer der Tagung verständigten sich darauf, daß der Ausweg in einem Zusammenspiel von zusätzlicher Mittelgewinnung, internen Einsparungen, rationellerer Ausführung der Dienstleistungen und verstärkter Abstimmung zwischen UNRWA, Gastregierungen und Geberländern zu liegen habe. Die Delegierten erkannten die Verbindung zwischen Frieden und Stabilität der Region und dem Fortbestand des Hilfswerks an; sie bekräftigten, daß ein vorzeitiges Auslaufen der dem UNRWA übertragenen Verantwortung für die Palästinaflüchtlinge nicht in Frage komme.

PARTNERSCHAFT: FLÜCHTLINGE UND HILFSWERK

Wenn das UNRWA auch eine ganze Reihe neuer Aktivitäten mit Mitteln, die im wesentlichen im Gefolge des Friedensprozesses zur Verfügung gestellt wurden, auf den Weg gebracht hat, so hat sich doch seine eigentliche Rolle nicht gewandelt. In dem Maße, in dem das Hilfswerk ausreichende Mittel seitens der Geberländer erhält, setzt es alles daran, Bildungs-, Gesundheits- und Sozialprogramme höchstmöglicher Qualität durchzuführen. Gemessen an Umfang und Reichweite seiner Programme und mit Blick auf seine 22 000 palästinensischen Bediensteten, die sie durchführen, kann das UNRWA als ein nicht mehr wegzudenkender Faktor im Alltag von 3,3 Millionen Menschen – der Palästinaflüchtlinge – gelten.

Im Kontext des Friedensprozesses kommt dem UNRWA eine bedeutsame Rolle bei der Bewahrung der Stabilität, bei der Bereitstellung von Strategien und Geldmitteln für die sozio-ökonomische Entwicklung und beim Aufzeigen des Nutzens, den der Friede mit sich bringt, zu. Umgekehrt könnte jede Änderung (oder auch nur die Andeutung einer Änderung) des UNRWA-Mandats oder in Qualität oder Umfang seiner Dienstleistungen als potentielle Gefährdung des Friedensprozesses verstanden werden. Bis die Flüchtlingsfrage in den Verhandlungen zwischen Israel und den Palästinensern um den endgültigen Status der Palästinensischen Gebiete aufgegriffen und endlich gelöst sein wird, können und dürfen Überlegungen über eine Reduzierung oder eine Abkehr der UNRWA-Programme von ihrem bewährten Niveau und ihrer traditionellen Ausrichtung sinnvollerweise nicht angestellt werden.

Während die Staatengemeinschaft oftmals dafür gescholten wurde, daß sie das Flüchtlingsproblem durch die Existenz und Erhaltung des UNRWA sozusagen verewigt habe (als ob die palästinensischen Flüchtlinge es sich ausgesucht hätten, auf Dauer unter den Bedingungen der Staatenlosigkeit, Enteignung und Vertreibung zu leben), sieht sie sich nunmehr der Verpflichtung gegenüber, ihre Verantwortung gegenüber dieser verwundbaren Bevölkerungsgruppe auch weiterhin wahrzunehmen, damit die Lösung dieses Problems überhaupt angegangen werden kann. Auch wenn das UNRWA nicht direkt an den Verhandlungen zur Beilegung des Konflikts beteiligt ist, so liegt es doch in der Natur der Sache, daß es sowohl mit dem Verhandlungsprozeß als auch mit dessen Ergebnis eng verbunden bleibt[5].

Es überrascht daher nur wenig, daß jegliche Aussicht auf einen tiefgreifenden Wandel in der Rolle des Hilfswerks unter den Flüchtlingen großer Besorgnis hervorruft. Diese fühlen sich mittlerweile sogar noch verwundbarer als vor Beginn des Friedensprozesses, da sie befürchten, daß eine Lösung zwar nahe, aber nicht notwendigerweise gerecht und umfassend ist, oder daß Teile der Flüchtlingsgemeinde von ihr ausgeschlossen bleiben. Die zunehmenden wirtschaftlichen Härten, die die Palästinaflüchtlinge gerade in der Zeit ›nach Oslo‹ erfahren mußten, haben sie nur noch verletzlicher gemacht: Im Westjordanland und im Gazastreifen ist das Pro-Kopf-Einkommen seit 1992 um nahezu 40 vH gefallen; in Libanon, wo das UNRWA sich als einzige Organisation um diese Gruppe kümmert, macht sich Verzweiflung unter den Flüchtlingen breit und wirkt in hohem Maße politisch destabilisierend.

Während einerseits das natürliche Bevölkerungswachstum die Zahl der vom UNRWA zu betreuenden Personen (insbesondere die der Schulkinder) ansteigen läßt, muß das UNRWA andererseits nicht weniger als 95 vH seines Haushalts aus freiwilligen Leistungen der Geberländer bestreiten – aus Leistungen, die stagnieren oder real sogar abnehmen. Das Hilfswerk hat keinerlei Möglichkeit, über Darlehensaufnahmen, Steuereinkünfte oder anderweitige kreative Haushaltsgestaltung an zusätzliche Mittel zu gelangen.

Im Rahmen der internationalen Bemühungen zur Unterstützung des Friedensprozesses hat das UNRWA den Zufluß von Gebermitteln an die PA als Vertrauenserweis und als einen Weg, auf dem die Selbstregierungsbehörde ihrer wachsenden Verantwortung im Friedensprozeß besser nachkommen kann, stets nachhaltig befürwortet. Doch wenn die ›Bilateralisierung‹ dieser Gebermittel schließlich mit einer entsprechenden Reduzierung der Zahlungen an das UNRWA korrespondiert, dann wird das Hauptziel – nämlich die Hilfe für das palästinensische Volk, insbesondere die Flüchtlinge – nicht erreicht.

In dieser kritischen Phase, die der Friedensprozeß derzeit durchläuft, wäre ein finanziell angeschlagenes UNRWA ein Negativposten – und das zu einem Zeitpunkt, zu dem die Dienste des Hilfswerks so dringend wie selten zuvor gefordert sind. Mit Recht kann man behaupten, daß dies genau die Zeit für ein starkes UNRWA ist, das in der Lage ist, die Gemeinde der Palästinaflüchtlinge durch eine schwierige Phase zu begleiten, und das schließlich ein effektives, funktionierendes und lebensfähiges Netz von Strukturen, Institutionen und ausgebildetem Personal an die Palästinenser übergeben kann, sobald das Flüchtlingsproblem endgültig gelöst sein wird.

1 Anschrift: UNRWA Headquarters, P.O. Box 371, Gaza City. Telefax: 00972-7-677-7555.
2 Siehe auch Alexandra Senfft, Zwischen Intifada und Besatzung. Gegenwärtige Aufgaben und Probleme des UNRWA, VN 1/1992 S.4ff.
3 Durch Resolution 302(IV) der Generalversammlung v. 8.12.1949. Die Tätigkeit in der Region nahm es am 1.5.1950 auf.
4 Vgl. auch den Beitrag von Martin Kobler in diesem Heft.
5 Ein Indikator hierfür ist der bemerkenswerte Anstieg der Zahl der Registrierungen seitens bisher bei uns nicht gemeldeter Flüchtlinge in den letzten Jahren. Dies ist darauf zurückzuführen, daß eine mögliche Verbindung zwischen den Listen des UNRWA und den auf ›Rückkehr‹ oder ›Entschädigung‹ bezogenen Elementen eines künftigen Verhandlungsergebnisses bezüglich der Flüchtlingsfrage gesehen wird. Die Verantwortlichkeit für diese beiden Fragenkomplexe liegt indes bei einem anderen UN-Organ: der Ende 1948 geschaffenen Schlichtungskommission der Vereinten Nationen für Palästina.

Ein deutscher Beitrag zur Friedenskonsolidierung

Drei Jahre Vertretung in Jericho

MARTIN KOBLER

Mit dem historischen Händedruck vom 13. September 1993 zwischen Israels Premierminister Itzhak Rabin und PLO-Chef Yassir Arafat auf dem Rasen des Weißen Hauses und der Unterzeichnung der ›Grundsatzerklärung über Regelungen betreffend eine vorläufige Selbstregierung‹[1] hat im palästinensisch-israelischen Verhältnis eine neue Ära begonnen. Am 4. Mai 1994 begann mit dem in Kairo unterzeichneten ›Abkommen über den Gazastreifen und das Gebiet von Jericho‹ (kurz: Gaza-Jericho-Abkommen)[2] die auf fünf Jahre angesetzte Übergangsperiode bis zur in Aussicht genommenen umfassenden Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts. Israel zog seine Truppen in einer ersten Stufe aus Gaza und Jericho zurück. Damit konnte Arafat im Juni 1994 die Leitung der Palästinensischen Selbstregierungsbehörde (Palestinian Authority, PA) übernehmen. Zusätzlich zur vollen Regierungsverantwortung in Gaza und Jericho wurden der Behörde Ende 1994 weitere Regierungsfunktionen für das gesamte Westjordanland übergeben (Erziehung, Kultur, Gesundheit, Soziales und Tourismus). Das am 28. September 1995 in Washington unterzeichnete ›Interimsabkommen über das Westjordanland und den Gazastreifen‹[3], das unter der Kurzbezeichnung ›Oslo II‹ bekannt wurde, ersetzte das Gaza-Jericho-Abkommen und baute die palästinensische Regierungsverantwortung weiter aus. Ende 1995 zogen sich die israelischen Truppen aus den großen Städten des Westjordanlands zurück, den sogenannten A-Gebieten. Die rund 400 palästinensischen Dörfer wurden in ›B-Gebieten‹ zusammengefaßt, in denen die Sicherheitsverantwortung zwischen Israelis und Palästinensern geteilt ist. Die restlichen 70 vH der Fläche des Westjordanlands bilden die ›C-Gebiete‹, die der ausschließlichen israelischen Sicherheitsverantwortung unterstehen.

Die zentralen Konflikte im israelisch-palästinensischen Verhältnis bleiben jedoch den Verhandlungen über den endgültigen Status (Final Status Talks) vorbehalten, die im Mai 1996, also noch vor den israelischen Wahlen, formell aufgenommen wurden. Folgegespräche stehen jedoch bis heute aus. Diese zentralen Themen sind die Frage des künftigen Status der Palästinensischen Gebiete, Sicherheit und Grenzen, die Flüchtlingsfrage, Jerusalem und die Zukunft der israelischen Siedlungen im Westjordanland und dem Gazastreifen.

Wichtigstes innenpolitisches Datum waren die Wahlen zum Palästinensischen Rat (88 Mitglieder) sowie die Direktwahl zum Amt des ›Ráis‹, des Vorsitzenden der Exekutivbehörde des Palästinensischen Rates, bei einer Wahlbeteiligung von annähernd 80 vH am 20. Januar 1996.

Bedingt durch Terroranschläge palästinensischer Extremisten sowie die von Israel verhängten Gegenmaßnahmen der Abriegelung der Gebiete war das fragile System der palästinensisch-israelischen Abkommen jedoch von Anfang an schweren Belastungsproben ausgesetzt.

Das Vertretungsbüro in Jericho – eine Auslandsvertretung sui generis

Das deutsch-palästinensische Verhältnis konnte nach dem Beginn der palästinensischen Selbstverwaltung im Rahmen des Nahost-Friedensprozesses auf eine neue Grundlage gestellt werden. Waren die zuvor begrenzten und niederrangigen Kontakte im wesentlichen auf die PLO im Exil und die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit einzelnen Kommunen und palästinensischen Nichtregierungsorganisationen in den von Israel besetzten Gebieten beschränkt, konnten diese Kontakte nach der gegenseitigen Anerkennung Israels und der PLO im Rahmen der Grundsatzerklärung vom September 1993 erheblich ausgeweitet und angehoben werden. Bereits im Dezember 1993 besuchte der PLO-Vorsitzende auf Einladung der Bundesregierung erstmals die Bundesrepublik Deutschland. Inzwischen wurde ein dichtes Netz von politischen Kontakten geknüpft. Im Juni 1995 traf Bundeskanzler Helmut Kohl in Jericho erstmals mit Yassir Arafat zusammen. Bei seinem dritten Bonn-Besuch am 19. September 1996 wurde Arafat erstmals von Bundespräsident Roman Herzog empfangen. Der vierte Besuch Arafats im Oktober 1997 traf in Anbetracht des stockenden Friedensprozesses auf besondere Aufmerksamkeit.

Als erster Staat hat Deutschland ein sogenanntes Vertretungsbüro (Representative Office of the Federal Republic of Germany) am 8. August 1994 eröffnet. Name, Aufgabenbereich und rechtliche Stellung des Büros ergaben sich aus dem Kairoer Gaza-Jericho-Abkommen vom 4. Mai 1994, heute überlagert durch Artikel IX, Ziffer 5 des Interimsabkommens vom 28. September 1995. Die Abkommen stellen klar, daß der Palästinensische Rat keine Befugnisse auf dem Gebiet der Außenpolitik hat, insbesondere auf dem Gebiet des Westjordanlands und des Gazastreifens keine Botschaften oder Konsulate zulassen darf. Gleichwohl kann die PLO – nicht die PA – mit Staaten oder internationalen Organisationen für die palästinensische Regierung in bestimmten Sachbereichen Verträge aushandeln und Abkommen unterzeichnen. Es handelt sich um die Bereiche Wirtschaft, Entwicklungshilfe, regionale Entwicklung, Kultur, Wissenschaft und Bildung. Aktivitäten zwischen Staaten und der palästinensischen Selbstverwaltung in diesen Bereichen definiert das Abkom-