

ZEITSCHRIFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN UND IHRE SONDERORGANISATIONEN

BONN · DEZEMBER 1974 · 22. JAHRG. · EINZELH. 2,50 DM

VEREINTE NATIONEN

UN · IAEA · ILO · FAO

UNESCO · WHO · BANK

IFC · IDA · FUND

ICAO · UPU · ITU

WMO · IMCO

GATT · UNCTAD

UNDP · UNCDF

UNIDO

ECE · ECAFE

ECLA · ECA

UNHCR · UNRWA

UNICEF · UNITAR



HERAUSGEBER: DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN (DGVN)
VERLAG: MÖNCH-VERLAG · KOBLENZ · POSTFACH 1560

6
74

INHALTSVERZEICHNIS

*UN-Friedenstruppen im Brennpunkt
Überlegungen zu einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland* 161
von Dr. Dieter Fleck

*Risiken der Friedenswahrung
Erfahrungen des Militärberaters der Vereinten Nationen* 166
von Indar Jit Rikhye

Zypern — Mitwirkung der UNO an einer Lösung des Konflikts 172
von Gerhard Menning

*Krieg und Nachkrieg
Die UN-Grundsätze bei Kriegs- und Humanitätsverbrechen* 176
von Dr. Wolfgang Heide Meyer

*Die Befähigung des UN-Systems zu wirksamer Entwicklungshilfe
Der Jackson-Bericht aus heutiger Sicht* 179
von Friedrich Georg Seib

*Aus dem Bereich der Vereinten Nationen:
Portugiesische Kolonien (51), Rhodesien (Zimbabwe) (52),
Rassendiskriminierung (53), Tod U Thant's (54)* 183

*Entschließungen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats:
Zypern, Südafrika, Nahost, Chile* 185

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1974 (Tabelle) 187

Präsidium:

- Dr. Rainer Barzel, MdB
Fritz Berg, ehemaliger Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie
Willy Brandt, Vorsitzender der SPD, MdB, Bundeskanzler a. D.
Georg von Broich-Oppert, Botschafter a. D.
Dr. Werner Dankwort, Botschafter a. D.
Landesbischof D. Hermann Dietzfelbinger
Klaus von Dohnanyi, Bundesminister a. D.
Felix von Eckardt, Staatssekretär a. D.
Dr. Erhard Eppler, Bundesminister a. D.
Prof. Dr. Ludwig Erhard, MdB, Bundeskanzler a. D.
Ministerpräsident a. D. Heinrich Hellwege
Bundesministerin Dr. Katharina Focke
Dr. Lorenz Kardinal Jaeger
Dr. Kurt Georg Kiesinger, MdB, Bundeskanzler a. D.
Prof. Dr. Herbert Lewin
Dr. Martin Löffler, Rechtsanwalt
Prof. Dr. Hermann Mosler
Bundestagspräsidentin Annemarie Renger
Ludwig Rosenberg, ehemaliger Vorsitzender des DGB
Bundespräsident Walter Scheel
Bundeskanzler Helmut Schmidt
Erwin Schoettle
Dr. Gerhard Schröder, MdB, Bundesminister a. D.
Käte Strobel, Bundesministerin a. D.
Herbert Wehner, MdB, Vorsitzender der SPD-Fraktion
Dr. Hermann Weinkauff, Präsident des Bundesgerichtshofes a. D.
Prof. Dr. C. F. Frhr. v. Weizsäcker
Hans-Jürgen Wischnewski, Staatsminister

Ehrenvorsitzender:

- Prof. Dr. Eduard Wahl, Heidelberg

Vorstand:

- Karl-Hans Kern, MdB, Ulm (Vorsitzender)
Professor Dr. Klaus Hüfner, Berlin (stellv. Vorsitzender)
Dr. Walter Klein, Senatsdirektor a. D., Berlin (stellv. Vorsitzender)
Dr. Helmut Bley, Hamburg
Jens A. Brückner, Dipl.-Pol., Berlin
Dr. Dieter Ehrhardt, Bonn
Uwe G. Fabrizek, Germering
Dr. Harald Mehner, Bovenden
Dr. Jens Naumann, Berlin
Professor Dr. Karl Josef Partsch, Bonn
Dr. Wilfried Skupnik, Bonn

Landesverbände:

- Dr. Karl König, Senator, Vorsitzender Landesverband Berlin
Oskar Barthels, Ministerialrat, Vorsitzender Landesverband Baden-Württemberg
Dr. Friedemann Büttner, Vorsitzender Landesverband Bayern
Dr. Helmut Bley, Vorsitzender Landesverband Hamburg

Generalsekretariat:

- Joachim Krause, Generalsekretär
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen,
53 Bonn, Simrockstraße 23, Telefon (0221) 22 47 66

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn.

Chefredakteur: Kurt Seinsch, 53 Bonn, Simrockstraße 23, Fernruf 22 35 40/22 47 66.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben die Meinung des Verfassers, nicht ohne weiteres die des Herausgebers oder der Redaktion, wieder.

Verlag: Mönch-Verlag, 54 Koblenz, Postfach 1560. Verlagssitz: 5401 Waldesch über Koblenz, Hübingerweg 33, Fernruf (0 26 28) 766 und 767. Postscheckkonto: Ludwigshafen 3949. Bankkonto: Dresdner Bank Koblenz 13266 - Kreissparkasse Koblenz 6080.

Alle Rechte, auch die der fotomechanischen Wiedergabe, sind vorbehalten.

Anzeigenverwaltung: Mönch-Verlag, 54 Koblenz, Postfach 1560. Fernruf (0 26 28) 766 und 767.

Herstellung: Druckhaus Buchbender, 53 Bonn, Justus-von-Liebig-Straße 6, Fernruf 66 10 71.

Erscheinungsweise: Zweimonatlich. — Preis: Jahresabonnement (6 Hefte) 12,— DM; bei Zustellung durch den Verlag (Inland) 14,80 DM; Einzelheft 2,50 DM. Die Bezugszeit gilt ganzjährig mit weiterer Verlängerung, falls nicht einen Monat vor dem Ablauf des Kalenderjahres gekündigt wird. Bezug durch den Verlag und den Buchhandel. — Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen erhalten die Zeitschrift kostenlos.

UN- Friedenstruppen im Brennpunkt

Überlegungen zu einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland

DR. DIETER FLECK

Friedensaktionen der Vereinten Nationen haben in der Vergangenheit so häufig stattgefunden, daß seit 1949 ständig eine oder mehrere Unternehmungen ausgerüstet, organisiert und durchgeführt werden mußten. Es gibt Anzeichen dafür, daß der Bedarf der Vereinten Nationen sich in Zukunft nicht verringern wird. Eine militärische Unterstützung ist insbesondere bei friedenssichernden Maßnahmen (siehe Schaubild S. 165) sowie bei Hilfsaktionen in Katastrophenfällen erforderlich.

Die Vereinten Nationen sind dabei mehr und mehr auf die Streitkräfte mittelgroßer Staaten angewiesen. Eine unmittelbare Beteiligung der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats kommt aus politischen Gründen kaum in Betracht. Andererseits sind kleinere Staaten häufig nicht in der Lage, die mit einem Einsatz für die Vereinten Nationen verbundenen technischen, personellen und auch finanziellen Schwierigkeiten zu lösen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich an friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen bereits mittelbar beteiligt: Sie hat einen Finanzbeitrag für ONUC* geleistet, sie hat die Kosten von UNFICYP als drittstärkstes Geberland mit 12,5 Mill. US-Dollar mitfinanziert und sie trägt ihren erheblichen Kostenteil für die neue UNEF-Aktion. Die Bundesluftwaffe hat im Januar 1974 die UNEF-Kontingente aus Ghana und Senegal (900 Soldaten einschließlich 480 Tonnen Material) nach Kairo transportiert. Außerdem waren Einheiten der Bundeswehr in verschiedenen Katastrophenfällen im Ausland eingesetzt, so bei der Dürrekatastrophe im Sahel-Gebiet 1973.

Überlegungen zu einer Erweiterung solcher militärischen Unterstützungsdienste entsprechen dem Bemühen der Bundesregierung, einen aktiven Beitrag zur Arbeit der Weltorganisation zu leisten. Sie können auch mit Ausbildungsinteressen zusammenfallen, da die Mehrzahl der Aufgaben im Ausland auch den Soldaten der Bundeswehr nützliche Erfahrungen vermittelt. Ein Friedensdienst der Bundeswehr für die Vereinten Nationen ist mit Recht als erzieherischer Faktor für den einzelnen Soldaten erkannt worden. Man hat seine Werbewirksamkeit betont und auf einen nicht unwesentlichen Kostengesichtspunkt hingewiesen: bei den für Friedensaktionen notwendigen finanziellen Sonderleistungen sind auch den finanziellen Möglichkeiten der Bundesregierung Grenzen gesetzt, wohingegen bereits vorhandene Dienst- und Sachleistungen den Vereinten Nationen leichter zur Verfügung gestellt werden können.

Eine umfassende Diskussion der mit dem Beitrag der Bundesrepublik Deutschland bei Friedensaktionen der Vereinten Nationen zusammenhängenden politischen, rechtlichen und militärischen Fragen verdient daher auch öffentliches Interesse. Sie sollte zu einer rechtzeitigen Erörterung aller Gesichtspunkte führen, die mit der Bereitstellung, Organisation und Durchführung der einzelnen Hilfsdienste verbunden sind.

1. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Eine Beteiligung der Bundeswehr an militärischen Maßnahmen der Vereinten Nationen ist verfassungsrechtlich nicht unproblematisch. Denn das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland bestimmt in Art. 87 a Abs. 2: »Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt.« Werden Bundeswehreinheiten für eine Friedensaktion der Vereinten Nationen bereitgestellt, so verlieren sie damit nicht ihren Charakter als »Streitkräfte« im Sinne dieser Verfassungsbestimmung. Sie werden zu Maßnahmen verwendet, die nicht der »Verteidigung« der Bundesrepublik Deutschland dienen

und können, wenn ihre Verwendung nicht im einzelnen anderweitig geregelt ist, grundsätzlich in die Lage kommen, zu Kampfhandlungen oder polizeilichem Eingreifen »eingesetzt« zu werden.

Hier nun wäre die Tragweite des verfassungsrechtlichen Einsatzbegriffs näher zu untersuchen. Das Grundgesetz macht nicht jegliche Inanspruchnahme der Streitkräfte von einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Ermächtigung abhängig; es verlangt die verfassungsrechtliche Regelung vielmehr nur für »Einsätze«, worunter im allgemeinen Kampfhandlungen, zum Teil auch sonstige Kriegshandlungen und die Ausübung von Polizeigewalt gerechnet werden.

Bevor Bundeswehreinheiten sich an derartigen Einsätzen der Vereinten Nationen beteiligen können, müßte das Grundgesetz entsprechend ergänzt werden. Dabei könnte berücksichtigt werden, daß die verfassungspolitische Zielsetzung, die der Regelung in Art. 87 a Abs. 2 zugrundeliegt, auf innenpolitischen Überlegungen beruht und kaum darin bestehen dürfte, einen Einsatz der Streitkräfte bei Friedensaktionen internationaler Organisationen zu unterbinden. Das Grundgesetz hat vielmehr in Art. 24 Abs. 2 ausdrücklich bestimmt, daß der Bund sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen kann. Die verfassungspolitische Lücke, die insofern zwischen der Regelung der Art. 87 a Abs. 2 und 24 Abs. 2 klafft, sollte sinnvollerweise durch eine Verfassungsergänzung geschlossen werden, die den Einsatz der Streitkräfte zu Friedensaktionen internationaler Organisationen grundsätzlich zuläßt.

Andererseits ist es auch nach der heute geltenden Rechtslage sicherlich nicht richtig, wenn in einer rein juristischen Studie¹ anhand des Verfassungswortlauts unlängst geschrieben wurde, daß jedwede »Beteiligung deutscher Truppen an der Aufstellung von Streitkräften der Vereinten Nationen« nicht zulässig sei, solange das Grundgesetz nicht geändert ist. Diese Auffassung übersieht, daß bei den militärischen Diensten, die für Friedensaktionen der Vereinten Nationen geleistet werden müssen, zahlreiche Aufgaben anfallen, die einen bewaffneten Einsatz der Streitkräfte mit Sicherheit nicht voraussetzen, zugleich aber einen hohen Ausbildungsstand und kompliziertes technisches Gerät erfordern. So sind die kanadischen und polnischen Kontingente bei der neuen UNEF-Aktion ausschließlich mit der logistischen Versorgung der UN-Truppen beauftragt. Das österreichische Kontingent bei UNFICYP bestand vor 1972 im wesentlichen aus einem Feldlazarett. Es wäre denkbar, daß größere Transport- oder auch Fernmeldeeinheiten bei einer friedenssichernden Maßnahme durch einen Mitgliedsstaat gestellt werden. Auch bei der Bereitstellung von Pioniereinheiten könnte ein verfassungsrechtlich unzulässiger Einsatz sinnvoll ausgeschlossen werden, wenn die Einheit z. B. nur dazu benötigt wird, Minen zu räumen, den Landverkehr wieder herzustellen oder eine von Kampfeinheiten geschützte Pufferzone äußerlich sichtbar abzugrenzen. Es kann nicht übersehen werden, daß derartige Tätigkeiten von Kampfeinsätzen oder auch polizeiähnlichen Einsätzen qualitativ so stark unterschieden werden können, daß ein Einsatz im Sinne des verfassungsrechtlichen Regelungsvorbehalts nicht gegeben ist. Die derzeitige verfassungsrechtliche Regelung darf nicht als Vorwand dazu mißbraucht werden, Möglichkeiten für eine an sich sinnvolle Unterstützung von Friedensaktionen der Vereinten Nationen ungeprüft zu lassen. Eine derartige Prüfung darf nicht von vornherein vor dem Einwand zurückschrecken, daß jede verfassungsrechtlich nicht eindeutig abgesicherte Praxis bedenklich sei. Denn auch die bisherigen Transporteinsätze der Bundeswehr, ja sogar die

Katastropheneinsätze im Ausland, die durch Art. 35 des Grundgesetzes nicht ausdrücklich mit geregelt sind, begegnen solchen Bedenken, und es genügt dann nicht zu sagen, es handle sich hier um »diskutable Grenzfälle«. Andererseits sollten auch diejenigen Maßnahmen, die ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Regelung möglich und sinnvoll sind, wegen der regelmäßig bestehenden politischen Bedeutung nicht durch untergeordnete Exekutivorgane, auch nicht etwa allein durch den federführenden Bundesminister des Auswärtigen gemeinsam mit dem Bundesminister der Verteidigung, sondern grundsätzlich durch das Bundeskabinett beschlossen werden. Bei umfangreicheren und weitreichenden Aktionen sollte auch eine Erörterung in den beteiligten Ausschüssen des Deutschen Bundestages herbeigeführt werden.

2. Völkerrechtliche Grundlagen

Die mit den Friedensaktionen zusammenhängenden völkerrechtlichen Fragen beginnen bereits bei der Begriffsbestimmung. Insbesondere ist der Begriff der *friedenssichernden Maßnahmen* (peace-keeping operations) bisher nicht verbindlich umschrieben worden. Die deutsche Übersetzung »friedenssichernde Maßnahmen« entspricht dem Inhalt des englischen Ausdrucks genauer als Übersetzungen wie *friedenserhaltende Operationen*, *friedenswahrende Missionen* etc.³. Man versteht unter friedenssichernden Maßnahmen die Inanspruchnahme militärischer Einheiten oder Polizeikräfte zur Aufrechterhaltung oder zur Wiederherstellung des Friedens. Die UN-Einheiten bleiben dabei unparteiisch und unbeteiligt in dem Konflikt zwischen den betroffenen Parteien. Ihre Verwendung beruht eher auf Verhandlung und Vermittlung (negotiation and mediation), als auf Zwangsmaßnahmen (enforcement actions) des Sicherheitsrates. Dabei wird regelmäßig das Einverständnis der beteiligten Mächte, insbesondere des Aufenthaltsstaats, als Voraussetzung für ein Tätigwerden der UN-Einheiten angesehen. Waffen werden nur zur Selbstverteidigung geführt, wobei unter Selbstverteidigung — möglicherweise abweichend von der deutschen strafrechtlichen Auffassung — auch der Widerstand gegen gewaltsame Versuche zur Hinderung ihrer dienstlichen Tätigkeit verstanden wird. Die Tätigkeit der UN-Einheiten ist nicht als Einsatz im Sinne herkömmlicher militärischer Begriffsbestimmungen zu verstehen, wonach Einsatz nur »Vorbereitung und Durchführung von Gefechts- und Kampfeinsätzen oder entsprechender Aufgaben«⁴ darstellt.

Die *Rechtsgrundlagen* für den Einsatz militärischer Einheiten und Polizeikräfte im Dienst der UNO sind nicht ganz eindeutig. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß der Wortlaut der UN-Charta nicht isoliert interpretiert werden darf und daß gerade dort, wo die Maßnahmen weniger auf Satzungsbestimmungen, als auf Zustimmung der beteiligten Mächte abgestellt sind, die Staatenpraxis und die Praxis der UN den Ausschlag geben, wobei die in Art. 1 UN-Charta niedergelegten Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen (insbes. Art. 1 Nr. 1: Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, Art. 1 Nr. 3: internationale Zusammenarbeit) als Maßstab anzusehen sind.

a) Das *Kapitel VII* der UN-Charta (Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Aggressionshandlungen) sieht verschiedene militärische Zwangsmaßnahmen vor, die bisher nicht ausgeschöpft worden sind und auch in Zukunft nicht in erster Linie in Betracht kommen:

Nach Art. 42 UN-Charta kann der Sicherheitsrat die zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit notwendigen *militärischen Maßnahmen* ergreifen, insbesondere Demonstrationen, Blockade und andere Operationen durch Luft-, See- oder Landstreitkräfte anordnen. Die Streitkräfte sollen sich nach Art. 43 UN-Charta aus nationalen Kontingenten zusammensetzen, die auf Anforderung des Sicherheitsrats und auf

der Grundlage von Sonderabkommen der UNO zur Verfügung gestellt werden. Entsprechende Sonderabkommen sind jedoch bis heute nicht geschlossen worden, so daß die Zuständigkeit des Sicherheitsrats, die gem. Art. 106 UN-Charta bis zum Inkrafttreten solcher Sondervereinbarungen ausgesetzt ist, für Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 UN-Charta nicht gegeben ist. Gemäß Art. 106 UN-Charta wären vielmehr die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats nach näherer Maßgabe der Moskauer Vier-Mächte-Erklärung vom 30. 10. 1943 zuständig. Maßnahmen nach Art. 42 UN-Charta sind bis heute nicht getroffen worden, auch nicht im Korea-Krieg (1950/53) oder in der Kongo-Krise (1960/64), obwohl in diesen beiden Fällen militärische Einheiten unter der Flagge der UN in Kampfhandlungen verwickelt waren.

Nach Art. 40 UN-Charta kann der Sicherheitsrat vorläufige Maßnahmen anordnen, bevor er Empfehlungen ausspricht oder wirtschaftliche, politische oder militärische Maßnahmen anordnet. Solche vorläufigen Maßnahmen sollen dazu dienen, eine Verschärfung der Situation zu verhindern. Sie werden in der Regel zur Anwendung kommen, nachdem der Sicherheitsrat die nach Art. 39 UN-Charta vorgesehene Feststellung getroffen hat, daß eine Bedrohung des Friedens, ein Friedensbruch oder eine Aggressionshandlung vorliegt. Dies war der Fall, als der Sicherheitsrat nach Gründung des Staates *Israel* 1948 die noch heute tätige UNTSO einsetzte (S/Res/47 vom 23. 4. 1948). Auch im *Korea-Krieg* hatte der Sicherheitsrat 1950 einen Friedensbruch festgestellt und die Mitgliedstaaten aufgefordert, der Republik Korea Beistand zu gewähren (S/Res/82 vom 25. 6. 1950).

b) Das *Kapitel VI* der UN-Charta sieht Maßnahmen zur friedlichen Beilegung von Streitfällen vor, deren Fortdauer geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden. Solche Maßnahmen der friedlichen Streitschlichtung sind vor allem Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Regelung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen, aber auch »andere friedliche Mittel eigener Wahl«. Der Streitschlichtung mit Hilfe regionaler Einrichtungen und Abmachungen ist im übrigen das Kap. VIII der UN-Charta gewidmet. In der *Balkan-Krise* (1946/52) wurde die Errichtung von UNSCOB durch die Generalversammlung verfügt (A/Res/109 (II) vom 21. 10. 1947), nachdem ein an den Sicherheitsrat gerichteter Antrag Griechenlands, der auf Kapitel VI (Art. 34 und 35) UN-Charta gestützt war, durch das Veto der Sowjetunion blockiert worden war und der Sicherheitsrat die Behandlung der Frage von seiner Tagesordnung abgesetzt hatte. In der seit 1947 bestehenden *Kaschmir-Krise* beruht die Entsendung der noch heute tätigen UNMOGIP auf der in Art. 39 UN-Charta verwendeten Terminologie (Untersuchung von Streitfällen oder Situationen, »deren Fortdauer geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden« (vgl. S/Res/39 vom 20. 1. 1948 und S/Res/47 vom 21. 4. 1948). Weitere friedenssichernde Maßnahmen von UN-Truppen sind in der Vergangenheit nicht ausdrücklich auf Kapitel VI der UN-Charta gestützt worden, obwohl in der *Zypern-Krise* die Begründung des Sicherheitsrats für den seit 1964 bestehenden Einsatz von UNFICYP an die Terminologie des Art. 39 angelehnt ist (S/Res/186 vom 4. 3. 1964: »die gegenwärtige Situation auf Zypern ist geeignet, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu bedrohen«).

c) Das *Kapitel IX* der UN-Charta (internationale Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet) sieht u. a. Maßnahmen zur Lösung internationaler wirtschaftlicher, sozialer, gesundheitlicher und verwandter Probleme vor. Solche Maßnahmen können den Einsatz militärischer Einheiten zur Hilfeleistung in Katastrophenfällen einschließen, der unter der Verantwortung des Generalsekretärs oder des von ihm ernannten Disaster Relief Co-ordinator, der UN-Sonderorganisationen oder — oft angeregt durch die Vereinten Nationen —

durch regionale Organisationen und einzelne Staaten geleistet wird.

Grundsätzlich sollte auch militärische Ausbildungshilfe unter dieses Kapitel zu rechnen sein.

d) Die bisherigen friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen sind in ihrer überwiegenden Mehrzahl nicht mit ausdrücklichen Bestimmungen der Charta begründet worden, sondern beruhen auf einer *fortschreitenden Praxis der Weltorganisation*, die insbesondere von der Zustimmung der Mitglieder des Sicherheitsrats getragen wird. Der Sicherheitsrat hatte schon im *Indonesien-Fall* (1947/51) militärische Hilfe durch UNCI angeordnet, ohne den Konflikt zwischen Indonesien und den Niederlanden nach Maßgabe der Charta zu qualifizieren (S/Res/67 vom 18. 1. 1949). In der *Suez-Krise* beruhte der Einsatz von UNEF 1956/67 auf einem Beschluß der Generalversammlung (A/Res/997 (ES I) vom 2. 11. 1956), in dem ohne Bezugnahme auf eine Bestimmung der Charta hingewiesen wird auf die wiederholte Mißachtung der israelisch-arabischen Waffenstillstandsvereinbarungen, auf die militärischen Operationen Israels, Frankreichs, Großbritanniens gegen ägyptisches Gebiet sowie auf die Unterbrechung des Verkehrs auf dem Suez-Kanal. Wenige Tage zuvor waren Schlichtungsbemühungen des Sicherheitsrats am Veto Frankreichs und Großbritanniens gescheitert. Im *Libanon-Fall* (1958) hatte der Sicherheitsrat den Generalsekretär zur Errichtung von UNOGIL ermächtigt, und dabei nur auf den Vorwurf Libanons gegen die Vereinigte Arabische Republik wegen Einmischung in innere Angelegenheiten des Libanon Bezug genommen (S/Res/128 vom 11. 6. 1958). In der *Kongo-Krise* (1960/64) hat der Sicherheitsrat den Antrag der kongolesischen Regierung, gegen die behauptete Aggression belgischer Truppen Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta zu ergreifen, unberücksichtigt gelassen und auf Vorschlag des Generalsekretärs die Ermächtigung für ONUC gegeben, um der kongolesischen Regierung solange militärische Dienste zu gewähren, bis ihre Sicherheitskräfte nach Auffassung der kongolesischen Regierung in der Lage seien, ihre Aufgabe voll zu erfüllen (S/Res/143 vom 14. 7. 1960). Im niederländisch-indonesischen Streitfall um das Gebiet von *West-Irian* (Neu-Guinea) (1962/64) hat die Vollversammlung eine aktive Vermittlungstätigkeit des amtierenden Generalsekretärs, die zur Entsendung von UNSF führte, nachträglich gebilligt (A/Res/1752 (XVII) vom 21. 9. 1962). Im *Jemen-Konflikt* (1962/64) hat der Sicherheitsrat den Generalsekretär zur Errichtung von UNYOM ermächtigt und dabei nicht auf Bestimmungen der Charta, sondern auf einen Vorschlag des Generalsekretärs Bezug genommen (S/Res/179 vom 11. 6. 1963). Im *indisch-pakistanischen Konflikt* (1965/66) hat der Sicherheitsrat den Generalsekretär ersucht, die notwendige Unterstützung zur Aufsicht über die Feueereinstellung und den Abzug allen bewaffneten Personals zu veranlassen (S/Res/211 vom 20. 9. 1965), was zur Errichtung von UNIPOM — unter Beibehaltung von UNMOGIP — führte. Auch der neueste Einsatz von UNEF im *Nahen Osten* (seit 1973) geht auf eine Resolution des Sicherheitsrats zurück, die nicht auf die Terminologie der Charta Bezug nimmt, sondern den Generalsekretär ersucht, zur Sicherung der erneuten Feueereinstellung eine Streitmacht aufzustellen, die jedoch in Abkehr von der bisherigen Praxis »unter der Autorität« des Sicherheitsrats stehen und nicht aus Personal von Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats bestehen sollte (S/Res/340 (1973) vom 25. 10. 1973). Ebenso beruht der Einsatz von UNDOF an der israelisch-syrischen Grenze auf einer Resolution des Sicherheitsrats, die nicht mit Bestimmungen der Charta begründet wurde und lediglich auf den Bericht des Generalsekretärs über den Abschluß des israelisch-syrischen Truppenentflechtungsabkommens vom 31. 5. 1974 sowie auf Vorschläge des Generalsekretärs Bezug nimmt (S/Res/350 (1974) vom 31. 5. 1974).

Ein *Katalog möglicher Verwendungsarten* für militärische

Einheiten der UN läßt sich anhand der bisherigen friedenssichernden Maßnahmen aufstellen, über die z. T. bereits umfangreiche Dokumentationen vorliegen⁶.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit ließe sich die folgende Liste aufstellen, die auch für künftige Einsätze instruktiv sein dürfte und die ein anschauliches Bild darüber vermittelt, welche verschiedenartigen, zum Teil stärker spezialisierten und besonders ausgerüsteten Verbände einschl. Transport-, Pionier-, Versorgungs-, Feldjäger-, Fernmelde- und Sanitätseinheiten in der Regel erforderlich sein werden:

a) *Beobachtungsdienste*

- Grenzüberwachung
- Sammlung von Informationen
- Feststellung von Waffenschmuggel
- Ortung von Widerstandsgruppen
- Feststellung und Prüfung von Zwischenfällen
- Erledigung von Zwischenfällen
- Berichterstattung an den Generalsekretär
- Austausch von Mitteilungen zwischen den Konfliktparteien

b) *Aufrechterhaltung öffentlicher Dienste*

- Wiederherstellung des Landverkehrs
- Minenräumung
- zeitweise Übernahme der Telefonverwaltung
- zeitweise Übernahme der Gefängnisverwaltung und sonstiger Verwaltungszweige
- Zusammenarbeit mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz in Erfüllung humanitärer Aufgaben (Austausch von Verwundeten, Gefangenen und von Zivilpersonen, Suche nach Gefallenen usw.)

c) *Ordnungsdienste*

- Streifendienst
- Objektschutz (z. B. Ölfelder, Elektrizitätswerke etc.)
- Schutz der eigenen Land-, Luft- und Seetransporte
- Schutz der Siedlungen und Klöster
- Schutz vor Sabotage
- Schutz bei Evakuierung
- Schutz der Zivilbevölkerung vor bewaffneten Banden
- Bildung von Pufferzonen
- Schutz vorübergehend entmilitarisierter Zonen
- Überwachung der Feueereinstellung

d) *Wiederherstellung der öffentlichen Ruhe*

- Bekämpfung von Aufständischen
- Entwaffnung von aufständischen Truppenteilen
- Beendigung eines Bürgerkriegs mit militärischen Mitteln.

Die hier vorgenommene Untergliederung beruht nicht auf amtlichen Unterlagen der Vereinten Nationen. In der Praxis werden die verschiedenen Tätigkeitsarten gleichzeitig anfallen, wobei eine Beschränkung bestimmter Kontingente auf bestimmte Aufgaben nicht immer möglich sein wird, wenn sie nicht von vornherein vertraglich abgesichert ist. Der Umstand, daß die Entsendung von der Genehmigung des Aufenthaltsstaates abhängig gemacht wird, vermag die UN-Truppen nicht allein davor zu schützen, in nichtinternationale bewaffnete Auseinandersetzungen verwickelt zu werden, wie die Beispiele von ONUC und UNFICYP zeigen. Die neueste Entwicklung auf *Zypern* veranschaulicht, daß solche Auseinandersetzungen möglicherweise sogar zu internationalen bewaffneten Konflikten führen können: nach der türkischen Invasion auf *Zypern* hat der Generalsekretär UNFICYP am 24. 7. 1974 angewiesen, einer Besetzung des Flughafens Nicosia durch türkische Truppen bewaffneten Widerstand entgegenzusetzen. Die türkische Regierung hat dann allerdings am 25. 7. 1974 erklärt, eine Besetzung des Flughafens sei nicht beabsichtigt. Die Entsendestaaten stellen die militärischen Einheiten freiwillig für eine bestimmte Aktion zur Verfügung und behalten sich ausdrücklich oder stillschweigend ein *Rückzugsrecht* vor. Der Generalsekretär muß selbstverständlich daran interessiert

sein, einmal bereitgestellte Truppen für die gesamte Dauer einer Aktion verfügbar zu haben. Aber die Entsendestaaten können aus politischen oder verfassungsrechtlichen Gründen ein Interesse am Abzug ihrer Kontingente in besonders zugespitzten Lagen haben. So ist der Abzug von UNEF im Mai 1967 weniger auf einen »einsamen Entschluß« des Generalsekretärs, als vielmehr auf das Abzugsersuchen des Aufenthaltsstaats (Vereinigte Arabische Republik) zurückzuführen, das seinerseits zur Erklärung der wichtigsten Entsendestaaten, Indien und Jugoslawien, geführt hatte, sie würden ihre Kontingente einseitig abberufen, wenn nicht der Generalsekretär die UNEF-Aktion beenden würde. Die nordischen Staaten Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden, die dem Generalsekretär in einer gemeinsamen Note vom 20. 3. 1968 die Aufstellung einer UN-Bereitschaftstruppe angezeigt hatten, hatten darauf hingewiesen, daß diese Truppe nur für friedenssichernde Maßnahmen unter Ausschluß von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta sowie bei Naturkatastrophen und ähnlichen Ereignissen zur Verfügung stehe. Außerdem haben sie sich das Recht vorbehalten, darüber zu entscheiden, ob dem jeweiligen Entsendungsersuchen der UNO entsprochen werden soll oder nicht.

Die früher in der Umgebung des Generalsekretärs geäußerte Auffassung⁶, wonach Regierungen, die UN-Bereitschaftstruppen aufstellen, einem Ersuchen der Vereinten Nationen auf Einsatz ihrer Einheiten in der bestimmten Operation zustimmen müßten, hat sich nicht durchgesetzt. Allerdings gehen die Überlegungen einzelner Regierungen immer noch dahin, dem Sicherheitsrat die ausschließliche Kompetenz für die Beendigung einer friedenssichernden Maßnahme zuzuweisen, wodurch das freie Rückrufsrecht der Entsendestaaten eingeschränkt würde.

Die Verteilung der *Kostenlast* bei friedenssichernden Maßnahmen war anlässlich der Aktionen von UNEF und ONUC Gegenstand harter politischer Auseinandersetzungen. Die Sowjetunion und Frankreich lehnten eine Umlagepflicht nach Art. 17 UN-Charta ab, da es sich um besondere Aufgaben handele, für die eine besondere Verpflichtung nur aufgrund einer Vereinbarung nach Art. 43 UN-Charta entstehen könne. Die Einsätze entbehren der Rechtsgrundlage, da der allein zuständige Sicherheitsrat durch den Generalsekretär weitgehend umgangen worden sei. Die Sowjetregierung ließ im übrigen erklären, die Kosten seien den Aggressormächten aufzubürden, die die Maßnahmen ausgelöst hätten. Der Internationale Gerichtshof erstattete zu dieser Frage auf Ersuchen der Generalversammlung sein Gutachten vom 20. 7. 1962, wonach die Kosten für UNEF und ONUC als Kosten der Organisation anzusehen und nach Art. 17 UN-Charta umzulegen seien⁷. Die Generalversammlung nahm dieses Gutachten mit + 76, — 17, = 8 Stimmen an (A/Res/1854 (XVII) vom 19. 12. 1962). Dennoch bestand 1964 ein Gesamtdefizit von 113,3 Mill. US-Dollar, und ein Verlust des Stimmrechts für die mit dem Beitrag rückständigen Staaten (insbesondere Sowjetunion), wie er sich aus Art. 19 UN-Charta ergibt, konnte nur mit Mühe umgangen werden.

Bei UNFICYP wurde eine Finanzierung durch freiwillige Beiträge von 50 Staaten vorgenommen, unter denen die Bundesrepublik Deutschland nach USA und Großbritannien seit 1965 an dritter Stelle steht. Gleichwohl ist die volle Finanzierung auch hier in Frage gestellt.

Die einzelnen Kosten einer Friedensaktion hängen auch davon ab, in welchem Umfang sich die Entsendestaaten den Aufwand ihrer Truppen erstatten lassen. Hierbei spielt auch das unterschiedliche Besoldungssystem eine Rolle. Im Ergebnis kann der eine Soldat für die UNO etwa 8 US-Dollar, der andere 625 US-Dollar im Monat kosten. Die Auswahl der einzelnen nationalen Truppenkontingente ist bei der UNO in der Vergangenheit bereits mehrfach von dem Kostengesichtspunkt abhängig gemacht worden.

Angesichts der zahlreichen Streit- und Zweifelsfragen, die durch militärische Friedensaktionen der Vereinten Nationen aufgeworfen werden, konnten die *Normierungsbemühungen innerhalb der UN* bis heute noch nicht abgeschlossen werden. Immerhin sind einige Fortschritte zu verzeichnen: der Sonderausschuß für friedenssichernde Maßnahmen soll auf der 29. Generalversammlung (Herbst 1974) ein wichtiges Teilergebnis seiner Arbeit vorlegen⁸; der Generalsekretär selbst hat bei den jüngsten Aktionen von UNEF, UNDOF und UNFICYP eine für die Vereinten Nationen verbindliche Praxis weiterentwickelt⁹; wichtige Entsendestaaten haben innerstaatliche Regelungen und auch organisatorische Vorkehrungen getroffen¹⁰.

Die für die jeweilige Friedensaktion maßgebliche *Einzelregelung* setzt sich aus Entsendungsvereinbarungen, Statusabkommen mit dem Aufenthaltsstaat und den Einsatzbestimmungen zusammen. Die *Entsendungsvereinbarungen* sind im allgemeinen schwer zugänglich¹¹. Beiträge der Bundesrepublik Deutschland, die vertraglich zu regeln sind, sollten sich jedoch nach Möglichkeit an ihnen orientieren, zumal in diesen Verträgen auch eine Beschränkung auf bestimmte Einsatzarten sowie das Rückrufsrecht des Entsendestaates bei bestimmten Situationen zu regeln sein wird. Hinsichtlich der *Statusabkommen* der UNO mit den Aufenthaltsstaaten ist ein Standardtext ausgearbeitet worden¹². Hinsichtlich der *Einsatzbestimmungen* sind die jeweiligen Resolutionen des Sicherheitsrats bzw. der Generalversammlung zu beachten, aus denen sich auch ein allgemein formuliertes Mandat der jeweiligen militärischen Einheiten entnehmen läßt. Im allgemeinen nehmen diese Resolutionen insofern nur Bezug auf einen vorliegenden Bericht des Generalsekretärs, wie insbesondere auch bei der jüngsten UNEF-Aktion (S/Res/341 (1973) vom 27. 10. 1973). Darüber hinaus bestehen für größere Aktionen sog. *force regulations*¹³.

3. Militärische Fragen

Man mag es für verfrüht halten, militärische Fragen einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Friedensaktionen der Vereinten Nationen bereits jetzt im einzelnen zu erörtern. Fest steht jedoch schon heute, daß auch künftige Beiträge ebenso wie die bisherigen unter äußerstem Zeitdruck vereinbart, organisiert und durchgeführt werden müssen. Im Interesse einer ordnungsmäßigen Planung ist es daher erforderlich, bereits frühzeitig alle Vorkehrungen zu treffen.

Im Einzelfall wird eine Reihe sehr verschiedenartiger militärischer und administrativer Aufgaben zu erledigen sein. Zusätzliche Schwierigkeiten werden sich daraus ergeben, daß voraussichtlich nicht ein bereits heute bestehender Verband, sondern ein kurzfristig neu aufzustellendes Kontingent zu entsenden sein wird, das sich aus aktiven Soldaten der Bundeswehr, aus Reservisten und möglicherweise auch aus sonstigen Freiwilligen zusammensetzt. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß auch die nordische Bereitschaftstruppe nach diesem *ad-hoc*-Prinzip zusammengesetzt wird. Auch die skandinavischen Länder haben also auf ein *ear-marking-system* verzichtet. Bei der militärischen Planung müßte rechtzeitig geprüft werden, inwieweit derartige Kontingente ohne langwierige Zusatzausbildung aufgestellt werden können. Die bisherigen militärischen Ausbildungsgänge wären auf ihre Verwertbarkeit bei UN-Friedensaktionen zu überprüfen. Voraussetzungen und Möglichkeiten für eine Freistellung der Soldaten von ihren bisherigen Aufgaben wären festzustellen. Ein System kurzfristiger freiwilliger Meldungen wäre auszuarbeiten, zumal davon ausgegangen werden sollte, daß ein UN-Kontingent der Bundesrepublik Deutschland ausschließlich aus Freiwilligen bestehen würde.

Ein wichtiges militärisches Problem stellt die erforderliche Spezialausrüstung für die zu entsendenden Einheiten dar. In diesem Zusammenhang sind auch Fragen des Nachschubs und

der Benutzung von Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen im Einsatzgebiet zu klären.

Wenn auch davon auszugehen sein wird, daß die administrative Regelung der Ein- und Ausreise, der Bevorrechtigungen und Befreiungen, der Währungs- und Zollfragen und nicht zuletzt der Auslandsbezüge der betroffenen Soldaten ohne erhebliche Schwierigkeiten geregelt werden kann, so könnten die vorhandenen Rechtsgrundlagen und Verwaltungsbestimmungen sich möglicherweise insoweit als unzureichend erweisen, als die disziplinäre Unterstellung und etwaige militärpolizeiliche Befugnisse zu regeln sind. Besonders für die disziplinäre Unterstellung erscheint eine innerstaatliche Regelung unerlässlich, da nach den bisherigen Friedensaktionen der Vereinten Nationen davon ausgegangen werden muß, daß der UN-Befehlshaber keine Disziplinargewalt über die ihm unterstellten nationalen Kontingente hat, so daß Disziplinarmaßnahmen ausschließlich von den nationalen Kommandeuren verhängt werden können. Auch ein Berichtsweg über den Zustand der Truppe und über besondere Vorkommnisse wird eingerichtet werden müssen.

4. Ausblick

Insgesamt ist festzustellen, daß eine Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Friedensaktionen der Vereinten Nationen zahlreiche und verschiedenartige Fragen aufwirft, die in Zukunft gelöst werden müssen. Die Bundesregierung wird weder den Wunsch noch die Möglichkeit haben, künftigen Friedensaktionen der Vereinten Nationen jede Beteiligung zu versagen. Effektivität ihres Beitrages wird davon abhängen, inwieweit die hier aufgeworfenen Fragen nüchtern eingeschätzt und in vorausschauender Weise gelöst werden.

Es wird nicht behauptet werden können, daß Friedensaktionen allein ausreichen, um internationale Spannungen und Kri-

senfälle zu überwinden. Jedoch gilt von erfolgreichen Einsätzen das Wort, das UN-Generalsekretär Waldheim über die neue UNEF-Aktion gesprochen hat: Sie ist ein Meilenstein in der Geschichte der Vereinten Nationen. Ihre Fortsetzung ist die Voraussetzung für die gegenwärtige Ruhe im Einsatzgebiet und sie kann dazu beitragen, einen gerechten und dauerhaften Frieden zu schaffen. Würden solche Aktionen eines Tages an der Entschlossenheit der Vereinten Nationen scheitern, dann wäre die Weltorganisation einer empfindlichen Bestandskrise ausgesetzt.

Anmerkungen

* Auflösungen von im Text vorkommenden Abkürzungen in der Reihenfolge ihres Auftretens: ONUC (Organisation des Nations Unies pour le Congo), UNFICYP (United Nations Peace-Keeping Force in Cyprus), UNEF (United Nations Emergency Force), UNTSO (United Nations Truce Supervision Organisation), UNSCOB (United Nations Special Committee on the Balkans), UNMOGIB (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan), UNIPOM (United Nations India-Pakistan Observation Mission), UNCI (United Nations Committee for Indonesia), UNOGIL (United Nations Observer Group in the Lebanon), UNSF (United Nations Security Force in West Irian), UNYOM (United Nations Yemen Observation Mission), UNDOF (United Nations Disengagement Observer Force).

1 Eckart Klein, Rechtsprobleme einer deutschen Beteiligung an der Aufstellung von Streitkräften der Vereinten Nationen, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 34 (1974), Seite 429 ff. (443).

2 So für den Transporteinsatz Eckart Klein, aaO (Anm. 1), Seite 437.

3 Denn es geht hier nicht um die Erhaltung oder Wahrung eines Zustandes des Friedens, sondern um die dynamische Funktion der Sicherung des Weltfriedens in einer Situation verstärkter und im Verlauf der UN-Aktion nach Möglichkeit abnehmender Spannung. Im englischen Ausdruck »peace-keeping operations« sowie im französischen »opérations de maintien de la paix« ist dieser Gesichtspunkt enthalten.

4 Vgl. Nr. 26 der Zentralen Dienstvorschrift (ZDv) 1/50 »Militärische Gliederungsformen, Unterstellungsverhältnisse, Befehle, Richtlinien« in der Fassung des Änderungserlasses vom 20. 7. 1962, Ministerialblatt des Bundesministers der Verteidigung 1962, Seite 490.

5 Vgl. Higgins, United Nations Peacekeeping 1946-1967, 2 Bde. Lon-

Friedenserhaltende Maßnahmen der Vereinten Nationen

	1946	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	
Balkan	19.12.1946-6.2.1952 ca. 100																										UN Special Committee on the Balkans (UNSCOB)				
Indonesien	1.8.1947-6.4.1951 Höchststärke 90																										UN Committee for Indonesia (UNCI)				
Kaschmir	seit 27.7.1949 Höchststärke 100																										UN Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP)				
Israel	seit 11.8.1949 Höchststärke 220																										UN Truce Supervision Organization (UNTSO)				
Korea	25.6.1950-27.7.1953 Höchststärke 740 000																										—				
Nahost	4.11.1956-19.5.1967 Höchststärke 6 000																						seit 26.10.73 ca. 6800	UN Emergency Force (UNEF)							
Libanon	11.6.-9.12.1958 Höchststärke 640																										UN Observer Group in the Lebanon (UNOGIL)				
Kongo	14.7.1960-30.6.1964 Höchststärke 18 900																										Opération des Nations Unies au Congo (ONUC)				
West-Irian	21.9.1962-31.12.1964 ca. 1600																										UN Security Force in West Irian (UNSF)				
Jemen	11.6.1963-4.9.1964 ca. 200																										UN Yemen Observation Mission (UNYOM)				
Zypern	seit 4.3.1964 Höchststärke über 6000																										UN Peace-Keeping Force in Cyprus (UNFICYP)				
Indien / Pakistan	20.9.1965-1.3.1966 ca. 90																										UN India-Pakistan Observation Mission (UNIPOM)				
Israel / Syrien																							seit 6.6.74 ca. 1250	UN Disengagement Observer Force (UNDOF)							
	1946	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	

don 1969 und 1970; Seyerstedt, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Leyden 1966; Wainhouse and others, *International Peacekeeping at the Crossroads: National Support — Experience and Prospects*, Baltimore 1973; kürzere Übersichten bei Menzel, *Die militärischen Einsätze der Vereinten Nationen zur Sicherung des Friedens*, Jahrbuch für Internationales Recht, 15. Bd., Seiten 11—137; Skupnik, *Probleme der UN-Friedensaktionen mittels internationaler Streitkräfte*, Dissertation Bonn 1972; Ballaloud, *L'observation militaire dans le système des Nations Unies*, *Revue générale de droit international public*, 1974, pp 399—434. — Soeben ist erschienen/Rikhye/Harbottel/Egge, *The Thin Blue Line*, *International Peacekeeping and its Future*, London 1974. Hingewiesen sei ferner noch darauf, daß die International Peace Academy die Herausgabe eines Handbuches für Planung und Durchführung friedenssichernder Maßnahmen vorbereitet.

- 6 Vgl. Rikhye, *Ausbildung und Bereitstellung einer UN-Friedenstruppe*, *Vereinte Nationen* 1964, S. 172—177 (173).
- 7 *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, *Advisory Opinion of 20 July 1962: I. C. J. Reports* 1962, pp. 151—308; vgl. auch Tunkin, *Die rechtliche Natur der UNO und der Weg zur Festigung der internationalen Organisation*, *Vereinte Nationen* 1965, Seiten 121—126.
- 8 Der Sonderausschuß für friedenssichernde Maßnahmen (*Special Committee on Peace-keeping Operations*), der aus 33 Mitgliedsstaaten besteht und 1968 eine Arbeitsgruppe von 13 Mitgliedsstaaten gebildet hat, soll in Kürze seine Arbeit am sog. Modell II über »agreed guidelines for carrying out peace-keeping operations in conformity with the Charter of the United Nations« vorlegen (A/Res/3091 (XXVIII) vom 7. 12. 1973). Für die Arbeit am Modell I »agreed guidelines for United Nations military observers established or authorized by the Security Council for observation purposes pursuant to Council Resolutions«, hat die Arbeitsgruppe 1969 eine Gliederung ausgearbeitet, die jedoch wegen der politischen Meinungsgegensätze über die wesentlichen Abschnitte II (Aufstellung, Stärke, Zusammensetzung, Kommandogewalt, Kontrolle), III (Rechtsgrundlagen) und IV (Finanzierung) nicht weitergeführt werden konnte. Die hier bestehenden Meinungsgegensätze wirken sich zweifellos auch auf den Abschluß der Arbeit am Modell II

aus. Der bisherige Meinungsstand ergibt sich aus UN-Doc.A/AC.121/L.18. Vgl. auch den Bericht des Sonderausschusses in UN-Doc. A/9827 vom 31. 10. 1974.

- 9 Vgl. die Berichte des Generalsekretärs über UNEF (S/11052/Rev.1, S/11056 und Add., S/11248 und Add., S/11536), UNDOF (S/11302 und Add., S/11310 und Add.) und UNFICYP (S/11353 und Add.).
- 10 Es handelt sich dabei um vielfältiges Quellenmaterial, zumal der Sicherheitsrat auf eine geographisch und politisch ausgewogene Zusammensetzung der jeweiligen UN-Truppen Wert legt und zahlreiche Staaten, erstmals bei der neuen UNEF-Aktion auch ein Ostblockstaat (Polen), Bereitschaftstruppen zur Verfügung stellen. Vgl. u. a. die instruktiven militärischen Studien der schwedischen Regierung: *Nordic Stand-By Forces in United Nations Service*, Stockholm 1973 sowie *Svensk Beredskapsstyrka för FN-Tjänst Anställningsvillkor*, Befattninger, Förmaner, Ansökan, Stockholm 1973, Johansson, *Die nordischen Bereitschaftstruppen für die UNO*, *Jahrbuch für Internationales Recht*, 15. Bd. 1970, S. 138—151; Interesse verdienen auch die österreichischen Gesetzgebungsmaßnahmen: Bundesverfassungsgesetz vom 30. 6. 1965 über die Entsendung österreichischer Einheiten zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen Internationaler Organisationen (BGBl. Nr. 173/1965), Bundesgesetz vom 14. 7. 1965 über die Entsendung von Angehörigen des Bundesheeres zur Hilfeleistung in das Ausland (BGBl. Nr. 233/1965) in der Fassung des Bundesgesetzes vom 15. 7. 1971 (BGBl. Nr. 272/1971), Bundesgesetz vom 14. 9. 1972 über die Gewährung von Auslandseinsatzzulagen für Angehörige des österreichischen Bundesheeres (BGBl. Nr. 375/1972); vgl. auch Pernthaler-Esterbauer, *Die Entsendung österreichischer Einheiten bei Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen Internationaler Organisationen*, *Jahrbuch für Internationales Recht*, 16. Bd. (1973), Seiten 81—91.
- 11 Vgl. für UNFICYP die Notenwechsel mit Österreich (BGBl. Nr. 60/1966) und Schweden (Seyerstedt, aaO (Anm. 5), pp 443—447) sowie das Abkommen mit Kanada (UNTS 1966 No 8107, pp 119—149).
- 12 *Standard Status of Forces Agreement (UN-Doc.A/AC.121/17* vom 19. 6. 1968); für UNFICYP gilt ein Notenwechsel aus dem Jahre 1964 (Seyerstedt, aaO (Anm. 5), pp. 427—436).
- 13 *Z. B. Regulations for the United Nations Force in Cyprus (UN-Doc.ST/SGB/UNFICYP/1* vom 25. 4. 1964).

Risiken der Friedenswahrung

Erfahrungen des Militärberaters der Vereinten Nationen

INDAR JIT RIKHYE
Generalmajor

Der indische Generalmajor Rikhye war viele Jahre Berater des Generalsekretärs für militärische Angelegenheiten; jetzt ist er Präsident der Weltfriedensakademie. Rikhye (siehe Bild S. 169) gibt mit seinen nachstehenden Ausführungen einen anschaulichen Einblick in einige Probleme der Friedenssicherung durch UN-Truppen: Sie tragen zwar die Fahne der Vereinten Nationen, setzen sich aber aus geschlossenen nationalen Kontingenten zusammen; sie tragen zwar Waffen, sollen sie aber nicht einsetzen. Die aktuelle Bedeutung dieser Fragen besteht unverändert fort. Bezüglich des grundsätzlichen Unterschieds zwischen einer UNO-Truppe und einer regulären nationalen Truppe sowohl in Zielsetzung als auch nach Wirkung wird auf den Beitrag von General Rikhye »Ausbildung und Bereitstellung einer UN-Friedenstruppe« in VN Heft 5/1964 verwiesen. Den folgenden Beitrag entnehmen wir mit freundlicher Genehmigung der amerikanischen Zeitschrift VISTA (Mai/Juni 1970). Einige geographische Namen haben sich inzwischen geändert, so (Belgisch-)Kongo in Zaire, Léopoldville in Kinshasa u. a. m.

I

Als Friedenswahrer der Vereinten Nationen war eine meiner ersten persönlichen Erfahrungen ein Schock. Zwischen einigen Angehörigen der UN-Einsatztruppe im Nahen Osten (UNEF) und bewaffneten Arabern war ein lokaler Streit entstanden. In meiner Eigenschaft als Chef des Stabes legte ich bei den örtlichen ägyptischen Behörden scharfen Protest ein. Zu meinem äußersten Erstaunen bezichtigte mich dabei ein ägyptischer Beamter, zu dem ich eine herzliche Freundschaft entwickelt hatte, ein jüdischer Handlanger zu sein. Als ich mich darüber bei Brigadegeneral Amin Hilmy el Tani, dem Chef des VAR-Verbindungsstabes zur UNEF, beschwerte, zuckte er

die Achseln und meinte gelassen: »Wir haben ein arabisches Sprichwort. Es besagt: »Wenn du dich in den Streit anderer Leute einmischst, mußt du mindestens mit einem zerrissenen Hemd rechnen.« Dieses Wort sollte sich immer wieder als richtig erweisen.

Als ich zum Kommandanten des 2. Indischen Kontingents bei der UNEF in Gaza im Oktober 1957 ernannt wurde, hatte ich nicht die geringste Ahnung davon, daß ich »Friedenswahrer« werden sollte. Der Chef des Stabes der indischen Truppe, General K. S. Thimyya, gab mir die Weisung, dafür zu sorgen, daß die verschiedenen Teile des indischen Kontingents, also das Infanteriebataillon, die Nachschubeinheiten und das zum UNEF-Hauptquartier abgestellte Personal, reibungslos in die international zusammengesetzte UN-Streitmacht, die unter dem Kommando des kanadischen Generalleutnants E. L. M. Burns stand, eingepaßt würden.

Bei meiner Ankunft in Gaza zeigte sich jedermann herzlich und hilfsbereit. Indien erfreute sich guter Beziehungen zu allen Ländern, die Truppen zur UNEF abgestellt hatten, und besonders zu Ägypten, auf dessen Boden sie sich als Gäste befanden. Der internationale Stab war kooperativ und freundlich. Mein Kontingent richtete sich zufrieden ein und zeichnete sich bald bei Arbeit und in der Freizeit aus. General Burns sprach lobenswert über uns, und als Generalsekretär Dag Hammarskjöld 1957 Weihnachten bei der UNEF verbrachte, war er vom Ausbildungsstand meiner Truppe beeindruckt.

Drei Monate später wurde ich in Anerkennung des herausragenden Beitrages meines Kontingents innerhalb der UNEF zum Stabschef von General Burns ernannt. So kam es, daß ich ohne vorangegangene Warnung oder Vorbereitung ein »Friedenswahrer« der Vereinten Nationen wurde.

II

Ein Friedenswahrer muß zuallererst gute arbeitsmäßige und persönliche Beziehungen zu allen herstellen, mit denen ihn seine Tätigkeit in Kontakt bringt. Glücklicherweise hatte ich mich darum schon als Kommandant des indischen Kontingents bemüht. Ich sollte jedoch bald erfahren, daß diese guten Beziehungen unter dem Druck der Arbeit und in Krisen manchmal bis zur äußersten Grenze belastet wurden. Ein Friedenswahrer, der vernünftig und unparteiisch eine Krise zu lösen versucht, muß damit rechnen, daß seine Bemühungen an unlogischen und emotionalen Hindernissen scheitern. Oft haben die in eine Krise verwickelten Parteien eine sehr verfestigte Einstellung gegenüber dem Friedenswahrer; sie unterstellen ihm, daß er entweder für oder gegen sie ist, da sie eine neutrale Position für ausgeschlossen halten. In der Tat, die Rolle der dritten Partei hat ihre eigenen Probleme.

Die Operationen der Vereinten Nationen im Kongo (Opérations des Nations Unies au Congo, ONUC) sind ein typisches Beispiel dafür: Viele erfahrene Friedenswahrer und Vermittler, die ihre Aufgaben strikt nach den Anordnungen, die sie vom Hauptquartier der Vereinten Nationen erhielten, wahrnahmen, wurden Opfer von Vorurteilen und Verleumdungen. Die ONUC hatte den Auftrag, bei der Einigung des Antoine Gizenga von Stanleyville und andere Stammesführer beschimpft. Ein Friedenswahrer muß alle gegen ihn gerichteten verleumderischen Beschuldigungen abschütteln können repräsentierten, wurden als Faschisten und als Antiafrikaner beschuldigten dennoch in schöner Abwechslung die Handlung-Kongo mitzuwirken. Aber Moise Tschombe von Katanga stisch. Diejenigen von uns, die die UNO draußen im Lande der Vereinten Nationen als kolonialistisch und faschistisch und darf niemals sein Ziel aus den Augen verlieren: Die Lösung einer Krise durch friedliche Mittel herbeizuführen. Wenn diese Aufgabe von ihm dabei verlangt, sich mit denen zu treffen, die ihn verleumden, so darf er nicht zögern, es zu tun.

Nachdem sich meine anfängliche Empörung über unfaire Beschuldigungen beruhigt hatte, legte ich mir nach und nach ein dickes Fell zu, um auch den schärfsten persönlichen Angriffen widerstehen zu können. So verlangte meine Tätigkeit häufig den Besuch bei kongolesischen Führern, eine Aufgabe, die ich unabhängig davon, was sie über mich gesagt oder auch nicht gesagt hatten, erfüllen mußte. Sie weigerten sich im übrigen niemals, mich zu empfangen, und meine Beharrlichkeit zeitigte – trotz der Skepsis einiger diplomatischer Beobachter – nicht selten positive Ergebnisse.

Ungeachtet der aufrichtig internationalen Einstellung des UN-Stabes und der Angehörigen einer UN-Truppe oder einer UN-Beobachtermission identifizieren sie viele diplomatische Vertreter und die örtliche Führung mit den Anschauungen und Auffassungen ihrer nationalen Führer. Als Patrice Lumumba aus seinem Amt als Ministerpräsident durch Präsident Joseph Kasavubu entfernt und später in Katanga brutal ermordet worden war, ergriff Präsident Kwame Nkrumah von Ghana zu seiner Verteidigung und gegen seine politischen Gegner das Wort. Ein Ergebnis seiner Äußerungen war, daß das im Kongo stehende, gut ausgebildete und geführte Kontingent aus Ghana verdächtigt und beschuldigt wurde, gegen Weisungen der Vereinten Nationen zu handeln. Nichts hätte weiter von der Wahrheit entfernt sein können. Ähnlich war es, als der seinerzeitige Ministerpräsident Nehru im indischen Parlament offen gegen Staatsstreich und zur Verteidigung von Patrice Lumumba, dem verfassungsmäßig ernannten Ministerpräsidenten, sprach: Sogleich wurden Rajeshwar Dayal, der indische Sonderbeauftragte des Generalsekretärs im Kongo, und ich der Parteilichkeit verdächtigt. Nachdem Dayal den Kongo verlassen hatte, hielt man es im Interesse der ONUC-Operationen für das beste, daß ich, als

Inder, gleichfalls den Kongo verlassen und nach New York zurückkehren sollte. Selbst der höchste internationale Beamte, der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Dag Hammarskjöld, entging nicht dem Vorwurf, ein Handlanger des Westen zu sein. Unsere Weltorganisation, die sich ja aus Nationalstaaten zusammensetzt, muß sich erst noch zu einer voll wirksamen übernationalen Institution entwickeln. Wir hoffen, daß diejenigen von uns, die den Vorzug genossen, an diesem evolutionären Experiment der internationalen Beziehungen mitgewirkt zu haben, das nicht vergebens taten.

III

Ein Friedenswahrer hat häufig über einen langen Zeitraum hinweg viele Stunden fast ununterbrochen zu arbeiten. Er muß auf plötzliche Reisen gefaßt sein. Seine Freunde müssen seine Absagen zu allen möglichen Einladungen in letzter Minute verzeihen lernen, und seine Familie muß mit Gleichmut bereit sein, die völlige Zerrissenheit eines normalen Familienlebens hinzunehmen. Während Krisen gibt es keine regelmäßigen Zeiten zum Essen und Schlafen. Ein Friedenswahrer schläft und ißt, wenn er die Möglichkeit dazu hat.

Dag Hammarskjöld hielt viel von engen persönlichen Kontakten zur Truppe, und so kam es, daß ich allein während des ersten Jahres der ONUC-Operationen 11 Reisen in den Kongo unternahm. Jedesmal nach meiner Ankunft in Léopoldville, nach einer zweitägigen Flugreise über den Atlantik und den afrikanischen Kontinent, ging ich unverzüglich zu Konferenzen und Besprechungen. Diese Sitzungen konnten mehrere Tage dauern und auch den größten Teil der Nächte in Anspruch nehmen. Dazu wurde ich nicht selten ersucht, schnellstens mit den neuesten Informationen für den Generalsekretär nach New York zurückzukehren. So verlangte es auch Dag Hammarskjöld nach der Amtsenthebung von Patrice Lumumba durch Präsident Joseph Kasavubu. Der Sicherheitsrat sollte tagen, und Hammarskjöld benötigte vor Abgabe einer Erklärung noch weitere Auskünfte. Linienflüge aus Léopoldville während der nächsten Stunden gab es nicht. ONUC's hilfreicher Hauptverwaltungsbeamter John Olver requirierte ein Flugzeug der amerikanischen Luftwaffe, um mich nach Frankreich zu fliegen. Wir starteten nachts um 1/2 3 Uhr, machten auf dem Luftwaffenstützpunkt Wheelus bei Tripolis in Libyen eine Zwischenlandung zum Auftanken und landeten am nächsten Morgen in Frankreich. Hier brachte mich ein Fahrzeug der amerikanischen Luftwaffenmilitärpolizei gerade noch rechtzeitig nach Orly zum Mittagsflug der Air France nach Idlewild. Minuten nach meiner Ankunft im UNO-Gebäude saß ich im Sicherheitsrat hinter dem Generalsekretär und flüsterte ihm schnell meinen Bericht zu.

Als sich die Lage im Kongo stabilisierte, ging das Arbeitstempo geringfügig zurück. Es kamen andere, neue Krisen: West Irian, Jemen, Kuba usw. Das Gefühl der Dringlichkeit herrschte weiter vor. Die plötzlichen Reisen und die Arbeit rund um die Uhr setzten sich fort. Der kurz zuvor zurückgetretene Außenminister Indiens, Desai, sollte bei seinem Besuch der Vereinigten Staaten am gleichen Abend mit mir essen, an dem der Sicherheitsrat beschloß, eine Beobachtermission nach Santo Domingo zu entsenden. Nach der Ratsitzung bestimmte U Thant, daß ich sofort mit einem kleinen Stab abreisen sollte, um die Mission zu bilden. Nur durch die Zuvorkommenheit der Eastern Airlines, die uns Plätze für ihren letzten Flug um Mitternacht ab New York verschaffte, war es mir möglich, die Verabredung mit dem Außenminister einzuhalten.

Ein Friedenswahrer muß Risiken für Leib und Leben übernehmen, auch wenn jede nur mögliche Vorkehrung getroffen wird, solche Risiken zu vermindern. Ein Friedenswahrer kann kaum erfolgreich sein, wenn er die ganze Zeit gesund und munter in seinem Büro sitzt. Er muß das Operationsgebiet besichtigen, er muß seine Mitarbeiter in oft entlegenen und

unzugänglichen Orten aufsuchen und er sollte die Spitzen der Parteien treffen, die in eine Krise verwickelt sind. All dies erfordert von ihm, die unterschiedlichsten Transportmöglichkeiten zu benutzen und auch in Flugzeugen von obskuren kleinen Linien zu reisen. Selbst wenn die Vereinten Nationen im ein oder anderen Fall über eigene Flugzeuge verfügen, ist es oft schwierig, sie wegen des Klimas einer bestimmten Gegend oder wegen der vielfach primitiven Bedingungen auf den Flughäfen den erforderlichen Notwendigkeiten entsprechend zu warten. Einmal hatten plötzliche schwere Regenfälle den weit abgelegenen jugoslawischen Außenposten am Südende der Internationalen Grenze auf dem Sinai oberhalb des Golfs von Akaba überschwemmt. Nachdem sich der Sturm etwas gelegt hatte, beschloß ich, den Posten selbst aufzusuchen, um nachzusehen, was getan werden könnte, um die entstandenen Schäden zu beheben. Auf dem Landwege dorthin hätte ich zwei Tage benötigt. Deshalb beschloß ich, zu einem nahe gelegenen behelfsmäßigen Landeplatz in einem Seebett zu fliegen. Das einzige gerade verfügbare Flugzeug war eine einmotorige Otter. Damals war dieser Flugzeugtyp nicht gerade beliebt: Nur wenige Wochen vorher hatte es einen tragischen Unfall mit einer solchen Maschine gegeben, bei dem beide Piloten ums Leben gekommen waren. Da ich auf dem Flug bestand, beschloß der Kommandant der Kanadischen Lufttransporteinheit, Geschwaderkommandant Anderson, mich selbst dorthin zu fliegen. Das stellte sich dann als eine sehr glückliche Entscheidung heraus. Nach Beendigung meines Besuchs in dem jugoslawischen Lager flogen wir über den Rand des Sinai-Plateaus zurück auf den türkisblauen Golf von Akaba zu. Anderson hatte die Otter nach oben gestellt, um Höhe zu gewinnen. Plötzlich stotterte der Motor, bockte und setzte ganz aus. Anderson riß die Maschine in einem steilen Gleitflug nach unten, schwenkte scharf in Richtung des jugoslawischen Lagers und machte auf dem ersten freien Stück harten Bodens, das er fand, eine Notlandung. Ohne die Erfahrung und Kaltblütigkeit dieses Offiziers hätte der Ausgang leicht anders sein können.

IV

Die Hauptaufgabe des Friedenswahrers ist es, in kritischen Situationen *friedlich zu vermitteln* und ausgebrochene Gewalttätigkeiten *mit friedlichen Mitteln* beizulegen. Das läßt sich leider nicht immer erreichen. So brachen einmal nach einem gescheiterten Vermittlungsversuch meinerseits schwere Kämpfe aus. Die kongolesischen Behörden, mißtrauisch gegenüber Ghanas Rolle im Kongo, hatten den ghanaischen Botschafter unter Androhung von Gewalt für den Fall, daß er sich weigern sollte, aufgefordert, das Land zu verlassen. Nun stellte ONUC aber auf Wunsch verschiedener diplomatischer Vertretungen, wozu auch die Botschaft Ghanas gehörte, Schutz zur Verfügung. Zur gleichen Zeit, während ich mit den Kongolesen über die Bedenklichkeit einer gewaltsamen Entfernung des Botschafters als im Gegensatz zu allen diplomatischen Gepflogenheiten und Vorrechten stehend verhandelte, versuchten die kongolesische Sicherheitspolizei und die Armee mit Gewalt, Botschafter Welbeck zu vertreiben. Das wurde durch ONUC-Truppen, die bei der ghanaischen Botschaft stationiert waren, erfolgreich verhindert. In dem Augenblick nun, als Nkrumahs persönlicher Abgesandter, der britische Generalmajor Harry Alexander, und ich absprachen, Welbeck ins ONUC-Hauptquartier zu bringen, bevor er nach Akkra zurückkehrte, brachen plötzlich zwischen kongolesischen Streitkräften und ONUC-Truppen heftige Kämpfe aus. Das kongolesische Oberkommando konnten wir nicht erreichen, so daß Alexander und ich beschlossen, zur Botschaft zu fahren, Welbeck herauszuholen und die Kämpfe nach Möglichkeit zu beenden. Es war bereits dunkel, und die kongolesischen Truppen, ungefähr tausend Mann stark, feuerten wild auf alles, was sich bewegte. Sie waren über den

ganzen Vorort mit den hübschen Häusern vieler Botschaften verteilt. Leuchtgeschosse aus kongolesischen Panzerwagen und Maschinengewehren flogen in alle Richtungen. Alexander und ich beabsichtigten nun, unseren Jeep zu verlassen und zur Botschaft zu kriechen. Geschosse zischten über unsere Köpfe, als wir uns durch den Schmutz vorrobpten. Da die ONUC-Truppen eine Meile weit entfernt um die Botschaft von Ghana konzentriert waren, wunderten wir uns, warum sich die Kongolesen unter so schwerem Feuer befanden. Dann dämmerte uns, daß sie sich in der Dunkelheit gegenseitig beschossen. Da es für uns unmöglich wurde, die Botschaft von Ghana auf dem Bauch zu erreichen, gingen wir das Risiko ein, die nächsten kongolesischen Truppen anzurufen. Wir rannten zum nächsten Panzerwagen, meldeten uns bei dem Offizier und ersuchten ihn, seine Vorgesetzten zur Feuereinstellung aufzufordern. Wir waren erleichtert, als er zustimmte, die Nachricht weiterzuleiten, er hätte uns ebensogut erschießen können. Minuten später kam ein Jeep mit aufgeblendeten Scheinwerfern und erregten UN-Sicherheitsoffizieren, die nach unserem Verbleib geforscht hatten; in der Dunkelheit hatten sie uns verloren. Im Licht der Jeepscheinwerfer sahen Alexander und ich uns an. Wir waren völlig verdreht und von oben bis unten beschmiert, so daß wir trotz des Ernstes der Lage in Lachen ausbrachen. Aber wir waren glücklich, noch zu leben, und dann gelang es uns auch, Welbeck herauszuholen.

Wegen der vielen Enttäuschungen ist selbst die kleinste Verbesserung einer Krisenlage tief befriedigend. Sie versöhnt für all die harte Arbeit, die Anspannung, die geistigen und körperlichen Anstrengungen, für die Widerstände und Verleumdungen und, um auch das zu erwähnen, für die Risiken der Karriere und des eigenen Lebens. Es ist das Gefühl des Erfolges, das den wichtigen Anreiz gibt, der notwendigerweise zu den Bemühungen um fortschreitende Krisenlösungen hinzukommen muß.

V

Die friedenswahrenden Operationen der Vereinten Nationen variieren entsprechend den unterschiedlichen Situationen in Umfang und Art. So gab es den Operationstyp der Beobachter im *Nahen Osten*, nämlich die Waffenstillstandsüberwachungsorganisation der Vereinten Nationen (UNTSO) und in *Kaschmir* die Beobachtergruppe der Vereinten Nationen in Indien und Pakistan (UNMOGIP). Aber UNEF, die Einsatztruppe der Vereinten Nationen im Nahen Osten, war der erste Versuch, militärische Einheiten zu verwenden, zwar nicht um zu kämpfen oder um etwas mit Waffengewalt zu erzwingen, sondern um Friede und Ruhe durch friedliche Mittel zu erhalten. Die UNEF wurde nach dem Kriege im Nahen Osten 1956 aufgestellt, um den britischen, französischen und israelischen Truppen den Abzug zu ermöglichen, um den Suez-Kanal wieder freizumachen und um die Waffenstillstandslinie im Gaza-Streifen, die Internationale Grenze entlang des Sinai und Scharm el Scheikh am Eingang zum Golf von Akaba zu beobachten (to patrol). Die UNEF bewies ihre Wirksamkeit während zehn Jahren, indem sie Zwischenfälle zwischen Israel und der VAR bis auf einige geringfügige Vorkommnisse verhinderte. Beide Seiten waren tatsächlich in der Lage, ihren Boden bis auf den zwei Fuß breiten Graben, der die Waffenstillstandslinie markierte, auszunutzen und auch ihren sonstigen Tätigkeiten in Frieden nachzugehen. Eine echte Aussöhnung zwischen den Kontrahenten kam jedoch nie zustande. Und es gab auch keine ernsthaften Versuche, die zugrundeliegende politische Krise zu lösen. Es war offensichtlich, daß dort Frieden sein würde, solange die UNEF zwischen Israel und der VAR stünde. Aber die UNEF, aufgestellt aufgrund einer Entschließung der Generalversammlung, konnte in dem Gebiet nur mit Zustimmung der beteiligten Parteien wirken. Israel weigerte sich, die UNEF auf dem seiner Kontrolle unterliegenden Gebiet zu stationieren. Die UN-Einsatztruppe

konnte schließlich mit der Zustimmung der VAR nur auf deren Territorium tätig werden. Als die VAR diese Zustimmung am 17. Mai 1967 zurückzog, hatten die Vereinten Nationen kaum eine andere Wahl, als die Einsatztruppe abzuziehen, ohne daß sie über die schwerwiegenden Folgen den geringsten Zweifel gehabt hätten. Durch diese Erfahrung wurde verdeutlicht, daß Anstrengungen zur (politischen) Aussöhnung nicht vernachlässigt werden dürfen, auch wenn eine friedenswahrende Operation für sich betrachtet erfolgreich ist. Als Generalsekretär U Thant dem Sicherheitsrat berichtete, daß er keine andere Wahl habe, als die Einsatztruppe abzuziehen, nachdem die VAR ihre Zustimmung zur weiteren Stationierung auf ihrem Territorium widerrufen habe, haben weder die Generalversammlung, die ursprünglich die Aufstellung der Truppe veranlaßt hatte, noch der Sicherheitsrat irgendwelche Maßnahmen ergriffen, um die Kriegsgefahren zu vermeiden, auf die U Thant warnend hinwies. So kam es, daß die Vereinten Nationen sich aus den gleichen Gründen, die sie daran hinderten, Bemühungen zur Aussöhnung zu verfolgen, damit die kritische Lage im Nahen Osten beseitigt würde, gelähmt sahen, in dem Gebiet den Kriegsausbruch im Juni 1967 zu verhindern.

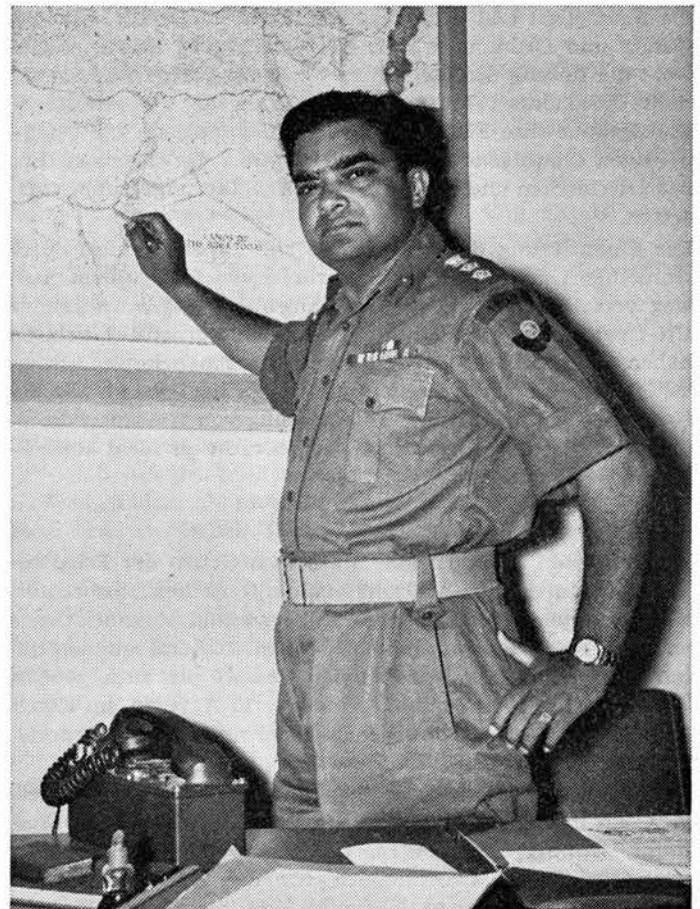
West-Irian bot eine andere Situation. Nach Jahren der Feindseligkeiten kamen die Niederlande und Indonesien überein, über die Zukunft des Gebietes durch eine Volksabstimmung entscheiden zu lassen. Allem voran sollten die Feindseligkeiten zwischen beiden Ländern eingestellt werden. Die niederländischen Behörden und Streitkräfte sollten abziehen, nachdem sie die Verantwortung der zeitweiligen Verwaltungsbehörde der Vereinten Nationen (United Nations Temporary Executive Authority) und einer Sicherheitstruppe der Vereinten Nationen für sechs Monate übertragen hatten; dann sollte Indonesien die gesamte Verantwortung übernehmen, einschließlich für die Durchführung der Volksabstimmung. Am dem Abend, an dem der Sicherheitsrat dem niederländisch-indonesischen Abkommen seine Zustimmung gab, sandte mich der Generalsekretär in das Gebiet, um die Beendigung der Feindseligkeiten zu erreichen. Mit Unterstützung von 25 Beobachtern aus verschiedenen Ländern und mit Flugzeugen der kanadischen und amerikanischen Luftwaffe gelang es mir, die indonesischen Truppen in ausgewählten Gebieten zu konzentrieren und die Kämpfe zum Stillstand zu bringen. Von Pakistan wurde ein rund tausend Mann starkes Kontingent erbeten und zur Verfügung gestellt. Diese sechs Kompanien wurden bis Oktober 1962 in West-Irian verteilt, wobei Flugzeuge der amerikanischen Luftwaffe und niederländische Schiffe, die mit pakistanischen Seeleuten bemannt waren, Hilfe leisteten. Die Vereinten Nationen brachten der Insel Frieden, übergaben schließlich zum vereinbarten Zeitpunkt die Verantwortung für das Gebiet an Indonesien und zogen ab.

Die Vereinten Nationen waren seit Juli 1960 im Kongo, wo sie sich ihrer größten Aufgabe gegenübergestellt sahen: Die Kongo-Aktion erwies sich schließlich als die umfangreichste Operation, die die Weltorganisation seit ihrer Gründung unternommen hatte. Außer der Fülle der Probleme im Kongo verursachte die Operation auch eine erhebliche politische und finanzielle Krise innerhalb der Vereinten Nationen selbst, durch die die Entwicklung ihrer friedenswahrenden Fähigkeiten gefährdet wurde. Der Kongo forderte große Opfer von Stäben und Truppen einschließlich des Lebens ihres Generalsekretärs Dag Hammarskjöld. Die wichtigsten Fakten über den Kongo-Wirrwarr sind hinreichend bekannt. Bedauerlicherweise sind sowohl die Lage im Kongo wie die Beteiligung der Vereinten Nationen oft in sehr irreführender Weise dargestellt worden. Im Innern geschüttelt von Meutereien, von gesetzlosen Handlungen und vom Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung und Dienste, dazu bedrängt von ausländischer Einmischung, wandte sich die junge Kongo-Republik

an die Vereinten Nationen um Hilfe. Der Sicherheitsrat verpflichtete die Weltorganisation, diesem Ersuchen zu entsprechen. Das machte die Organisation nicht nur zum Garanten für Recht und Ordnung sowie zum Beschützer des Kongo gegen auswärtige Einmischungen aller Art, sondern auch zum Berater und Helfer eines soeben unabhängig gewordenen Staates, der im Grunde auf die Unabhängigkeit nicht vorbereitet worden war. Das sehr gefährliche Vakuum, das der belgische Abzug hinterlassen hatte, wurde innerhalb weniger Stunden ausgefüllt, hierdurch die drohende Gefahr eines Zusammenstoßes der großen Mächte im Herzen Afrikas gebannt und schließlich die territoriale Unversehrtheit des Kongo-Staates bewahrt. U Thant sagte einmal über die Kongo-Operation, daß durch die Aktion der Vereinten Nationen den neuen Führern des Kongo-Staates die kurze Atempause verschafft worden sei, die sie benötigten, um ihren eigenen Standort zu finden. Er fügte hinzu, daß trotz der Unzulänglichkeiten, die aber unter Berücksichtigung der fast unentwirrbaren Komplexität der Aufgabe beurteilt werden müßten, ONUC ein vielversprechender und ermutigender Versuch in internationaler Verantwortlichkeit und Handlung gewesen sei.

Die Blauhelme der UN-Truppen wurden ein Symbol für Recht, Ordnung und Weltautorität im ganzen Kongo. Es geschah unter dem Schutz von ONUC, daß schließlich das kongolesische Parlament in der Lovanium-Universität bei Léopoldville (heute Kinshasa) zusammentrat, seine Probleme löste und Cyril Adoula zum ersten verfassungsmäßigen Ministerpräsidenten seit Patrice Lumumba wählen konnte. Mit Unterstützung von ONUC gelang schließlich auch die Wiederherstellung der kongolesischen Einheit.

Der indische Generalmajor Indarjit Rikhye war insgesamt elf Jahre im Bereich der Friedenssicherung der Vereinten Nationen tätig, zuletzt einige Jahre als Militärberater des UN-Generalsekretärs. Heute ist er Präsident der Weltfriedensakademie. Einen anschaulichen Einblick in die Probleme der Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen gibt er in nebenstehendem Beitrag.



In Jemen wurden die Vereinten Nationen tätig, als sie dort auf Ersuchen der VAR und Saudi-Arabiens eine Beobachtermission errichteten. Sie hatte die Aufgabe, die Grenzen des Jemen mit Saudi-Arabien zu überwachen, und es gelang ihr, dem Gebiet eine verhältnismäßige Ruhe zu sichern. Diese Tätigkeit unterschied sich in einigem von dem üblichen Beobachertypus, da UNYOM nicht nur fixe Beobachterposten hatte, sondern zugleich über eine jugoslawische Aufklärungskompanie, die es ermöglichte, weite Gebiete des Landes zu kontrollieren, verfügte sowie über eine kanadische Luftwaffeneinheit für Luftaufklärung und logistische Unterstützung. Mit dem Abflauen der Kämpfe verzichteten die VAR und Saudi-Arabien, die im übrigen die anfallenden Kosten für die UN-Operation übernommen hatten, auf eine Verlängerung der Beobachertätigkeit über den 14. September 1964 hinaus.

Gegenwärtig sind die Vereinten Nationen in die Zypern-Krise verwickelt. Der Sicherheitsrat betraute am 4. März 1964 den Generalsekretär mit der Verantwortung, zur Wiederherstellung normaler Bedingungen auf Zypern beizutragen, und ermächtigte ihn zugleich, eine Truppe aufzustellen. Da Großbritannien gemäß eines Garantievertrages auf Wunsch Zyperns bereits 7000 Soldaten auf der Insel stationiert hatte, konnten hier die Vereinten Nationen zum ersten Mal eine Truppe auf einer vorbereiteten Basis aufstellen und sie seit April 1964 als »Truppe der Vereinten Nationen auf Zypern« (UNFICYP) einsetzen. Die Truppe wurde in schwierige und gefährliche Situationen verwickelt; es gelang ihr, mit verschiedenen sehr ernstesten Fällen fertig zu werden. Die Truppe stand unter dem Kommando der fähigen und erfahrenen Generäle P. S. Gyani und K. S. Thimyya aus Indien, der dort in Ausübung seines Dienstes starb, sowie unter Martola aus Finnland. Gegenwärtig hat Generalmajor Dewan Prem Chand von Indien, der sich schon in Katanga bewährte, das Kommando.

UNFICYP hat auf Zypern viel getan, um das Leben zu normalisieren und um das Vertrauen der Zivilbevölkerung in die Neutralität und in die Fähigkeit der Vereinten Nationen, Gesetz und Ordnung wieder herzustellen, zu erringen. Obwohl die Lösung des politischen Problems noch zu leisten ist, sieht die Zukunft hoffnungsvoll aus, wenn die griechische Volksgruppe ihre Einheit zurückgewinnt und sich die gegenwärtigen ermutigenden Tendenzen eines Ausgleichs zwischen der griechischen und der türkischen Bevölkerungsgruppe fortsetzen.

Die Finanzierung der UN-Truppe auf Zypern erfolgt durch freiwillige Leistungen. Der Sicherheitsrat ist auf diesen Ausweg verfallen, weil die vorangegangenen friedenswahrenden UN-Operationen die Weltorganisation außerordentlich belastet haben und das Problem einer geregelten Finanzierung solcher Tätigkeiten bis heute nicht gelöst ist. Es liegt jedoch auf der Hand, daß eine freiwillige Finanzierung von friedenswahrenden Aktionen der Vereinten Nationen nicht als ideal betrachtet werden kann.

VI

Die Vereinten Nationen haben auf dem Gebiet der Friedenswahrung durch eine Vielzahl von militärischen Beobachtermissionen und Waffenstillstandsüberwachungsorganisationen wichtige Erfahrungen sammeln können. Die Operationen unterschieden sich alle voneinander, obwohl sie auch gewisse Züge gemeinsam hatten. Aufgrund der in Ägypten, im Kongo und in West-Irian erworbenen Erfahrungen hat Generalsekretär U Thant erklärt:

»Alle drei (Operationen) mußten improvisiert und in kürzester Zeit in Gang gebracht werden; alle drei waren in ihrem Recht, Gewalt anzuwenden, auf das äußerste beschränkt; alle drei waren ausschließlich für die Aufrechterhaltung friedlicher Verhältnisse bestimmt und nicht zum Waffen-

einsatz im militärischen Sinn; alle an den drei Operationen beteiligten Kontingente waren aus kleinen Staaten rekrutiert, wobei auch noch ihre Verwendungsfähigkeit in dem Gebiet, in dem sie tätig werden sollten, berücksichtigt werden mußte; alle drei Aktionen der Vereinten Nationen operierten mit der ausdrücklichen Zustimmung und in Zusammenarbeit mit den Staaten oder Territorien, in denen sie tätig wurden; alle drei standen unter der Leitung und Kontrolle des Generalsekretärs, der hierbei im Auftrag der Organe der Vereinten Nationen handelte.«

Auch die jüngsten Erfahrungen in Zypern und bei dem Abzug der UNEF im Mai 1967 haben ergeben, daß diese Grundlagen immer noch unverändert sind.

Beurteilt man die Operationen der Vereinten Nationen nach dem üblichen militärischen Verhalten nationaler Verbände, so leiden die Truppen der Vereinten Nationen an gewissen zu Grunde liegenden strukturellen Schwächen. Der bisherige Zwang, sie improvisiert aufstellen zu müssen, verursacht Unzulänglichkeiten. Die Einheiten, oft sehr kurzfristig rekrutiert, entsprechen nicht immer den Erfordernissen. Die Einheiten sind bisweilen nur überstürzt ausgebildet und zusammengestellt, entsprechend sind die Mängel. Die Kommandanten und Stäbe, die die nationalen Kontingente befehligen, sehen sich bei der Zusammenstellung der internationalen Truppe meist zum ersten Mal und hatten bis dahin meist auch keine Erfahrungen mit derartigen Einheiten. Logistische Einrichtungen mußten meist gleichfalls in Hast aufgestellt werden, und der Nachschub hing wegen den Transportmöglichkeiten in starkem Maße von der Bereitwilligkeit der Mitgliedstaaten ab. Anfänglich ergaben sich auch ernste Schwierigkeiten im Nachrichtenwesen, bis UN-eigene Ausrüstungen zur Verfügung standen. Erhebliche Unterschiede in Ausbildung und Tradition, in Waffen und Ausrüstung, in Sprachkenntnissen und in Erfahrung der Stäbe, in Sold und Zulagen bestanden und waren zu berücksichtigen. Es gab Probleme der Disziplin und Moral und bei weitem nicht als letztes Schwierigkeiten in der Kommando- und Stabsarbeit, da jede Entscheidung ernste politische Auswirkungen haben konnte. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen können jedoch stolz darauf sein, daß diese Schwierigkeiten, die anfangs unüberwindbar schienen, durch die begeisterte Zusammenarbeit und den Pioniergeist von Offizieren und Mannschaften aller nationalen Kontingente, die zusammen die UN-Truppen bildeten, wettgemacht wurden.

Das verständliche und dringend notwendige Erfordernis, die UN-Operationen zu verbessern und zu stärken, wird durch den Mangel an Übereinstimmung zwischen den Großmächten bezüglich der Kontrolle der Führung und der Finanzierung der friedenswahrenden Operationen behindert. Man hat inzwischen versucht, den Vorstellungen vieler Staaten, die an zukünftigen friedenswahrenden Aktionen der Vereinten Nationen teilnehmen möchten, nach Verbesserung der UN-Operationen besser gerecht zu werden.

Der verstorbene Generalsekretär Dag Hammarskjöld hatte bereits in seinem Jahresbericht an die 15. Generalversammlung (1960) für UN-Operationen umfangreiche Vorbereitungen empfohlen. Er schrieb:

»Es würde eine vollkommen andere, entscheidend bessere Ausgangslage für den Einsatz von UN-Truppen gegeben sein, wenn die Regierungen sich imstande sähen und bereit wären, (für gewisse Einheiten) einen Bereitschaftsgrad zu unterhalten, der es ermöglichte, etwaigen Ersuchen seitens der Vereinten Nationen um Abstellung (von Truppen schnellstmöglich) nachzukommen. Und auch für die Organisation selbst ist eine ganz andere Lage gegeben, wenn sie von einem solchen Bereitschaftsgrad mit großer Beweglichkeit ausgehen kann und über einen qualifizierten Stab verfügt, der seine Pläne neuen Situationen schnell und geschmeidig anpassen kann, dazu den Generalsekretär bei den äußerst wichtigen

ersten Schritten der Durchführung einer Entscheidung von Organen der Vereinten Nationen unterstützt, nämlich eine Truppe der Weltorganisation, von welcher Art und mit welcher Aufgabe auch immer, aufzustellen.«

Da der Generalsekretär der Vereinten Nationen anscheinend bis auf weiteres für die Leitung von UN-Operationen verantwortlich sein wird, muß ihm geeignete Unterstützung gegeben werden. Der in der Charta vorgesehene Generalstabsausschuß, der in erster Linie für die militärische Funktionsbereitschaft von UN-Operationen verantwortlich sein sollte, hat sich bekanntlich wegen der bestehenden politischen Differenzen der Großmächte als funktionsunfähig erwiesen. Als teilweiser Ersatz hierfür war der Generalsekretär gezwungen, bei anlaufenden Operationen in seinen Verwaltungsapparat eine militärische Abteilung einzubauen, die sich auch als nützliche Verbindung zwischen ihm und den UN-Friedenstruppen erwies. Diese Einrichtung ist inzwischen aufgegeben worden. Kanada hat neben wenigen anderen Ländern damit begonnen, Truppen für den Dienst in den Vereinten Nationen auf Reservebasis zur Verfügung zu halten. Auch die skandinavischen Länder haben im Gefolge der Kongo- und anderer vorausgegangener Erfahrungen gemeinsame Überlegungen über die Bildung einer Reservetruppe zu Händen der Vereinten Nationen, bestehend aus Mannschaften und Einheiten für Sonderaufgaben, angestellt. Das Beispiel dieser Länder wird zur Zeit von einigen weiteren nachgeahmt: Sie haben entweder bereits Pläne für die Aufstellung von Reserveeinheiten getroffen oder erwägen sie. Diese Vorhaben sollten zu erwartende zukünftige Erfordernisse aufgrund gemachter vergangener Erfahrungen berücksichtigen. In der Erkenntnis der Notwendigkeit, Kommandeure und Stäbe für die Kongo-Operation vorzubereiten, hatte Dag Hammarskjöld einem »Field Training Programm« für Zivilisten und Militärs, die für den Dienst im Kongo vorgesehen waren, zugestimmt. Aber bevor dieses Projekt durchgeführt werden konnte, wurde ONUC in Kämpfe in Katanga verwickelt, und nach Dag Hammarskjölds tragischem Tod war es nicht mehr möglich, den Plan zu verwirklichen.

Bei Ländern, die schon Truppen zur Verfügung gestellt haben, kann aus den gewonnenen Erfahrungen beurteilt werden, welchen geeigneten Beitrag sie zu den friedenswahrenden Operationen der Vereinten Nationen zu leisten vermögen. Sorgfältige Prüfungen müssen der Entscheidung zugrunde liegen, um welchen Mannschaftstyp, um welche Einheiten, um welche Ausrüstung und um welche Geräte Mitgliedsstaaten ersucht werden sollten.

Ein flexibles Blocksystem wurde entwickelt. Wenn eine Beobachtertruppe zusammengestellt werden soll, wird erst über die Aufstellung einer Mindestbeobachtereinheit einschließlich ihrer Ausrüstung und anderer logistischer Erfordernisse entschieden. Dann wird aus diesem Kern unter Berücksichtigung grundlegender Faktoren wie der Beschaffenheit des Terrains und der notwendigen Dienstleistungen, die im vorgesehenen Operationsgebiet gegeben sind, die Gesamtorganisation der Beobachtereinheit entwickelt. Ein Hauptquartier wird eingesetzt und der gesamte logistische und verwaltungsmäßige Unterbau zur Verfügung gestellt.

Wenn über die Aufstellung einer UN-Truppe entschieden worden ist, wird nach einer schnellen Untersuchung über die speziellen Aufgaben und die sie bestimmenden Faktoren die entsprechende Organisationsstruktur der Truppe bestimmt. Ein Blocksystem für je tausend Mann unterstützt hierbei die Planung sowie den Aufbau der Einheit.

Es ist offensichtlich, daß improvisierte Friedenstruppen nicht die besten sind. Es würde ideal sein, über eine ständige, stehende Truppe verfügen zu können. Aber der Generalsekretär der Vereinten Nationen U Thant erklärte in seiner Rede vor der Havard Alumni Association am 3. Juni 1963, daß zur (damaligen) Zeit eine ständige, stehende UN-Truppe

nicht erreichbar gewesen sei, obwohl er zugab, daß die Welt letztlich eine internationale Polizeitruppe haben müsse.

Als sich im Laufe des Jahres 1964 die Vereinten Nationen auf eine ernste finanzielle Krise zubewegten, die ihre Ursache vor allem in der ungeklärten Finanzierung von UN-Truppen hatte, setzte die Generalversammlung einen Ausschuß von Delegierten aus 33 Mitgliedsstaaten ein, der die Kontrolle, Organisationsleitung und Finanzierung von friedenswahrenden UN-Operationen prüfen und zugleich Vorschläge zur Lösung der finanziellen Krise unterbreiten sollte. Der Ausschuß, unter seinem erfahrenen Vorsitzenden Cuevas Cancino, dem ständigen Vertreter Mexikos bei den Vereinten Nationen, beschloß zuerst den Typus militärischer *Beobachter*-Operationen zu studieren, die vom Sicherheitsrat eingesetzt und ermächtigt werden könnten.

Die Aufstellung einer UN-Truppe für eine Operation ist keine leichte Sache. Nachdem die politische Entscheidung gefallen ist, wird der Ablauf der Aktion von der Dringlichkeit und Notwendigkeit der jeweiligen Krisenlage bestimmt. Bis jetzt gab es nur die Improvisation als Ausweg bei der Aufstellung einer als dringend erforderlich erachteten UN-Truppe. Bereitstellungen und planmäßige Vorbereitungen können jedoch nur gegeben sein, wenn, wie im Falle Zypern, zwischen der politischen Entscheidung über die Aufstellung einer UN-Truppe und dem Zeitpunkt ihrer Einsatzfähigkeit ausreichende Vorbereitungszeit vorhanden ist. Es fehlt der friedenswahrenden Maschinerie die generalstabsmäßige Vorausplanung, durch die ein glattes Anlaufen einer Operation ermöglicht würde.

Die meisten Unzulänglichkeiten könnten durch die Aufstellung einer ständigen Truppe vermieden werden. Wie wir gesehen haben, lassen politische Differenzen vor allem zwischen den Großmächten einen solchen Plan jedoch erst in möglicherweise ferner Zukunft erwarten. In der Zwischenzeit ist es deshalb unbedingt nötig, sich zu den gesammelten Erfahrungen neue Möglichkeiten einfallen zu lassen, um einen Mechanismus zu finden, durch den die Organisation bestmöglich handeln kann, wenn sie zur Aufrechterhaltung des Friedens hier- oder dorthin gerufen wird.

Neuere Vorschläge verdienen ernsthaft studiert zu werden, denn manche von ihnen enthalten pragmatische Empfehlungen zur Stärkung der friedenswahrenden Fähigkeiten der Vereinten Nationen, wozu auch die Annäherung der Auffassungen der Großmächte, insbesondere der USA und der Sowjetunion, zu rechnen ist. Die Erfahrung hat bewiesen, daß die friedenswahrenden Operationen der Vereinten Nationen der Zustimmung der Großmächte und der Unterstützung wenigstens einer Supermacht bedürfen. Alle Bemühungen sollten bei den Großmächten auf einen Abbau der Differenzen und auf eine Stärkung gemeinsamer Auffassungen gerichtet sein, um den friedenswahrenden Mechanismus der Vereinten Nationen zu verbessern.

25jährig können die Vereinten Nationen durchaus stolz darauf sein, daß sich die friedenswahrenden Operationen trotz aller Schwierigkeiten als nützlich und auch weitgehend als erfolgreich erwiesen haben. Dieser Erfolg beruht zu einem großen Teil auf der operativen Wirksamkeit der Friedenstruppe. Schnelle Ergebnisse können nur erreicht werden, wenn sie ihre höchste Wirksamkeit kurz nach ihrer Aufstellung entfalten kann. Die Zusammenstellung von Offizieren und Mannschaften vieler Länder zu einer wirkungsvollen Friedenstruppe erfordert vorheriges Planen und ein großes Maß von Vorbereitung, die nur erreicht werden können, wenn der gute Wille und die Bemühungen jedes Landes zusammengefaßt werden. 25 Jahre Erfahrung haben uns gelehrt, was getan werden muß. Der Austausch von Ideen und Informationen hat mögliche Wege aufgezeigt. Es liegt an den Mitgliedsstaaten der Weltorganisation, die geeigneten Werkzeuge für die Aufrechterhaltung des Friedens herzustellen.

Zypern – Mitwirkung der UNO an einer Lösung des Konflikts

GERHARD MENNING

I

Der Krieg auf Zypern hat Umstände und Zielsetzungen des Friedensauftrags der Vereinten Nationen auf der umkämpften Mittelmeerinsel grundlegend verändert. Bis zu den Kriegsergebnissen der letzten Monate sollte die in Zypern stationierte Friedenstruppe der Vereinten Nationen praktisch die türkische Minderheit vor der griechischen Bevölkerungsmehrheit schützen. Gegenwärtig scheint es, daß die griechische Mehrheit vor der türkischen Invasionsarmee zu schützen wäre. Die Rolle, die die UNO-Truppe künftig in Zypern hat, richtet sich nach den Entscheidungen über die politische Struktur der Insel. Erst aufgrund einer internationalen Vereinbarung, die den inneren Status von Zypern regelt, kann das Mandat für die UNO-Truppe neu definiert werden. Bis dahin regelt das Genfer Zypern-Abkommen vom 30. Juli 1974 auf interimsistischer Grundlage die zusätzlichen Funktionen der Friedenstruppe in Zypern.

Das Zypern-Friedensmandat der Vereinten Nationen von 1964 galt der Sicherung des Burgfriedens zwischen den zyprischen Volksgruppen. Das Ziel dieser Friedensbemühungen war es, ein Wiederaufflammen von Kämpfen im griechisch-türkischen Volksgruppenkonflikt zu verhindern und eine Abschirmung zu schaffen, die ungestörte interkommunale Gespräche der Leiter der beiden Volksgruppen möglich machte. Instrument dieser Friedenssicherung war seit dem 4. März 1964 die aus Kontingenten Australiens, Dänemarks, Finnlands, Irlands, Kanadas, Österreichs, Schwedens und Großbritanniens gebildete Friedenstruppe UNFICYP, die der Sicherheitsrat als Hüter der inneren Ordnung nach Zypern entsandte¹. Der Sicherheitsrat bestimmte gleichzeitig das Mandat für UNFICYP, das formell heute noch gültig ist. UNFICYP erhielt die Aufgabe, im Interesse der Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit »nach besten Kräften eine Wiederaufnahme von Kämpfen zu verhindern und, soweit notwendig, zur Erhaltung und Wiederherstellung von Recht und Ordnung und zur Rückkehr normaler Lebensbedingungen (in Zypern) beizutragen«. Dieses Mandat gibt UNFICYP ein gewisses Interventionsrecht in Angelegenheiten, die das Verhältnis der beiden Volksgruppen Zypern zueinander betreffen. Es ist aber in einer Situation, die einem Kriegszustand zwischen zwei Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen nahekommt, nicht anwendbar. Die Waffenruhe ist heute nicht mehr eine interkommunale Angelegenheit der zyprischen Innenpolitik, sondern — aufgrund des Erscheinens der Türkei auf der Insel — zu einer zwischenstaatlichen Frage geworden. Für den Kommandanten der Friedenstruppe UNFICYP sind deshalb die Träger der Macht im Zypernkonflikt nicht mehr die bewaffneten Trupps der Volksgruppen, sondern die zyprische Nationalgarde und die reguläre türkische Armee. Der UNFICYP-Kommandant muß sich fragen, wie er mit Stacheldrahtverhauen, Straßensperren, Funkstreifenwagen und diplomatischer Überredungskunst seinen Auftrag ausführen kann, falls jenseits der Demarkationslinie die mit Panzern und Kampfflugzeugen ausgerüstete Gegenseite Neigung zeigen sollte, gewaltsam in die Angelegenheiten einer Volksgruppe einzugreifen, eine auf die eigene Stärke gestützte Faustpfand- und Druckmittelpolitik zu treiben, oder wenn sie, wie es geschehen ist, den UNFICYP-Einheiten den Abzug »nahelegt« oder, wie die Türken in Famagusta, die Bewegungsfreiheit der UNO-Truppe einschränkt. Wer garantiert, daß örtliche Befehlshaber der türkischen Invasionsarmee oder der zyprischen Nationalgarde lokale Befriedungsversuche von UNFICYP nicht als Einmischungsversuch oder als Provokation auffassen?

II

Von März 1964 bis Juni 1974 hatte UNFICYP als internationale Polizei- und Inspektionstruppe an den Schnittlinien der Interessen der beiden Volksgruppen und in den gemischten Wohngebieten Zyperns recht erfolgreich die Rolle des Schlichters und Vermittlers gespielt. In den nachbarschaftlichen Beziehungen der Volksgruppen wurde ein beträchtliches Maß an Entspannung und Sicherheit erreicht, so daß Generalsekretär Waldheim in seinem Halbjahresbericht über die Lage in Zypern vom 1. Dezember 1973² eine Herabsetzung der Mannschaftsstärke von UNFICYP und gewisse Änderungen im Operationsmodus vorschlagen konnte. Waldheims Truppenverringerungsplan setzte die Bereitschaft beider Volksgruppen voraus, Zusammenstöße zu verhindern. Er gründete sich weiter auf die Erwartung, daß alle Parteien bei der Eindämmung und Lokalisierung von kleineren Zwischenfällen zusammenarbeiten, daß niemand daran dachte, örtliche Reibereien zu großen Zwischenfällen aufzubauen und den militärischen Status quo anzutasten. Eine weitere Voraussetzung für Kürzungen im UNFICYP-Etat war auch eine Bereitschaft der Schutzmächte Griechenland und Türkei, auf die Volksgruppen in Zypern mächtig einzuwirken. Nachdem UNFICYP bereits in der letzten Mandatsperiode 1973 um 439 Mann verringert worden war, wurden in den ersten fünf Monaten von 1974 weitere 838 Mann aller Dienstgrade abgezogen und nicht ersetzt. Ende Mai 1974 verfügte der UNFICYP-Kommandant, der indische Generalmajor Prem Chand, nur noch über insgesamt 2 341 Mann.

Im Halbjahresbericht Waldheims vom 22. Mai 1974³ schwingt jedoch ein besorgter Unterton mit. Der Generalsekretär erklärt, die beiden Volksgruppen stünden einander weiterhin in Furcht und Mißtrauen gegenüber, die zunehmende Kampfbereitschaft beider Gruppen sei beunruhigend. Es gebe Berichte über Waffenlieferungen von außerhalb. Jeder Zustrom von Waffen und militärischem Gerät behindere UNFICYP bei der Erfüllung des Auftrags. Eine nochmalige Verringerung der Truppenstärke von UNFICYP hielt der Generalsekretär deshalb nicht mehr für ratsam. Aufgrund dieses Berichts verlängerte der Sicherheitsrat am 27. Mai im üblichen Halbjahreszyklus das UNFICYP-Mandat um weitere sechs Monate bis Mitte Dezember 1974⁴.

Bis zur gegenwärtigen Phase des Zypernkonflikts konnte UNFICYP trotz des Personalabbaus weiterhin als ausreichend funktionsfähig im Sinne des Mandats gelten und damit als eine Art Beschwichtigungsfaktor im labilen Kräftegleichgewicht der Insel angesehen werden. Die Anwesenheit von UNFICYP trug erheblich zu einer scheinbaren Stabilisierung der Lage bei. Nicht zuletzt dank des UNFICYP-Einsatzes verschwand das Zypernproblem von den Titelseiten der Zeitungen. Dieser Erfolg führte andererseits auch dazu, die UNO-Stationierungstruppe vielfach nicht mehr für ein *Friedensinstrument*, sondern schon für einen *Friedensersatz* zu halten. So konnte ein Klima trügerischer Sicherheit entstehen, in dem die Probleme ungelöst blieben, die Schwungkraft der Lösungsversuche erlahmte, das Interesse der Weltmeinung an der Zypernfrage verlorenging und das Streben der Parteien, eine dauerhafte Lösung zu finden, nachließ. Kaum jemand nahm den inneren Druckanstieg in Zypern wichtig, denn jedermann hatte den Eindruck, daß die UNO-Truppe den Deckel dieser Pandorabüchse fest verschraubt habe. Generalsekretär Waldheim hat in seiner Einführung zum Jahresbericht 1973/74 über die Arbeit der Vereinten Nationen⁵ darauf hingewiesen, daß Friedensaktionen nach Art des Zypern-Engagements nicht Selbstzweck sein dürfen. Die Erfahrung

mit Zypern habe wieder einmal gezeigt, daß eine Friedenssicherungsaktion nicht zu einem Nachlassen der Bemühungen, eine Lösung zu finden, führen dürfe, denn wenn die Konfliktursachen nicht beseitigt werden, könnten sie schließlich das Fundament, auf dem sich die Friedenssicherung aufbaue, zerstören.

III

Der Staatsstreich vom 15. Juli gegen Erzbischof Makarios und vor allem das militärische Eingreifen der Türkei haben die Vereinten Nationen abrupt aus ihrer Sommerpause aufgeschreckt und sie in den Strudel der Ereignisse gezogen. Die UNO-Aktion konzentrierte sich auf die Schwerpunktbereiche Sicherheitsrat und UNFICYP. In New York befaßte sich der Sicherheitsrat mit allen Phasen des Konflikts; er war praktisch in Permanenz in Sitzung, in Konsultationen oder in Sitzungsbereitschaft. Am Ort der Geschehnisse trat UNFICYP als Polizei-, Vermittlungs- und humanitäres Hilfsorgan in Erscheinung.

Der Sicherheitsrat richtete am 20. Juli einen Feuereinstellungsappell an alle Parteien⁶. Er mußte diesen Aufruf im Laufe des Konflikts noch dreimal wiederholen, bis die Waffenruhe einigermaßen stabilisiert war. Die wichtigste Aufgabe von UNFICYP war, mit den verfügbaren begrenzten personellen Kräften, die örtliche Waffenruhe zu sichern und sie in Zusammenarbeit mit den Parteien zu überwachen. Darüber hinaus sollte UNFICYP auf Anweisung Waldheims alles tun, um den Ausbruch von Volksgruppenstreitigkeiten zu vermeiden und um die Zivilbevölkerung vor Übergriffen zu schützen. Im weiteren Verlauf des Konflikts trat die Truppe immer stärker als Helfer der bedrängten und notleidenden Zivilbevölkerung hervor. Neuzuführungen halfen ihr aus ihrem Personalengpaß. Am 31. Juli war UNFICYP 3 484 Mann stark. Mitte August erreichte UNFICYP ihre Sollstärke von etwas mehr als 4 400 Mann.

IV

Der Sicherheitsrat widmete sich in öffentlichen Sitzungen und nichtöffentlichen Konsultationen zwischen dem 16. Juli und dem 30. August 1974 der Entwicklung Zyperns und den Ereignissen im Ostmittelmeergebiet. In dieser Zeit traf der Rat Entscheidungen von praktischer und politischer Bedeutung. Infolge des ständigen Wiederaufflackerns der Kämpfe und wegen der massiven türkischen Invasion mußte der Rat, wie schon erwähnt, viermal zur Einstellung der Kämpfe aufrufen. Die Forderung des Sicherheitsrates nach Beendigung jeder ausländischen Intervention, die nicht mit Zyperns Unabhängigkeit und Souveränität zu vereinbaren ist, sowie nach Abzug aller Truppen, die sich nicht aufgrund internationaler Verträge in Zypern aufhalten⁶, zielen praktisch auf die Wiederherstellung des machtpolitischen und territorialen Status quo. In die gleiche Richtung zeigt die in derselben Entschliebung enthaltene Aufforderung an die Zypern-Garantiemächte von 1959 (Griechenland, Türkei und Großbritannien), Verhandlungen zur Wiederherstellung des regionalen Friedens und für die Wiedereinsetzung einer verfassungsmäßigen Regierung in Zypern aufzunehmen. In späteren Beschlüssen wurde zwar immer wieder auf die Resolution vom 20. Juli (S/Res/353) als die Basisentschliebung verwiesen, aber auf Form, Teilnehmerkreis und Modalitäten künftiger Verhandlungen nicht mehr näher eingegangen. In keiner Resolution hat der Sicherheitsrat substantielle Fragen der Verhandlungsführung vorweggenommen oder erwähnt. In einer Resolution vom 16. August⁷ stellte der Sicherheitsrat jedoch im Hinblick auf die erheblichen türkischen Geländegewinne im Nordosten Zyperns fest, das Verhandlungsergebnis dürfe in keiner Weise durch Vorteile aus militärischen Operationen vorbestimmt und beeinflusst werden.

Unter dem Eindruck des Todes von drei österreichischen UNO-Soldaten, die bei einem willkürlichen Angriff eines türkischen

Kampfflugzeuges ums Leben kamen, forderte der Sicherheitsrat in einer von Österreich miteingebrachten Entschliebung am 16. August⁸ alle Parteien auf, den internationalen Status der UNO-Truppe zu respektieren und alles zu unterlassen, was die Sicherheit und das Leben der UNFICYP-Angehörigen gefährden könnte. In einer bereits erwähnten Entschliebung mißbilligte der Sicherheitsrat am 17. August⁷ ausdrücklich die *einseitigen Militäraktionen*, ohne die dafür verantwortliche Türkei namentlich zu erwähnen. Dieser indirekte Tadel ohne Namensnennung war ein Kompromiß. Da eine direkte Verurteilung der Türkei im Sicherheitsrat nicht durchzusetzen war, wurde ein von Frankreich vorgebrachter Antrag auf Verurteilung der Türkei stilistisch überarbeitet und inhaltlich abgeschwächt. Diese Mißbilligung bleibt die wichtigste Unmuts-erklärung des Sicherheitsrates über die türkischen Angriffe. Einer weitergehenden Formulierung hätten sich mehrere Mitglieder aus Gründen politischer Solidarität und im Interesse ihrer politischen Beziehungen zu Ankara nicht angeschlossen.

Als die Notlage der Zivilbevölkerung immer dringlicher nach energischen Hilfsmaßnahmen verlangte, forderte der Rat am 30. August die Parteien auf⁹, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um die Leiden der betroffenen Menschen lindern zu helfen, die Achtung vor den Menschenrechten wiederherzustellen und in Zusammenarbeit mit Waldheim eine friedliche Regelung der Flüchtlingsfrage anzustreben. Waldheim, dem die politische Koordination der humanitären Zypernhilfe obliegt, ersuchte in einem Appell die Regierungen, nichtstaatliche Organisationen und private Geldgeber als Soforthilfe zur Anwendung der ärgsten Not einen Betrag von 22 Millionen US-Dollar aufzubringen. Der Flüchtlingskommissar Prinz Sadrudin Aga Khan schätzt die Zahl der Hilfebedürftigen in Zypern auf rund eine Viertelmillion Menschen.

V

Sitzungssaal und der Öffentlichkeit nicht zugängliche private Verhandlungsräume, in denen sich das abspielt, was in Zeitungsberichten als ›Tauziehen hinter den Kulissen‹ umschrieben wird, waren in den sieben Wochen der Konfliktbehandlung oftmals Schauplatz von Positionskämpfen der Großmächte. Ein großer Teil der eigentlichen Verhandlungen und Konsultationen wurde hinter verschlossenen Türen abgewickelt. Nicht alle Gegensätze und Interessenunterschiede konnten unter Ausschluß der Öffentlichkeit bereinigt werden, so daß die Supermächte in öffentlicher Debatte mitunter einen Konfrontationskurs steuerten. Wieder einmal zeigte es sich, daß der Sicherheitsrat als Schlichtungsinstanz nur funktionieren kann, wenn alle vetoberechtigten Großmächte am gleichen Strang ziehen oder sich bei Abstimmungen abseits verhalten, wie China dies in Angelegenheiten der Friedenserhaltung tut.

Die verabschiedeten Resolutionen stellen ein Maximum des in dieser Situation politisch Erreichbaren dar. Bei Licht besehen behandelte der Sicherheitsrat nur Fragen, die im Vorfeld oder an der Peripherie einer Verhandlungslösung stehen. In das Zentrum der eigentlichen Problematik — welche Marschroute zum Frieden eingeschlagen werden soll und wie die Dauerregelung der Verhältnisse in Zypern aussehen soll — ist der Sicherheitsrat nicht eingegangen. Versuche, die politische Lösung zu definieren, wären in aller Wahrscheinlichkeit wegen des in Substanzfragen herrschenden sowjetisch-amerikanischen Interessengegensatzes illusorisch gewesen.

Bei der Behandlung der Zypernkrise sind im Sicherheitsrat mehrere Hauptströmungen sichtbar geworden. Die wichtigsten dieser Trends sind:

1. Die Konzeption der Sowjetunion, Moskau ein weitgehendes Mitspracherecht bei den internationalen Bemühungen um eine Zypern-Regelung zu sichern. Der sowjetische Vorschlag, die Lösung des Zypern-Konflikts den 15 Mitgliedern des Sicherheitsrates zu übertragen, machte diese Absicht ebenso

deutlich wie die vom sowjetischen Delegierten mehrfach vorgeschlagene Entsendung einer Kundschaftermission des Sicherheitsrates, die in Zypern die Lage prüfen und die Einhaltung der Feuerpause kontrollieren sollte. Die Moskauer Klage, der Westen behandle den Fall Zypern als eine Art Familienangelegenheit im Kreis der NATO-Mächte, und der schnelle Moskauer Positionswechsel von der Unterstützung der Türkei zum Beistand für das von Amerika enttäuschte und zum NATO-Austritt bereite Griechenland zeigte deutlich, wie flexibel und auf den eigenen Interessenvorteil bedacht Moskau durch die Zypernkrise steuerte.

2. Auffallende Zurückhaltung und diplomatische Bemühungen, auf anderen Ebenen eine Lösung zu finden, kennzeichnen die Haltung der Westmächte. Zeitweilig verharrte der Delegierte der USA, so schien es jedenfalls, in der passiven Rolle des stillen Beobachters. Das amerikanische Engagement in der Zypern-Krise lag offenbar im Bereich bilateraler Geheimdiplomatie. In den nichtöffentlichen Beratungen schienen die USA offenbar bemüht, die Gefühle der Türkei zu schonen. Die strategischen Interessen der USA mögen dieses Verhalten bestimmt haben.

Großbritannien, als Garantmacht von 1959 unmittelbar in die Lösungsversuche eingeschaltet, propagierte die herkömmliche Methode der regionalen Verständigung der am Konflikt unmittelbar beteiligten Parteien und zeigte sich, ebenso wie die USA, an Vorschlägen desinteressiert, die Zypernfrage einem heterogenen Konferenzgremium zu unterbreiten. Österreichs Vertreter profilierte sich in der zweiten Phase der Zypernkrise lag offenbar im Bereich bilateraler Geheimdiplomatie. In den nichtöffentlichen Beratungen schienen die offenbar bemüht, die Gefühle der Türkei zu schonen. Die 3. Generalsekretär Waldheim praktizierte die recht erfolgversprechende Methode der kleinen pragmatischen Maßnahmen am Ort. Die Wiederankurbelung der Gespräche der beiden Volksgruppenführer Raul Denktasch und Glafkos Clerides ist Teil dieser Methode. Waldheim hat maßgeblich dazu beigetragen, daß sich die beiden Volksgruppenchefs wieder an einen Tisch gesetzt haben. Der Volksgruppendedialog führte zu Fortschritten bei der Bewältigung humanitärer Probleme, und am 16. September gab Waldheim in New York bekannt, daß sich die Leiter der beiden Gemeinschaften in ihrem Dialog bereits auf politischem Terrain befänden. Die praktische Methode Waldheims, die allgemein als der Weg des gesunden Menschenverstandes angesehen wird, hat in den Vereinten Nationen Zustimmung und Anerkennung gefunden.

VI

Die folgenden Ausführungen sollen im Stil eines stark gerafften Logbuchs mit knappen Strichen ein Bild der wichtigsten Vorgänge im Sicherheitsrat skizzieren:

16. Juli 1974: Der Rat tritt auf Antrag Waldheims und des zyprischen Delegierten Zenon Rossides zur Beratung des Putsches gegen Makarios zusammen. Der Mangel an verlässlichen Informationen, aber das geradezu mit Händen greifbare Unbehagen über das gestörte machtpolitische Gleichgewicht im östlichen Mittelmeer bestimmt das Klima. Waldheim warnt: Der Coup gegen Makarios kann leicht über den Bereich des Volksgruppenkonflikts hinausgreifen. Das UNFICYP-Mandat gelte nur für *interkommunale Streitfälle*, die Truppe könne nicht mit Fragen, die zu den inneren Angelegenheiten einer Volksgruppe gehören, befaßt werden. — Die Sowjetunion verurteilt den Putsch. Der USA-Vertreter bedauert, daß die Balance gestört wurde. Das Barometer zeigt ein gelassenes und geschäftsmäßiges Verhandlungsklima an.

19. Juli 1974: Makarios erscheint im vollen Ornat im Saal des Sicherheitsrates, vom türkischen Protokollchef der Vereinten Nationen mit dem Zeremoniell für Staatsoberhäupter behandelt. Wer eine Parallele zu dem dramatischen Auftritt Haile Selassies vor dem Völkerbund 1936 erwartet hat, kommt nicht auf seine Rechnung. Makarios verliert ruhig eine halbstündige

Rede, in der er die Wiederherstellung der konstitutionellen Ordnung Zyperns verlangt, und verläßt dann lächelnd und würdevoll den Saal. — Die Stimmung pendelt sich zugunsten von Makarios ein. Griechenland und das zyprische Regime Nikos Sampson scheinen isoliert.

20. Juli 1974: Der militärische Einmarsch der Türkei verändert die Gesamtlage. Der Sicherheitsrat fordert Waffenruhe⁸. Die Resolution wird nach achteinhalbstündigen Konsultationen einstimmig gebilligt. Der Vertreter der Türkei verteidigt die Truppenlandung als Notwehrakt, läßt aber nicht erkennen, ob seine Regierung den Feuereinstellungsappell befolgt. Die Regierung in Ankara schweigt.

22. Juli 1974: Waldheim unterrichtet den Sicherheitsrat über eine beabsichtigte Verdoppelung der UNO-Truppe. Gegenwärtig seien 2 200 Soldaten und 150 zivile UNO-Polizisten in Zypern stationiert. Eine Reihe von Ländern hätten bereits Verstärkungen zugesagt. Tags zuvor hatte Waldheim einen neuerlichen Appell an die Konfliktparteien gerichtet, die Waffen schweigen zu lassen und in Verhandlungen einzutreten. Waldheim bezeichnet die Lage als sehr ernst.

23. Juli 1974: Erneuter Appell des Sicherheitsrates, den Waffenstillstand unverzüglich zu befolgen. Zugleich dringender Ruf an alle Konfliktparteien, Zurückhaltung zu üben und alles zu vermeiden, was die Spannungen verschärfen könnte¹⁰. In Zypern übernimmt Glafkos Clerides die Geschäfte des amtierenden Präsidenten. In Griechenland tritt die Militärregierung zurück und Konstantin Karamanlis bildet eine neue Zivilregierung in Athen. In Zypern gehen die Kämpfe um den Flughafen Nikosia weiter. Nach Abzug der Nationalgarde übernimmt UNFICYP den Flughafen und erklärt ihn zur international geschützten Zone.

28./29. Juli 1974: Die Sowjetunion fordert die Entsendung einer Sondermission des Sicherheitsrates nach Zypern. Die Mission soll dort die Lage prüfen, den Waffenstillstand sichern und auf alle Beteiligten beruhigend wirken. Am 29. Juli schlägt der Sowjetvertreter die Beteiligung Zyperns an den Genfer Verhandlungen vor. Die Vertreter der Westmächte reagieren auf diese Vorschläge lustlos. Der Rat vertagt sich ohne Abstimmung. In Beobachterkreisen mutmaßt man, Moskau wolle mit dieser Taktik »fünf Minuten vor zwölf« einen Genfer Beschluß über eine Teilung Zyperns und eine langfristige Stationierung ausländischer Truppen verhindern.

1. August 1974: Das Genfer Abkommen erweitert den Aufgabenkreis von UNFICYP. Ein sowjetisches Veto blockiert eine Resolution, die Waldheim Vollmacht geben soll, den Einsatz der Friedenstruppe entsprechend den Genfer Beschlüssen zu regeln. Das Veto kommt nach hitziger Verfahrensdebatte, in der der sowjetische Vertreter vergeblich um mehrstündigen Aufschub der Abstimmung gebeten hatte. Das Veto hat nur prozeduralen, keineswegs politischen Charakter. Es war ein Protest gegen das Behandlungsverfahren. Am nächsten Tag wird das Veto aufgehoben. — Eine Aufforderung des türkischen Kommandanten, UNFICYP-Einheiten aus dem türkischen Brückenkopf abzuziehen, bringt ein Element der Unsicherheit in die Friedensaktion. Später lenkt die Türkei ein und erklärt sich zu Verhandlungen auf lokaler Ebene bereit. Der Sicherheitsrat gibt jetzt Waldheim Vollmacht für den Einsatz der UNFICYP nach den in Genf erteilten Richtlinien. Die Sowjetunion enthält sich der Stimme. Die Resolution unterscheidet sich nur unwesentlich von derjenigen, die in der Nacht zuvor durch sowjetisches Veto verhindert wurde.

14. August 1974: Die Türkei nimmt nach dem Zusammenbruch der Genfer Konferenz die Kampfhandlungen in großem Stil wieder auf. Der Sicherheitsrat tritt kurzfristig zu nächstlicher Krisensitzung zusammen. Er nimmt ohne Debatte eine von Großbritannien eingebrachte Entschließung an. Es ist ein Appell, die Waffen schweigen zu lassen. Für weitere Verstöße droht der Rat jetzt »wirksame Maßnahmen« an.

15. August 1974: Der Sicherheitsrat bekräftigt in einer Resolu-

tion alle seine bisherigen Zypernbeschlüsse. Dies ist faktisch ein neuer Appell, Waffenruhe eintreten zu lassen.

16. August 1974: Der Sicherheitsrat nimmt zwei weitere Anträge an. Die erste ist die bereits erwähnte Resolution zum Schutz von UNO-Soldaten in Zypern, die auf eine Initiative Österreichs zurückgeht⁸. Die zweite ist der indirekte Tadel an den einseitigen Militäraktionen der Türkei⁷.

23. August 1974: Unter den Ratsmitgliedern finden private Konsultationen über einen sowjetischen Vorschlag zur Einberufung einer internationalen Zypernkonferenz statt. Über den Vorschlag wird, da er im Westen keine Gegenliebe findet und auch bei neutralen Mitgliedern eher auf Skepsis und Desinteresse stößt, nicht formell eingebracht und behandelt.

30. August 1974: Der Sicherheitsrat befaßt sich mit der Flüchtlingsnot in Zypern und richtet einstimmig einen Appell an die Konfliktparteien, alles zu tun, um die Leiden der Menschen in Zypern zu lindern und die Achtung vor den Menschenrechten zu sichern. Am 5. September ruft Waldheim Regierungen und nichtstaatliche Organisationen sowie private Geldgeber auf, sich an der Hilfsaktion der Vereinten Nationen für die Kriegsoffer in Zypern mit Geld- und Sachspenden zu beteiligen.

VII

Die Genfer Zypern-Vereinbarung hat den Aufgabenkreis von UNFICYP den zur Zeit in Zypern herrschenden Verhältnissen anzupassen versucht. Die Truppe soll nach den Genfer Bestimmungen den Zugang zu den am Rande der türkischen Einflußzone im Nordosten Zyperns zu bildenden entmilitarisierten Sicherheitszonen kontrollieren. Die Einheiten der zypri-schen Nationalgarde sollen alle türkischen Wohnklaven, die sie besetzt halten, räumen, damit UNFICYP den Schutz dieser Dörfer und Gebiete übernehmen kann. Türkische Enklaven außerhalb der türkisch besetzten Zone werden von einem UNFICYP-Sicherheitsgürtel umgeben, dürfen aber eigene Polizei- und Sicherheitskräfte unterhalten. In gemischten Wohngebieten soll UNFICYP für Ruhe und Ordnung sorgen.

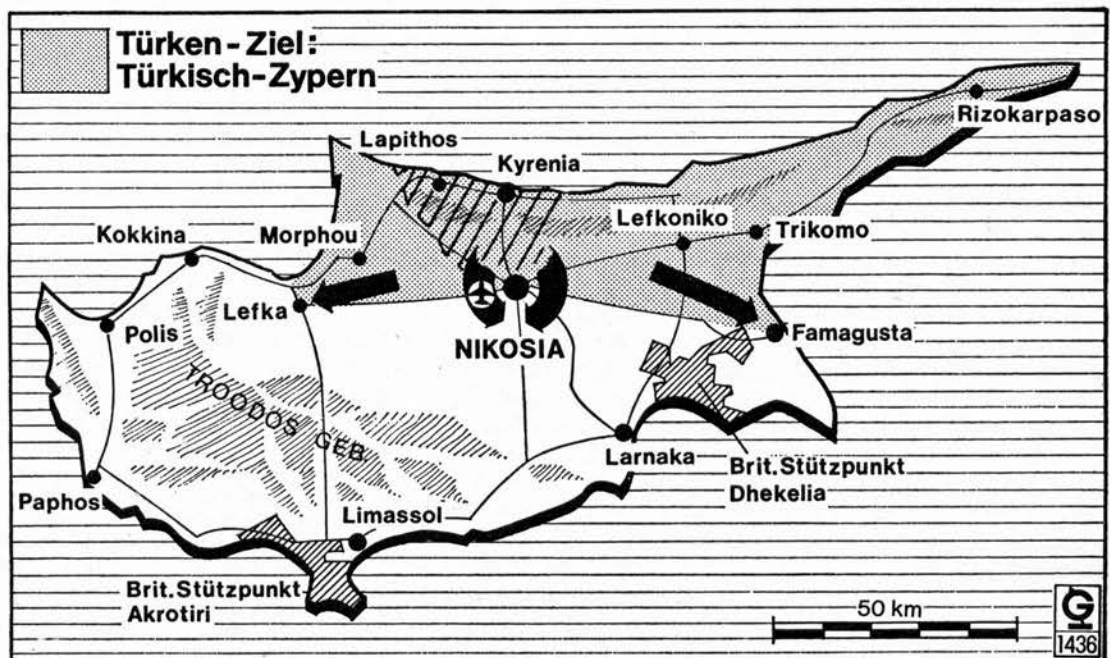
Wo bisher bewegliche kleine Inspektionsteams ausgereicht haben, muß jetzt eine relativ fest ansässige Stationierungstruppe eingesetzt werden, damit die umfangreichen Überwachungsaufgaben erfüllt werden können. Die Truppe bewacht eine Demarkationslinie, hinter der reguläre Armeeeinheiten stehen.

Die Truppe soll außerdem Wohngebiete sichern, in denen, erschreckt durch Berichte über Massaker und Gewalttätigkeiten auf beiden Seiten, Furcht und Haß mehr denn je schwelen. Ein Netz von strategisch angelegten festen Kontroll- und Beobachtungsposten, das in potentiellen Gefahrenzonen besonders dichtmaschig sein muß, wird errichtet. UNFICYP-Angehörige sollen sich ständig in der Öffentlichkeit zeigen, ihre Uniform soll zum Straßenbild gehören, damit der Bevölkerung Vertrauen eingefloßt wird. Informationen über die örtlichen Verhältnisse müssen laufend eingeholt werden, es muß festgestellt werden, wo Notfälle auftreten und wo Hilfeleistung erforderlich ist. Besonders schwierig ist die Lage in Nikosia, wo die Gefahr militärischer Konfrontation weiterbesteht und wo UNFICYP sich als dünne Isolierschicht zwischen die Konfliktparteien schieben muß. Gerade hier gilt es zu verhindern, daß die immer wieder auftretenden Schießereien sich nicht zu Kämpfen steigern. Der Tendenz zu Plünderungen und Ausschreitungen muß ein Riegel vorgeschoben werden. Innerhalb der türkisch besetzten Zone beschränken sich die Aktionen der UNFICYP auf humanitäre Hilfsdienste in der Hafenstadt Kyrenia und den umliegenden Ortschaften. Besonders notwendig sind Hilfsaktionen für die Bevölkerung und Flüchtlinge in dem Bergdorf Bellapais bei Kyrenia. In der türkischen Zone werden eingeschlossene Bevölkerungsgruppen mit Nahrungsmitteln versorgt.

Am 10. August übermittelte Waldheim dem Sicherheitsrat einen Zwischenbericht über die Tätigkeit der Friedenstruppe. Da die militärischen Vertreter Griechenlands, der Türkei und Großbritanniens zu diesem Zeitpunkt das Ausmaß der Sicherheitszonen noch nicht festgelegt hatten, konnte UNFICYP die Überwachung dieser Zonen noch nicht übernehmen. Die UNFICYP-Einheiten stünden aber bereit, den Schutz der türkischen Wohnklaven zu übernehmen, sobald die »griechischen oder griechisch-zyprischen Kräfte« abgezogen seien. UNFICYP-Angehörige versähen aber schon humanitäre Hilfs- und Schutzfunktionen. Die Truppe kontrolliere regelmäßig die von der Nationalgarde besetzten türkischen Dörfer und Gebiete, stehe der Bevölkerung mit Hilfsdiensten zur Verfügung, stelle Fahrzeugkolonnen für die Belieferung der Gebiete mit Versorgungsgütern zusammen und sei bei der Beschaffung von Wasser und Medikamenten behilflich.

Gegenseitige Beschuldigungen über Greuel-taten und Grausamkeiten der anderen Seite haben Anfang September die

Zur Zeit wird auf Zypern wenig geschossen. Der Friede ist auf die Insel aber nicht eingezogen. Die Türken haben bis jetzt 40 Prozent des Landes mit Gewalt an sich gerissen, obwohl der türkische Bevölkerungsanteil nur 18 Prozent beträgt gegenüber rund 80 Prozent des griechischen. Die Mutterländer Griechenland und Türkei sind an der Insel nicht allein interessiert. Es gibt auf Zypern zwei britische Stützpunkte, und im Hintergrund stehen Nato und die Sowjetunion. Zypern könnte eine Idylle sein, leider ist es ein weltpolitisch brisanter Platz. (Siehe Beitrag auf S. 172.)



interkommunalen Beziehungen neuerlich verschärft. UNFICYP hat sich angeboten, bei der Nachprüfung solcher Behauptungen mitzuhelfen, aber in der Praxis scheinen die Parteien kaum gewillt, der Truppe Gelegenheit zu unparteiischen Untersuchungen über den Wahrheitsgehalt von Massaker-Gerüchten zu geben.

Am 10. September stellte Waldheim in einem weiteren Bericht an den Sicherheitsrat fest, daß UNFICYP jetzt 36 Stellungen im türkisch-kontrollierten Gebiet bezogen habe, und 93 Stellungen außerhalb der türkischen Kontrollzone, davon 19 in türkisch-zyprischen oder gemischten Dörfern besetzt halte. In den meisten anderen türkischen oder gemischten Wohngebieten würden jetzt täglich Patrouillengänge durchgeführt.

Krieg und Nachkrieg

Die UN-Grundsätze bei Kriegs- und Humanitätsverbrechen

DR. WOLFGANG HEIDELMEYER

I

Am 3. Dezember 1973 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen einen Katalog von »Grundsätzen der internationalen Zusammenarbeit bei der Ermittlung, Festnahme, Auslieferung und Bestrafung von Personen, die der Begehung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit schuldig sind«, verabschiedet¹. Damit wurde ein Weg fortgesetzt, über den in dieser Zeitschrift zu berichten schon vor einigen Jahren im Zusammenhang mit dem Problem der Verjährung von Kriegs- und Humanitätsverbrechen Anlaß war². Die Bemühungen um einen Kodex der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit, die bereits zu Formulierungen der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen geführt hatten, wurden im Jahre 1954 zunächst aufgegeben, weil es nicht möglich war, den Begriff der Aggression zu definieren³. Die Stunde für eine solche Definition wird vielleicht in der Herbstsitzung der Organisation heranreifen⁴. Erst wenn dies bewirkt sein wird, kann man einen klaren Überblick zum Wert der Bemühungen der Völkerrechtsgemeinschaft um eine Zurückdrängung des Krieges durch Drohung mit Strafmaßnahmen gewinnen. Die Schwierigkeiten, die eine breite Einigung über den Grundsatz der Unverjährbarkeit von Kriegs- und Humanitätsverbrechen verhindert haben, zeigten sich erneut bei der Debatte um die jetzt beschlossenen Grundsätze. Das Feld der rechtlichen und damit auch der politischen Probleme ist weit gesteckt, denn im internationalen Strafrecht liegt die Durchdringung der Rechtsprobleme mit politischen Interessen fast noch mehr in der Natur der Sache als im Strafrecht überhaupt.

In der Frage der Bestrafung von Kriegs- und Humanitätsverbrechen besteht ein deutliches Bedürfnis für enge internationale Zusammenarbeit in allen Verfahrensstadien, insbesondere bei der Beweissicherung, das indessen Beschränkungen erfährt, beispielsweise wegen des politischen Charakters der Straftaten, der notwendigen Vermeidung von Doppelbestrafungen, der Präjudizierung des »ordre public« oder anderer »essentieller Interessen« der Staaten.

Nicht einfacher liegt das Problem der Auslieferung wegen des doppelten Kriminalitätsgehalts der Verbrechen nach einzelstaatlichem und nach Völkerrecht, wegen des Schutzes politischer Straftäter, der Nichtauslieferung eigener Staatsangehörigen und widersprüchlicher Erfordernisse verschiedenartiger Rechtssysteme. Daran ändert es nichts, daß zum Beispiel der Grundsatz der Nichtauslieferung der eigenen Staatsangehörigen von dem einen als völkerrechtlich gesichertes Prinzip, von dem anderen als nicht relevante Minderheitsmeinung bezeichnet wird: die politische Kontroverse bleibt auch unüberwindlich, wenn man der zweiten Auffassung folgt. Die vielfältigen Bemühungen während des Zweiten Weltkrieges, zu einer detaillierten Konvention über die Auslieferung von Kriegsverbrechern zu gelangen, blieben bereits ohne Erfolg,

Anmerkungen

- 1 UN-Doc.S/Res/186 vom 4. März 1974. — Deutsche Übersetzung siehe VN 12. Jg. (1964) Heft 2, S. 77.
- 2 UN-Doc.S/11137 vom 1. Dezember 1973.
- 3 UN-Doc.S/11294 vom 2. Mai 1974.
- 4 UN-Doc.S/Res/349 vom 29. Mai 1974. — Deutsche Übersetzung siehe VN 22. Jg. (1974) Heft 3, S. 94.
- 5 UN-Doc.A/9601/Add.1 vom 30. August 1974.
- 6 UN-Doc.S/Res/353 vom 20. Juli 1974. — Deutsche Übersetzung siehe VN 22. Jg. (1974) Heft 4, S. 125.
- 7 UN-Doc.S/Res/360 vom 16. August 1974. — Deutsche Übersetzung siehe VN 22. Jg. (1974) Heft 5, S. 159.
- 8 UN-Doc.S/Res/359 vom 15. August 1974. — Deutsche Übersetzung siehe VN 22. Jg. (1974) Heft 5, S. 159.
- 9 UN-Doc.S/Res/361 vom 30. August 1974. — Deutsche Übersetzung siehe VN 22. Jg. (1974) Heft 5, S. 159.
- 10 UN-Doc.S/Res/354 vom 23. Juli 1974. — Deutsche Übersetzung siehe VN 22. Jg. (1974) Heft 4, S. 125.

obwohl die Grundlage für breiten Konsens sicher damals noch besser gewesen sein dürfte als in den heutigen Tagen; man behalf sich schließlich mit formlosen administrativen Abschiebungsmaßnahmen⁵.

Schließlich ist auch die Bestrafung mit Beschränkungen beladen: Verjährung oder Nichtverjährung, Anwendung des allgemeinen oder eines besonderen Strafverfahrensrechts, Qualifizierung der Straftaten als »politische« oder als »gemeine« Verbrechen, Strafart und Strafmaß sowie einzelne Gesichtspunkte des Strafvollzuges. Und endlich mag es nicht überall so einfach zugehen wie im Falle Yamashita V. Styer, in dem der Oberste Gerichtshof der Philippinen erkannte, daß ungeachtet des Fehlens besonderer Rechtssätze und (zur Zeit des Urteilspruches) ratifizierter Konventionen Kriegsverbrecher nach Maßgabe des Satzes der philippinischen Verfassung, demzufolge die allgemein anerkannten Grundsätze des Völkerrechts als Landesrecht gelten, legitim verurteilt werden können. Auch der Generalsekretär der Vereinten Nationen hat die Notwendigkeit nicht empfunden, die Definition des Kriegsverbrechens und des Verbrechen gegen die Menschlichkeit über die Nürnberger Grundsätze hinaus erneut zu bekräftigen. In dieser Auffassung sind ihm einzelne Staaten gefolgt, andere haben ihre Vorbehalte ausgesprochen⁶. Immerhin sind diese Definitionen inzwischen Gegenstand des Vertragsvölkerrechts⁷.

Aber damit ist die Kette der offenen Fragen noch nicht geschlossen. Wie verhält es sich mit der Spannungslage zwischen dem als Menschenrecht anerkannten Recht auf Asyl und der Auslieferung von Personen, die eines Kriegs- oder Humanitätsverbrechens beschuldigt werden? In ihrer Asyldeklaration vom 14. Dezember 1967 hat die Generalversammlung versucht, beides gegeneinander abzuwägen, indem sie anerkannte, »daß die Gewährung von Asyl durch einen Staat gegenüber Personen, die berechtigt sind, sich auf den Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu berufen, ein friedlicher und humanitärer Akt ist, der als solcher nicht als unfreundliche Handlung eines anderen Staates betrachtet werden kann«, und empfahl, »die Staaten sollten sich ohne Präjudiz für bestehende Asylrechtsinstrumente und den Status der Flüchtlinge und Staatenlosen« in ihrer Praxis der Asylgewährung von folgenden Prinzipien leiten lassen:

»Artikel 1

1. Die Asylgewährung seitens eines Staates, in Ausübung seiner Souveränität, an Personen, die berechtigt sind, sich auf Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung über die Menschenrechte zu berufen, einschließlich von Personen, die gegen den Kolonialismus kämpfen, soll von allen anderen Staaten respektiert werden.
2. Das Recht, Asyl zu suchen und zu genießen, kann von keiner Person in Anspruch genommen werden, von der mit ernstlichen Gründen zu vermuten ist, daß sie ein Verbrechen gegen

- den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit, wie in den internationalen Instrumenten zur Bestimmung solcher Verbrechen definiert, begangen hat.
3. Es bleibt dem Asyl gewährenden Staat überlassen, die Gründe für die Gewährung des Asyls abzuwägen...⁸

Was heißt das? In jedem Falle ist und bleibt jeder einzelne Staat der erste und letzte Richter bei der Frage der Asylgewährung, dem es obliegt, in Fällen der Beschuldigung des Verbrechens die Ernstlichkeit der Gründe zu bejahen oder anzuzweifeln, und vielleicht kann er sie sogar bejahen und dennoch Asyl gewähren, wenn es sich nur um einen Kämpfer gegen den Kolonialismus handelt: der Respektierung durch alle anderen Staaten nach der Erklärung vom 14. Dezember 1967 kann er sicher sein. Oder sind Kämpfer gegen den Kolonialismus der Kriegs- oder Humanitätsverbrechen überhaupt moralisch und rechtlich unfähig? Liegt in den Fällen eines nationalen Befreiungskrieges vielleicht überhaupt kein Krieg im Sinne der Bestrafungsprinzipien vor, wenigstens auf einer Seite, weil es auf dieser Seite ein ›gerechter Krieg‹ ist? Ist man möglicherweise wieder bei den antiquierten Begriffen vom ›gerechten‹ und vom ›ungerechten Krieg‹ angekommen? Und ist das ›Verbrechen gegen den Frieden‹, anders als die schon recht konkreten Kriegs- und Humanitätsverbrechen, wirklich schon ausreichend definiert, um einer rechtlichen und nicht nur politischen Wertung zu genügen?⁹

II

Auch solche Fragen bleiben ungeachtet der Redlichkeit aller kompromißbeladenen Anstrengungen der Vereinten Nationen in den Grundsätzen vom 3. Dezember 1973 ohne überzeugende Lösung. Betrachten wir den Wortlaut:

1. Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, wann und wo immer begangen, sollen ausgeforscht werden, und Personen, gegen die Beweise vorliegen, daß sie solche Verbrechen begangen haben, sollen der Verfolgung, Festnahme, einem Gerichtsverfahren und, sofern schuldig befunden, der Bestrafung unterliegen.
2. Jeder Staat hat das Recht, seine eigenen Staatsangehörigen für Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu bestrafen.
3. Die Staaten sollen auf zwei- oder mehrseitiger Grundlage im Hinblick auf die Verhinderung (halting and preventing) von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zusammenarbeiten sowie landesrechtliche und internationale Maßnahmen zu diesem Zweck ergreifen.
4. Die Staaten sollen einander bei der Ermittlung, Festnahme und gerichtlichen Behandlung von Personen, die solcher Verbrechen verdächtig sind, und, sofern schuldig befunden, bei ihrer Bestrafung unterstützen.
5. Personen, gegen die Beweise vorliegen, daß sie Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben, sollen in der Regel in den Ländern, in denen sie diese Verbrechen begangen haben, vor Gericht gestellt und, sofern schuldig befunden, bestraft werden. In diesem Zusammenhang sollen die Staaten in Fragen der Auslieferung solcher Personen zusammenarbeiten.
6. Die Staaten sollen zusammenarbeiten bei der Beschaffung von Informationen und Beweismitteln, die helfen können, die in vorstehendem Paragraphen 5 bezeichneten Personen vor Gericht zu stellen, und sie sollen solche Informationen austauschen.
7. In Übereinstimmung mit Artikel 1 der Erklärung über Territoriales Asyl vom 14. Dezember 1967, sollen die Staaten Personen, von denen mit ernstlichen Gründen zu vermuten ist, daß sie ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben, kein Asyl gewähren.
8. Die Staaten sollen keine gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen ergreifen, welche internationale Verpflichtungen präjudizieren können, die sie im Hinblick auf die Ermittlung, Festnahme, Auslieferung und Bestrafung von Personen, die der Begehung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit schuldig sind, übernommen haben.
9. Bei der Zusammenarbeit im Hinblick auf die Ermittlung, Festnahme und Auslieferung von Personen, gegen die Beweise vorliegen, daß sie Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben, und, sofern sie schuldig sind, bei deren Bestrafung, sollen die Staaten in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und der Erklärung über die Grundsätze des Völkerrechts

betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten in Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen handeln.¹⁰

Beim Lesen dieses Textes fällt zunächst die äußerst schwerfällige Fassung ins Auge, die man bei Resolutionen der Vereinten Nationen zwar schon gewöhnt ist, aber bei einem Instrument dieser Bedeutung gerne vermissen würde:

Grundsatz 1 enthält das allgemeine Verfolgungs- und Bestrafungsprinzip, ohne die Verfahrens- oder materiellen Strafrechtsgrundsätze zu internationalisieren; dies dürfte dem nationalen Strafrecht überlassen bleiben, das völlig verschiedenartigen Grundsätzen Raum geben kann.

Grundsatz 2 verleiht jedem Staat das Recht, gibt ihm aber dem Wortlaut nach leider nicht ebenso die Pflicht, seine eigenen Staatsangehörigen für Kriegs- oder Humanitätsverbrechen zu bestrafen. Die unvollständige Formulierung ist erst recht zu bedauern, wenn man sich vor Augen hält, daß die Gerichtsbarkeit nach *Grundsatz 5* im allgemeinen bei den Staaten liegen wird, auf deren Gebiet die Verbrechen begangen worden sind, und daß insoweit eine Zusammenarbeit wegen der Auslieferung stattfinden soll. Man kann sich leicht vorstellen, daß nach einem Kriege der siegreiche Staat Mittel und Wege findet, Kriegsverbrecher aus dem unterlegenen Staat vor Gericht zu ziehen, ohne zugleich von dem Recht Gebrauch zu machen, seine eigenen Staatsangehörigen in gleicher Weise zu behandeln, wenn sie gleiche Verbrechen begangen haben.

Grundsatz 3 und ebenso *Grundsatz 4* enthalten offene Absichtserklärungen, die der Ausfüllung durch Abkommen oder sonstige Staatenpraxis bedürfen, ebenso wie *Grundsatz 6*.

Grundsatz 7 wiederholt die Verpflichtung aus der Asyldeklaration von 1967; über die Herstellung dieses Zusammenhanges hinaus dürfte er keine besondere Bedeutung gewinnen.

Grundsatz 8 soll die Staaten hindern, sich hinter ihrer Souveränität von übernommenen Pflichten freizuzeichnen.

Grundsatz 9 stellt die Prinzipien vom 3. Dezember 1973 schließlich in den allgemeinen Zusammenhang der Charta. Dies kann sehr viel oder nichts bedeuten, denn der Gesamtverweis auf die Charta bringt alle Grundsätze in Verbindung mit allen im jeweiligen Bezug denkbaren Satzungsbestimmungen, jedenfalls aber mit dem Artikel 2 Absatz 7, der die Bestimmung über die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten der Staaten enthält. Durch den weiteren Hinweis auf die ›Erklärung über die Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit‹¹¹ wird der die Verpflichtungen eher verwischende als klarstellende Charakter des Grundsatzes 9 noch deutlicher: Die angerufene umfangreiche Erklärung enthält unter anderem eine Rechtfertigung des nationalen Befreiungskrieges unter der Fahne des Selbstbestimmungsrechts¹², womit die Verbindung zu dem oben erwähnten Artikel 1 der Asyldeklaration von 1967 hergestellt wird. Dies ist auch sicher kein Zufall, denn die aktuelle politische Tendenz bei der Erarbeitung der Grundsätze vom 3. Dezember 1973 zielt in zweifache Richtung. In einem generellen Kommentar, der gegenüber dem Generalsekretär der Vereinten Nationen bei den Vorarbeiten für die Grundsätze abgegeben wurde, stellte die Regierung von Bangladesch unter dem 17. Juli 1972 fest, daß zwar die meisten Verantwortlichen für die schlimmsten Grausamkeiten des Zweiten Weltkrieges ergriffen und vor Gericht gestellt worden seien, daß aber einige sich der Strafverfolgung noch entzogen hätten, weil sie entweder noch nicht entdeckt oder in den Schutz von Staaten geflohen seien, deren Gesetze oder Verträge die Auslieferung von Kriegs- und Humanitätsverbrechern nicht vorsehen. Darüberhinaus aber würden, als Ergebnis von Angriffskriegen oder der Politik und Praxis von Rassismus, Apartheid und Kolonialismus und anderer ähnlicher Ideologien und Praktiken, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in verschiedenen Teilen

der Welt begangen. Dagegen müsse wirksame Vorkehr geschaffen werden¹³. Dieser Gedanke der Schaffung von allgemeinen Grundsätzen für die Anwendung auf Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft stand Pate bei dem Entwurf, der dem Dritten Hauptausschuß der Generalversammlung von den Delegierten Weißrußlands, der Tschechoslowakei und des Yemen vorgelegt und von der Generalversammlung zunächst der Kommission für Menschenrechte zur weiteren Erörterung überwiesen wurde¹⁴. Die Menschenrechtskommission und anschließend der Wirtschafts- und Sozialrat billigten die vorgelegten Grundsätze und empfahlen der Generalversammlung ihre Annahme¹⁵. Der Text, welcher mit Ausnahme der Nr. 2, die später auf Vorschlag Saudi-Arabiens eingefügt worden ist¹⁶, dem Beschluß der Generalversammlung vom 3. Dezember 1973 entspricht, wurde vom 7. bis 9. November 1973 erneut im Dritten Hauptausschuß diskutiert¹⁷.

III

Der Delegierte Weißrußlands bemerkte eingangs, der Zweck dieser Grundsätze sei die Schaffung von Bedingungen, unter denen niemand mehr solche Verbrechen begehen könne, und zugleich eine Warnung »an die israelischen Aggressoren, die portugiesischen Kolonialisten, die südafrikanischen Rassisten und an alle imperialistischen reaktionären Kräfte«, welche solche Verbrechen für ihre eigenen Ziele begingen. Die Annahme der Grundsätze würde die Kräfte der Demokratie, des Friedens, der Freiheit und der Unabhängigkeit stärken. In gleicher Weise drängte der polnische Vertreter auf rasche Verabschiedung der Grundsätze in ihrer vorliegenden Form: sie würden eine wichtige vorbeugende Rolle spielen. Solche Verbrechen würden durch die Politik des Imperialismus, der Aggression, des Neokolonialismus und der Apartheid genährt und müßten bestraft werden, wenn und wo immer sie begangen werden. Der tschechoslowakische Delegierte ergänzte: die Menschheit sei Zeuge »ungerechter und aggressiver« Kriege, in denen Kriegs- und Humanitätsverbrechen systematisch begangen würden, und die Grundsätze sollten auch auf Verbrechen in Verfolgung einer rassistischen kolonialistischen und Apartheidspolitik angewandt werden. Dem schloß sich der Vertreter Burundis im Grundsatz an, bezweifelte aber, ob der vorliegende Resolutionsentwurf Humanitätsverbrechen in Friedenszeiten decke. Auch der Vertreter der DDR merkte an, daß die Grundsätze nur ein Minimum dessen darstellten, was zu dem Gegenstand gesagt werden könne. Nun müsse man mit der Harmonisierung der Verträge und der Staatspraxis beginnen.

In der weiteren Debatte traten die Vorbehalte der verschiedenen Staaten zutage. Marokko brachte einige Änderungsvorschläge an, die aber später wieder zurückgezogen wurden. Die Philippinen schränkten den Grundsatz 5 hinsichtlich der Zusammenarbeit in Auslieferungsfragen auf die Grenzen des Landesrechts ein. Die Bundesrepublik Deutschland erklärte zu Grundsatz 1, daß er nicht im Sinne einer universellen Jurisdiktion jedes Staates für die Verfolgung und Bestrafung unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Angeschuldigten und territorialen Grundsätzen verstanden werden könne, und daß es ferner die Verjährungsregeln in der Bundesrepublik nicht berühre. Ferner solle der Ausdruck »internationale Maßnahmen« in Grundsatz 3 keine Einmischung in Rechtsangelegenheiten anderer Staaten bedeuten dürfen, und das Territorialitätsprinzip in Grundsatz 5 schließe die Jurisdiktion anderer Staaten auf der Grundlage ihres eigenen Landesrechts nicht aus. Zum Asylrecht vermerkte der Vertreter der Bundesrepublik, daß die Asylgewährung aus politischen Gründen die Einleitung eines Verfahrens gegen den Asylnehmer wegen Kriegs- oder Humanitätsverbrechen nicht notwendigerweise verhindere.

Österreich hob den Grundsatz der Nichtauslieferung eigener Staatsangehöriger hervor, ebenso Finnland, das auch Bedenken gegen die Anwendung der Grundsätze auf die Vergan-

genheit anbrachte (Grundsatz der Nichtrückwirkung von Strafgesetzen). Auch die Türkei widersprach in diesem Sinne und wies auf die Vermutung der Unschuld eines Angeklagten bis zu seiner Verurteilung hin, ein Grundsatz, dem zuwider Grundsatz 1 nicht ausgelegt werden dürfe. Südamerikanische Staaten deuteten auf Schwierigkeiten wegen Auslegung der Asylgrundsätze hin, die der Tradition in ihrem Rechtskreise widersprächen.

Der Vertreter Kameruns vermerkte mit Nachdruck, daß der Begriff »Krieg« näherer Definition bedürfe; ebenso seien die Begriffe des Kriegsverbrechens und des Verbrechens gegen die Menschlichkeit noch nicht ausreichend klargestellt. Dem folgte auch der spanische Vertreter, der die Verbrechensbegriffe verschiedenartiger Ausdeutung fähig nannte, da sie juristisch nicht hinreichend definiert seien.

Der Delegierte Algeriens meinte dagegen, daß die Definition der Kriegs- und Humanitätsverbrechen zwar ausreiche, jedoch nicht die des »Verbrechens gegen den Frieden«, dessen Bedeutung nicht präzise umrissen und unterschiedlicher Wertung zugänglich sei.

Schließlich machten andere Delegationen (darunter die Belgiens und Kanadas) generell deutlich, daß sie die Grundsätze zwar für moralisch, aber nicht für rechtlich bindend hielten.

Diese Auswahl aus den weitgefächerten Stellungnahmen im Dritten Hauptausschuß deutet auf ein stark differenziertes, von wenig Gegenstimmen, aber vielen Enthaltungen bereits auf dieser Beratungsstufe gekennzeichnetes Abstimmungsergebnis¹⁸. Die Abstimmung in der Generalversammlung zeichnete dieses Bild nach¹⁹.

Der Eindruck ist nicht zu vermeiden, daß die Grundsätze »durchgepeitscht« worden sind, unter Vernachlässigung etwa der Ansicht des niederländischen Delegierten, internationales Strafrecht könne nicht in hastiger Arbeit im Dritten oder einem anderen Ausschuß der Generalversammlung geschaffen werden: Völkerrecht müsse auf einem sehr weiten Konsens und möglichst universeller Annahme beruhen und könne nicht das Produkt eines schlichten Mehrheitsvotums im Dritten Hauptausschuß sein. Der Eindruck wird vollkommen, wenn man auf die Art und Weise blickt, wie ein Änderungsantrag Saudi-Arabiens geschäftsordnungsmäßig in den Ausschußberatungen beiseitegeschoben wurde²⁰.

Saudi-Arabien hatte sich die Frage gestattet, ob die jeweiligen Besiegten die einzigen Kriegsverbrecher seien. Beispiele aus dem Zweiten Weltkrieg, wie etwa die Zerstörung von Coventry durch die Deutschen, Dresdens durch die Alliierten, von Hiroshima und Nagasaki durch die USA, regten die Frage an, wer berufen sei, Kriegsverbrecher zu richten. Es schlug vor, sie vor ein neutrales Gericht zu stellen. Dieser sehr lobenswerte Gedanke, der die Bestrafung von Verbrechen der hier erörterten Art vom Ruch der Rachsucht der Sieger befreit haben würde, verfiel auch in der Generalversammlung der Ablehnung²¹.

Man sieht, daß die Probleme durch die Grundsätze vom 3. Dezember 1973 keineswegs aus der Welt geschafft worden sind, und man mag auch füglich bezweifeln, ob die Grundsätze jemals wirksam gehandhabt werden oder ob man jedenfalls gerechten Gebrauch davon machen wird, aber immerhin ist es ein Schritt in die richtige Richtung, nämlich menschenrechtswidrige Gewalt als das zu behandeln, was sie ist: als Verbrechen.

Anmerkungen

1 UN-Doc.A/Res/3074(XXVIII). Die Resolution wurde mit 94 Stimmen ohne Gegenstimme bei 29 Enthaltungen angenommen. Ihre Stimmhaltung erklärten Afghanistan, Arabische Emirate, Argentinien, Bahrain, Bolivien, Brasilien, Chile, Dominikanische Republik, El Salvador, Guatemala, Indonesien, Japan, Kamerun, Katar, Kolumbien, Kuwait, Malawi, Oman, Pakistan, Paraguay, Portugal, Saudi-Arabien, Schweden, Spanien, Türkei, Uruguay, Venezuela, Zaire und Zentralafrikanische Republik.

2 Vgl. die beiden Artikel des Verfassers in: VN 2/1967 S. 61 ff. und 1/1969 S. 18 ff.

3 Vgl. UN-Doc.E/CN.4/906 vom 15. Februar 1966 S. 21 ff.

- 4 Die Welt vom 16. April 1974.
 5 Zum Vorstehenden vgl. den Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, UN-Doc.A/8345 vom 28. September 1971 S. 21 ff.
 6 AaO (Anm. 5) S. 8 ff. Nos. 17-20.
 7 Vgl. das Übereinkommen über die Nichtanwendbarkeit gesetzlicher Verjährungsfristen auf Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Artikel 1, in Verbindung mit dem Statut des Internationalen Militärgerichtshofs von Nürnberg, in: VN 1/1969 S. 28 und 21.
 8 Vgl. UN-Doc.A/Res/2312(XXII). Deutsche Übersetzung vom Verfasser.
 9 Das von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen formulierte Prinzip VI der Nürnberger Sätze bezeichnet als Verbrechen gegen den Frieden die »Planung, Vorbereitung, Einleitung und Führung eines Angriffskrieges oder eines Krieges in Verletzung internationaler Verträge, Übereinkommen oder Zusicherungen« sowie die »Teilnahme an gemeinsamer Planung oder Verschwörung zur Durchführung einer der vorgenannten Handlungen«. Vgl. UN-Doc.E/CN.4/906 S. 24.
 10 S. Anm. 1. — Deutsche Übersetzung nach dem englischen Text vom Verfasser.
 11 UN-Doc.A/Res/2625(XXV) vom 24. Oktober 1970.
 12 Vgl. Frowein in Europa-Archiv, 28. Jg. (1970) S. 75. — In diesem Zu-

- sammenhang auch Heilmeyer: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, 1973, S. 239 ff.
 13 Vgl. den als Bericht des Generalsekretärs vorgelegten analytischen Überblick, A/8823 vom 17. Oktober 1972 S. 16 ff., No. 51.
 14 UN-Doc.A/Res/3020(XXVII) vom 18. Dezember 1972.
 15 Vgl. die Note des Generalsekretärs, UN-Doc.A/9136 vom 18. September 1973.
 16 Vgl. UN-Doc.A/L.711/Rev.1 vom 30. November 1973, No. 1 (Vorschlag für einen neuen Paragraphen 3, in die Schlußfassung eingefügt als No. 2).
 17 Zum Folgenden vgl. UN-Doc.A/C.3/SR.2019, 2020, 2021, 2022 vom 12., 13. und 14. November 1973.
 18 Im einzelnen vgl. UN-Doc.A/C.3/SR.2022 auf S. 9 und 10.
 19 Vgl. Anm. 1.
 20 S. dazu UN-Doc.A/C.3/SR.2021.
 21 Er wurde noch einmal als Ergänzungsantrag präsentiert. UN-Doc.A/L.711/Rev.1. — Vgl. den Vorschlag eines neuen Paragraphen 2: »Jede Person, die des Kriegsverbrechens oder des Verbrechens gegen die Menschlichkeit beschuldigt wird, soll durch ein kompetentes Gericht abgeurteilt werden, welches aus Richtern aus Staaten besteht, die nicht Parteien eines bestimmten Krieges waren.« (Es folgen Bestimmungen über die Zusammensetzung des Gerichts). — Deutsch nach dem englischen Text vom Verfasser.

Die Befähigung des UN-Systems zu wirksamer Entwicklungshilfe

Der Jackson-Bericht aus heutiger Sicht

FRIEDRICH GEORG SEIB

I

Fünf Jahre sind vergangen, seit Sir Robert Jackson, im September 1969, die Ergebnisse seiner im Auftrag des Verwaltungsrates des Entwicklungsprogrammes der Vereinten Nationen unternommenen Studie über die Befähigung des UN-Systems, von den gegenwärtigen und zukünftigen Finanzmitteln des UN-Entwicklungsprogrammes (UNDP) wirksamen Gebrauch zu machen, vorlegte. Dieser Bericht ist sicherlich der wichtigste und in sich geschlossenste Versuch, den Wirkungsgrad einer großen UN-Organisation zu erhöhen, und er hat bedeutende Folgen gehabt¹. Es lohnt sich, und es ist vielleicht notwendig, zu fragen, welche Verbesserungen seither verwirklicht werden konnten und was nicht — oder noch nicht — erreicht wurde.

Der Bericht wurde von den Vereinten Nationen als offizielles Dokument (DP/5) noch 1969 veröffentlicht und als sogenannte Capacity-Studie bekannt und berühmt. Der Begriff Capacity ist seither als Mahn- und Modewort ein ständiger Tagesordnungspunkt zahlreicher Ausschußberatungen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen geworden. Die Studie wurde vorgelegt, kurz nachdem der Pearson-Bericht² erschienen war, und zu einem Zeitpunkt, da die vorbereitenden Beratungen über die Zweite Entwicklungsdekade (Development Decade, DD 2) fast abgeschlossen waren. Der Zeitpunkt hätte nicht günstiger sein können. Die Studie ist durchweg in einer klaren, fast militärisch knappen, für UN-Verhältnisse oft schroffen Sprache gefaßt und hat dem Verfasser manche Anfeindung eingebracht. Der Verwaltungsrat des Entwicklungsprogrammes der Vereinten Nationen hat sich den wesentlichen Inhalt der Studie alsbald zueigen gemacht — die Geschichte dieser Beratungen wäre eine eigene Darstellung wert — und die Neustrukturierung des ganzen Programmes folgte im großen und ganzen den Jackson'schen Vorschlägen. Die Studie versteht sich als Beitrag zu einer Strategie der multilateralen Zusammenarbeit in der Entwicklungshilfe und hat tatsächlich die internationale Kooperation wesentlich gefördert.

Jackson fand nach eigener Darstellung eine Vielzahl von UN-Organisationen vor, die sich mit Entwicklungshilfe befaßten, jedoch ihrer jeweiligen Verfassung nach nicht für diese Aufgabe geschaffen und in ihrer Struktur nur begrenzt geeignet waren. Er faßt die allgemeine Kritik in dem lapidaren Begriff zusammen: zu langsam und zu wenig effizient.

Trotz freimütiger Kritik an den vorgefundenen Verhältnissen ist der Jackson-Bericht von einem starken Optimismus hinsichtlich der Bedeutung der Technischen Hilfeleistungen für

die »Verbesserung des Wohlbefindens aller Menschen«, der vagen obersten Norm der Entwicklungsstrategie der Zweiten Entwicklungsdekade beflügelt. Dieser Optimismus hat vielleicht besonders dazu beigetragen, daß seine Vorschläge ein so überwiegend positives Echo bei vielen Regierungen fanden. Die in der Studie gemachten Vorschläge haben zum Nahziel die Umwandlung von UNDP in eine operational leistungsfähige Organisation als zentralen Träger der Entwicklungshilfe der Vereinten Nationen. Auf dieses Ziel hin formulierte Jackson zehn Grundsätze (»Gebote«) und einen Aktionsplan. Im Lichte der nachfolgenden Diskussion und der nun fünfjährigen Erfahrung ist deutlich geworden, daß nicht alle diese Grundsätze von gleicher Bedeutung waren. Die wichtigsten sind:

- > eine neue, umfassende Methode der Programmierung der UN-Entwicklungshilfe im Sinne einer »Länderprogrammierung« (country programming),
- > schnellere und bessere Durchführung der Projekte,
- > volle und ausschließliche Verantwortlichkeit (accountability) des UNDP-Administrators für die wirksame Nutzung aller Mittel,
- > innere organisatorische Reform mit dem Hauptziel einer maximalen Dezentralisation bis auf Landesebene und einer entscheidenden Stärkung der Stellung des örtlich leitenden UNDP-Beamten (Resident Representative),
- > eine verbesserte Personalpolitik.

II

Von diesen Prinzipien ist das erste zweifellos das bedeutendste und weitreichendste. Es beinhaltet ein völliges Abgehen von dem bis dahin praktizierten Verfahren, Projekte lediglich aufgrund eines ad hoc ermittelten Bedarfs zu konzipieren. Nunmehr sollten alle Projekte als in sich zusammenhängende Bestandteile eines mittelfristigen Technischen Hilfeprogrammes für jedes Empfängerland erarbeitet werden — ein Country Programme, das von der betreffenden Regierung zusammen mit dem Resident Representative aufgestellt wird, und zwar in logischem Zusammenhang mit und ausgerichtet auf die Hauptziele des nationalen Entwicklungsplanes. Dabei sollen alle anderen zu erwartenden multi- und bilateralen Hilfemaßnahmen berücksichtigt werden. Diese nicht von Jackson erfundene, sondern — worauf er selbst hinweist — von dem wohl bedeutendsten und fruchtbarsten Kopf der internationalen Entwicklungshilfe, Robert McNamara, zuerst für die Weltbank formulierte Konzeption wurde von UNDP zumindest im Grundsätzlichen verwirklicht. Sie hat durchschlagend

Schule gemacht: sowohl viele Geberländer (einschließlich der Bundesrepublik Deutschland³ als auch internationale Institutionen sind seither dazu übergegangen, ihrerseits Länderprogramme für die von ihnen zu leistende Entwicklungshilfe aufzustellen.

Die Formulierung der UNDP Länderprogramme erfolgt im Rahmen der jedem Land zugewiesenen Fünfjahres-Planrichtzahl (indicative planning figure, IPF), die sich für die erste Planungsperiode (bis 1974) für die verschiedenen Länder zwischen 7 und 30 Mill. US-Dollar bewegte, und deren Festlegung seither — und besonders seit UNCTAD III und der immer mehr in den Vordergrund tretenden besonderen Stellung der am meisten zurückgebliebenen Länder (least developed countries) — zu einem dauernden Diskussionsgegenstand im Verwaltungsrat von UNDP geworden ist.

Eine eingehende Darstellung der Methode der Länderprogrammierung von UNDP würde den Rahmen dieser Darstellung sprengen. Es handelt sich um ein zeitlich über zwei Jahre hinweg, von Stufe zu Stufe genau gegliedertes und vorgeplantes Verfahren, das etwa in folgenden Phasen abläuft: zunächst erstellt der Resident Representative ein sogenanntes Hintergrundpapier, in dem er die ökonomische und soziale Situation des Landes, wie sie sich im Zeitpunkt der Programmierung darstellt, als Diskussionsbasis für alle am Programmierungsvorgang Beteiligten eingehend schildert. In der nächsten Phase legen die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen jeweils unter ihrem sektoralen Gesichtswinkel ein Länderprofil (Country Brief) vor, das sie gleichfalls allen Beteiligten zuleiten und in dem sektorale Entwicklungsvorschläge gemacht werden. In einem dritten Zeitabschnitt stellt die Regierung, zumeist vertreten durch die Planungskommission oder das Planungsministerium, zusammen mit dem Resident Representative einen ersten Entwurf eines Länderprogrammes auf, das ein in sich kohärentes Bild der Gesamtheit der notwendigen Technischen Hilfemaßnahmen entwirft und das in eindeutigen Zusammenhang mit den Hauptzielen des Entwicklungsplanes des Landes steht. Dieses Länderprogramm soll die aus anderen Quellen, insbesondere den bilateralen Hilfeprogrammen zu verwirklichenden Hilfevorhaben berücksichtigen, soweit diese von den beteiligten Geberländern bekanntgegeben werden. Dieser erste Entwurf wird gleichzeitig der Leitung von UNDP und den Sonderorganisationen zur Stellungnahme zur Verfügung gestellt, die dazu eingehenden Kommentare und Vorschläge werden, soweit akzeptierbar, wiederum fristgerecht in den Entwurf eingearbeitet, der schließlich als endgültiger Vorschlag dem Verwaltungsrat von UNDP vorgelegt wird.

Dieser kurze Abriss gibt kaum ein Bild von den diffizilen Überlegungen und komplexen Problemen, die im einzelnen auftreten. Im ganzen hat diese Methode von Anfang an für alle Beteiligten etwas Bestechendes in ihrer Logik gehabt. Sie ist jetzt weitgehend realisiert und stellt zweifellos einen großen Schritt vorwärts in Richtung auf Rationalität und Transparenz der gesamten Entwicklungshilfe dar. Sowohl die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, die sich in einem sogenannten Konsensus mit UNDP darauf geeinigt haben, als auch viele bedeutende Geberländer, darunter die USA, Bundesrepublik Deutschland, Schweden und andere, haben öffentlich erklärt, diese Methode zu unterstützen und ihre eigenen bilateralen Hilfeleistungen konzeptionell in diese Programmierungsmethode einzubringen. In der Tat ist es in vielen Ländern gelungen, die Programme der großen bilateralen Geber wenigstens in etwa an die UNDP-Länderprogramme anzulehnen. Als Ideal zeichnet sich eine Konzeption ab, bei der unter der Leitung des örtlichen Vertreters von UNDP alle multi- und bilateralen Hilfeleistungen auf der Ebene des Empfängerlandes in ein Gesamtprogramm gefaßt werden, das Teil des nationalen Entwicklungsplanes ist, und das zur Aufgabe hat, die Lücken in den nationalen Ressourcen

eines Empfängerlandes durch Außenbeiträge zu schließen. Die Verwirklichung dieses Idealbildes, das der Capacity-Studie vorschwebt, liegt natürlich noch in weiter Ferne. Vielmehr ist die in sich geschlossene, logisch überzeugende Konzeption der Länderprogrammierung in den fünf Jahren seit ihrer Einführung auf einige bedeutende Probleme gestoßen, die jedoch erst einsichtig werden, wenn die Verwirklichung der anderen in der Jackson-Studie geforderten Grundsätze erörtert worden ist.

III

Die schnellere und bessere Durchführung der Projekte — die zweite Grundforderung Jacksons — ist zunächst im wesentlichen an die beteiligten Organisationen, d. h. an die Sonderorganisationen der UN gerichtet. Vier große Organisationen sind als Durchführungsorgane (Executive Agencies) für die Abwicklung von rd. 80 Prozent der Entwicklungsprogramme der VN verantwortlich: ILO, FAO, UNESCO und dann das UN-Sekretariat selbst mit seiner Technischen Hilfe-Abteilung. Jackson hat deutlich das Dilemma dieser Organisationen beschrieben, die ursprünglich für andere Zwecke als die Entwicklungshilfe geschaffen worden sind, und die sich nur mit großen Schwierigkeiten an diese neue Aufgabe, die einen immer größeren Anteil ihrer Gesamttätigkeit ausmacht, strukturell anpassen. Die großen Organisationen haben in den letzten Jahren wesentliche und zweifellos im ganzen erfolgreiche Anstrengungen gemacht, ihre Verwaltungsstruktur auf eine wirksame Durchführung der Entwicklungshilfe auszurichten. Die Studie schlägt grundsätzlich vor, daß die Rolle der Sonderorganisationen als Durchführungsorgane des UN-Entwicklungsprogrammes erhalten bleiben und gestärkt werden soll, vorausgesetzt, daß diese Organisationen sich als effiziente Partner erweisen. Die Möglichkeit, daß der Administrator von UNDP Hilfevorhaben durch andere Organe oder auf privatwirtschaftlicher Vertragsbasis durchführt, schließt die Studie im Grundsatz nicht aus, und dieser Teil des Jackson-Reports hat für die UN-Organisationen als Ansporn gedient, ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern.

Trotz aller erfolgreichen Anstrengungen kann man wohl kaum sagen, das bereits jetzt die von Jackson hervorgehobenen wichtigsten Mängel — nämlich daß das System zu langsam und zu ineffizient sei — schon ganz ausgeräumt wären. Hier ist im einzelnen noch viel Verbesserung notwendig und möglich.

Hier erscheinen einige Bemerkungen zu dem Verhältnis von UNDP zu der für die internationale Entwicklungspolitik wichtigsten Institution, der Weltbank (IBRD), am Platze. Jackson hat auf die Notwendigkeit einer sehr engen Zusammenarbeit von UNDP und der Bank eindringlich hingewiesen⁴. Er hat eine Zusammenarbeit besonders auf dem Gebiet des Pre-investment postuliert. Es hat sich jedoch gezeigt, daß die Vorarbeit von UNDP hinsichtlich der Kapitalhilfeprojekte der Bank für diese in den meisten Fällen technisch nicht ausreichend ist, so daß die Bank ihre Investitionen nach wie vor im wesentlichen mit eigenen Kräften vorbereitet⁵. Jackson hat die Folgen einer solchen Entwicklung für UNDP in düsteren Farben gemalt und sicherlich übertrieben dramatisiert. Die Bedeutung der Weltbank im Konzert der internationalen Organisationen resultiert vor allem daraus, daß sie unter der Leitung McNamaras sich von einer Institution, die in Dimensionen von Aufwand und Ertrag denkt, zu einem Träger von Entwicklungspolitik entwickelt hat, der sowohl intellektuell als praktisch in vorderster Reihe steht⁶.

Verschiedene günstige Faktoren, unter denen eine geistig überragende Leitung und eine kluge, großzügige Personalpolitik die vielleicht wichtigsten sind, haben die Bank zu qualitativ hervorstechenden Leistungen befähigt. Ohne ihren Beitrag ist eine realistische Diskussion über die praktischen Probleme der Entwicklung der zurückgebliebenen Länder heute nicht mehr zu denken.

Wichtig an Jackson's Darstellung bleibt jedoch, daß das Verhältnis von Bank und UNDP weiterhin der Definition bedarf. Die UNDP-Länderprogrammierung steht offensichtlich in einer gewissen Idealkonkurrenz zu den für viele Länder gebildeten Konsortien der Weltbank, deren Einfluß auf die Entwicklungspolitik der betreffenden Länder regelmäßig sehr bedeutsam, ja entscheidend ist. Sowohl die von diesen Konsortien zu entscheidenden Kapitalinvestitionen, die naturgemäß von ganz anderer Größenordnung als die für Technische Hilfeleistungen verfügbaren Mittel sind, als auch das Niveau der Diskussion und die Sorgfalt ihrer Vorbereitung machen die Konsortialsitzungen zu Ereignissen von besonderer Bedeutung und Konsequenz.

IV

Der nächste wichtige Grundsatz, der von Jackson formuliert wurde — die volle und ausschließliche Verantwortlichkeit des UNDP-Administrators für die zweckmäßige Verwendung aller finanziellen Mittel — hat die Rolle von UNDP unter den UN-Organisationen immens gestärkt. Der Administrator hat im Sinne der Vorschläge Jackson's diese Verantwortlichkeit weitgehend auf den Resident Representative in den Ländern delegiert, der damit eindeutig zum Primus inter pares des gesamten UN-Stabes in jedem einzelnen Land geworden ist. Die Anerkennung dieses Grundsatzes der Verantwortlichkeit des Administrators (accountability) hat die Möglichkeit einer wirksamen Managementkontrolle geschaffen, und diese Möglichkeit ist von der Verwaltung auch genutzt worden. Jackson selbst hatte mit seiner Studie hinsichtlich dieses Punktes jedoch weit mehr im Auge. Wie ein roter Faden zieht sich durch seinen gesamten Text die Klage darüber, daß es in der Entwicklungshilfe der Vereinten Nationen an einem wirklichen ›Gehirn‹ fehle, nämlich einer Stelle, von der die substantielle Leitung aller dieser kostspieligen Maßnahmen im Sinne einer Gesamtkonzeption ausgeht: »I have looked for the brain which guides the policies and operations of the UN development system. The search has been in vain«⁷.

Es ist das eigentliche innere Anliegen Jackson's gewesen, UNDP so zu restrukturieren, daß eine solche konzeptionelle Leitung möglich sein wird. Dieser Wunsch war, wie es zumindest scheint, vergebens. Dieses Ziel ist bis jetzt nicht erfüllt. Zu keinem Zeitpunkt in diesen fünf Jahren ist von der Zentralverwaltung von UNDP Richtungsweisendes ausgegangen, das auch nur entfernt mit den regelmäßigen, gedankenreichen und anregenden, die Diskussion bereichernden Äußerungen des Leiters der Weltbank, R. McNamara, verglichen werden kann. UNDP hat bisher keinen Beitrag zu einer inhaltlichen Fortentwicklung der vagen sogenannten Strategie der Zweiten Entwicklungsdekade geleistet, die mit ihrem unvermittelten und beziehungslosen Nebeneinander von globalen ökonomischen Wachstums- und sozialen Sektorzielen angesichts der bedeutenden Köpfe, die an dieser Konzeption mitgewirkt haben, eher beschämend wirkt. Die Feststellung dieses Sachverhaltes bedeutet keine Kritik an den zahlreichen hochleistungsfähigen und erfahrenen Mitarbeitern von UNDP, von denen viele hart und aufopfernd arbeiten. Er ist vielmehr das Ergebnis allgemeiner Umstände und der weltweiten Schwierigkeit, in der Entwicklungspolitik zu einer sowohl realistischen als umfassenden Konzeption vorzudringen.

V

Die von Jackson in seinem nächsten Grundsatz geforderte innere organisatorische Reform war überfällig. Die Konzentration aller wesentlichen Entscheidungen auf ganz wenige Köpfe in New York, wie sie unter dem großen Paul Hoffman üblich war, konnte bei der Ausdehnung des Gesamtprogramms nicht aufrechterhalten werden. Den Vorschlägen Jackson's entsprechend, wurde die Zentrale von UNDP in vier Regionalbüros gegliedert, deren Leiter in die Linie der

Verantwortung zwischen Administrator an der Spitze und Resident Representative auf der Landesebene eingeschaltet wurden: ein notwendiger, wenn auch in der Verantwortungsstruktur nicht unproblematischer Schritt. Es war sicherlich in der Natur der Sache liegend, daß an die Spitze dieser Büros aus der jeweiligen Weltregion stammende Persönlichkeiten berufen wurden. Leider ist es mit einer Ausnahme noch nicht gelungen, hierfür entwicklungspolitisch profilierte Köpfe zu gewinnen. Weniger in der Natur der Sache liegend erscheint es, daß in mißverständlicher Auslegung des Grundsatzes gleichmäßiger geographischer Verteilung des Personals die Regionalbüros vorwiegend mit Leuten aus dem entsprechenden Weltteil besetzt wurden: das Büro für Afrika mit Afrikanern, das Büro für Lateinamerika mit Lateinamerikanern usw. Diese fragwürdige Entwicklung konnte von Jackson am allerwenigsten gewollt sein, und sie wird zweifellos früher oder später im Interesse des Leistungsniveaus und der Sachbezogenheit einer Revision bedürfen.

Das weitere schon erwähnte und von Jackson nachdrücklich geforderte Ziel der inneren organisatorischen Reform war die Delegation von Verantwortung hin zur Landesebene und die Stärkung der Stellung des residierenden Beamten in den Ländern. Dieses Ziel ist zweifellos voll erreicht, soweit es die inneren Beziehungen des UN-Systems betrifft. Es ist nirgends mehr zweifelhaft, daß der Resident Representative in dem jeweiligen Lande im Auftrage des Administrators die Gesamtleitung des UN-Hilfeprogrammes ausübt. Andererseits hat das die Figur des Resident Representative politischem Druck ausgesetzt, der oft vielleicht schwer zu tragen ist. Hierauf wird noch zurückzukommen sein.

Der letzte der praktisch wichtigen Grundsätze Jackson's ist die Forderung nach einer verbesserten Personalpolitik. Jackson fordert einen Kader von leitendem Entwicklungspersonal als Karriere, für die er ungescheut den etwas peinlichen Begriff eines Elitecorps (Prestige corps) benutzt, wofür ihm sicherlich die großen Vorbilder der britischen zivilen und militärischen Dienste vorgeschwebt haben. Er fordert den Eintritt in den Dienst auf der Juniorebene aufgrund strengster Auswahl und den Ausschluß jeder politischen Patronage. Es hat sich gezeigt, wie wohl auch dem Kenner der UN-Verhältnisse von Anfang an deutlich sein konnte, daß ein solches Idealbild zumindest nicht kurzfristig zu verwirklichen ist. Andere hierhergehörige Vorschläge Jackson's, insbesondere der einer Stabsakademie für die Fortbildung dieses Personals, scheinen der Verwirklichung nahe zu sein. Die Vorschläge, die Jackson hinsichtlich der materiellen Stellung der Resident Representatives macht, wurden bisher nicht verwirklicht.

VI

Doch alle diese größeren oder kleineren, schon erzielten oder noch ausstehenden Fortschritte zielen letztthin zurück auf den zentralen Punkt der Jackson-Studie, mit dem der große Sprung vorwärts geschafft werden sollte: die neue Methode der Länderprogrammierung. In der Tat steht diese Idee und ihre Verwirklichung seitdem im Mittelpunkt der Diskussion um möglichen weiteren Fortschritt der Entwicklungshilfe. Sie ist von mancher offiziellen Seite gelegentlich fast hymnisch als Allheilmittel gepriesen worden, und von ihr wird oft erwartet, daß auf diesem Wege die begrenzten finanziellen Mittel, über die das Entwicklungsprogramm der VN verfügt, im Empfangsland zum Katalysator einer sinnvollen — und schnelleren — Entwicklung werden können.

Demgegenüber zeigt die nüchterne Betrachtung der ersten fünf Jahre, in denen dieses System praktiziert wird, daß die UNDP-Länderprogramme mehr oder weniger eindeutig die Programme der jeweiligen Empfängerregierungen sind. Während die (bilateralen) Länderprogramme größerer Geberländer regelmäßig bestimmten entwicklungspolitischen Grund-

sätzen und Erfahrungen folgen, die von diesen Ländern im Laufe der Jahre festgestellt wurden⁸, ist der Entwicklungsplan des Empfängerlandes für das UNDP Country Programme die einzige Norm. Diese von Jackson nicht deutlich vorgesehene Konsequenz, die verständlicherweise von vielen Regierungen von Empfängerländern emphatisch aufgegriffen und auch von manchen »modernen« Entwicklungspolitikern der hochindustrialisierten Welt begeistert vertreten wird, kann nicht uneingeschränkt positiv gewertet werden. Vielmehr bedarf dieser Ansatz der Ergänzung durch eine formulierte entwicklungspolitische Konzeption des UN-Systems selbst, um Sinnvolles zu zeitigen.

Denn die Entwicklungspläne der meisten Länder stehen aus mehreren Gründen auf schwachen Füßen. Sie basieren gewöhnlich auf ökonomischen Wachstumsmodellen, die aggregative Größen in Beziehung setzen. Solche ökonomischen Modelle setzen ihrerseits nicht-ökonomische Beziehungen voraus (wie Marktmechanismus, Motivation der Bevölkerung, Klima, Fruchtbarkeit, Investitionsbereitschaft des Auslandes u. a.), die in den Entwicklungsplänen zumeist nur unzureichend spezifiziert und analysiert werden. Die Pläne krankten in der Regel an einer einseitigen ökonomischen Betrachtungsweise, auch deshalb, weil Sozialziele nur schwer quantifizierbar und beide Zielgruppen nicht leicht zueinander in Beziehung zu setzen sind. So können die meisten Entwicklungspläne die Gefahr gravierender Disparitäten nicht vermeiden, ja häufig fördern sie sie geradezu, wenn auch unausgesprochen. In den wenigsten Fällen können die nationalen Entwicklungspläne die kritischen Entscheidungsvorgänge verdeutlichen, und sie ignorieren oft die grundlegenden Probleme einer sozio-ökonomischen Strategie⁹.

Hinzu kommt, daß in vielen Ländern die Durchführung der nationalen Entwicklungspläne beträchtliche Schwierigkeiten aufwirft. »Die Planungsapparatur vieler Entwicklungsländer ist durch eine deutliche Schwäche des Implementationsbereiches gekennzeichnet¹⁰.« Das liegt zum einen in der mangelnden Leistungsfähigkeit der Durchführungsorgane. Der Zustand der Verwaltung in vielen Entwicklungsländern blockiert geradezu die Entwicklung: ein Sachverhalt, auf den in den wenigsten nationalen Entwicklungsplänen eingegangen wird. Ebenso lassen die politisch entscheidenden Gruppen häufig das Verständnis und die Zusammenarbeit bei der Durchführung des nationalen Planes vermissen.

Aus diesen Gründen bedarf für die Aufstellung eines wirkungsvollen Länderprogrammes der Entwicklungshilfe der nationale Entwicklungsplan einer komplementären Größe: einer entwicklungspolitischen Gesamtkonzeption. Die bloße Mahnung der »Strategie der Zweiten Entwicklungsdekade«, die Entwicklungsländer mögen sich an die »indikative Richtschnur« der Strategie halten, genügt keineswegs. Auch ist die Formel, daß die Länderprogramme von der Empfängerregierung gemeinsam mit dem UNDP Resident Representative erarbeitet werden, nicht ausreichend, solange sich dieser nicht auf eine formulierte weltweite Konzeption stützen und berufen kann. Die Beteuerung, daß für diese Stellen nur die bestbefähigten Leute infrage kommen, bleibt unzureichend, solange diesen nicht eine objektivierbare verlässliche Basis für ihre Mitwirkung geboten wird.

Eine solche entwicklungspolitische Konzeption muß in einer deutlichen Abkehr von den Illusionen ökonomischer Wachstumsmodelle für Entwicklungsländer — zumindest in ihrer herkömmlichen Art — gefunden werden. Allzu sehr noch geistert die Rostow'sche Formel vom »take-off into self-sustained growth« in den Köpfen der Pläneschmieder. »Wachstumsziele« müssen ihren Ausdruck in Größenordnungen fundamentaler menschlicher Bedürfnisse finden: Ernährung, Beschäftigung, Wohnen, Grundbildung, ärztliche Versorgung usw. Für die Erarbeitung eines Systems weltweit anwendbarer, »Entwicklung« greifbar machender sozialer Indikatoren

hat vor allem das Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für Soziale Entwicklung wichtige Vorarbeiten geleistet¹¹.

Des weiteren ist es notwendig, Maßstäbe für die Absorptionskapazität (absorptive capacity) von Entwicklungshilfemaßnahmen einzuführen. Die Unfähigkeit, Hilfemaßnahmen sinnvoll im Entwicklungsprozeß zu nutzen, die zumeist, jedoch nicht ausschließlich auf mangelnder Leistungsfähigkeit der Verwaltungsapparaturen beruht, ist in ihrer Bedeutung erst in den letzten Jahren allgemein erkannt worden. In den nationalen Entwicklungsplänen findet man hierüber in der Regel nichts. Die schrittweise Verbesserung dieser Kapazität müßte für die meisten Länderprogramme ein Grundanliegen sein. Das Nichtvorhandensein einer formulierten entwicklungspolitischen Konzeption der UN setzt das Personal von UNDP — aber auch bis zu einem gewissen Grade das der anderen UN-Organisationen — einem Druck aus, dem es trotz aller individuellen Leistungsfähigkeit auf die Länge nichts entgegenzusetzen hat. Die Gefahr einer nicht-optimalen Verwendung der Mittel ist dabei sehr groß.

Die Mahnung Jackson's: »The UN Development System has tried to wage a war on want for many years with very little organized »brain« to guide it«¹² ist auch heute noch ernst zu nehmen. Pearson und McNamara haben mit größtem Ernst darauf hingewiesen, daß das fundamentale Ungleichgewicht in unserer Welt — verglichen mit dem 19. Jahrhundert — für unsere Generation und für den Rest des Jahrhunderts ein von schweren politischen und sozialen Problemen besetztes Klima geschaffen hat¹³. Jackson hat seiner trotz aller Nüchternheit der Sprache von starkem ethischen Verantwortungsbewußtsein durchdrungenen Studie als Motto das berühmte Wort des Cervantes von den Besitzenden und den Habenichtsen vorangestellt. Die Anstrengungen, die das eine Drittel der Weltbevölkerung, das im Überfluß lebt, macht, um den zwei Dritteln »have-nots« zu helfen, sich ein menschenwürdiges Dasein zu schaffen, bedürfen klarer und tragfähiger Normvorstellungen und wirksamer Aktion auf diese Ziele hin. Jackson ist in seiner Studie von der Voraussetzung ausgegangen, daß es die Aufgabe des Entwicklungsprogrammes der Vereinten Nationen ist, diese Ziele aufzustellen und diese Wege zu weisen. Seine Empfehlungen sollten vor allem dazu dienen, die Voraussetzungen hierfür zu schaffen. In diesem Sinne bleibt die Capacity-Studie höchst aktuell.

Anmerkungen

- 1 Die hier gegebene Darstellung ist ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers.
- 2 Lester B. Pearson et al., Partner in Development, New York, Praeger 1969. Deutsche Ausgabe: Der Pearson-Bericht. Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik. Wien: Fritz Molden Verlag 1969.
- 3 Siehe den von A. Kruse-Rodenacker und H. G. Braun herausgegebenen Bericht der Kommission »Länderstudien des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit« (Ernst Klett Verlag, Stuttgart 1974).
- 4 S. 19 ff.
- 5 »If UNDP does not take the lead in integrated programming at the country level of pre-investment needs to be met from the concerted resources of the UN development system, then the Bank will once again have no option but to do so, in support of its own investment programming.« (Capacity-Studie, S. 21).
- 6 »... The World Bank is not only a financial institution — it is a Development Agency.« (R. McNamara, address to the Bond Club of New York, May 1969).
- 7 S. 13 des englischen Textes.
- 8 Siehe den schon erwähnten Kommissionsbericht »Länderstudien des Wissenschaftlichen Beirats des BMZ«.
- 9 Vgl. hierzu J.-U. Meyer, D. Seul, K.-H. Klingner: Die Zweite Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen, Bertelsmann Universitätsverlag, S. 174 ff.
- 10 Ebd. S. 176.
- 11 Vgl. UN Research Institute on Development, »Contents and Measurement of Socio-Economic Development: An Empirical Study«, Document 70. 10. Genf 1970.
- 12 S. 13.
- 13 Vgl. Robert McNamara »One Hundred Countries, Two Billion People«, S. 51 ff., New York 1973, oder die Ansprache Lester Person's anlässlich der Conference on International Economic Development an der Columbia University, Februar 1970.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten der Weltorganisation

Entkolonisierung und Treuhandfragen

Portugiesische Kolonien: Ende der 500-jährigen Kolonialherrschaft — Unabhängigkeit für Guinea-Bissau — Massaker in Mosambik (51)

I. Nach 13 Jahren Kolonialkrieg wird Portugal seine letzten afrikanischen Kolonien in die Unabhängigkeit entlassen. Hierbei will es den Richtlinien folgen, die die Generalversammlung in der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker (A/Res/1514) niedergelegt hat. Dafür erwartet Portugal, wieder an allen sozialen, wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Programmen der Vereinten Nationen beteiligt zu werden. Dies ist das Ergebnis von Gesprächen, die Generalsekretär Waldheim im August mit der neuen portugiesischen Regierung führte. In einem Memorandum, das Waldheim übergeben wurde (S/11419), erklärte sich Portugal bereit, alle Entscheidungen der Vereinten Nationen hinsichtlich der portugiesischen Territorien in Afrika auszuführen. Es bekräftigte die räumliche Einheit und Unverletzbarkeit der einzelnen Gebiete und wandte sich gegen jeden Versuch, Teile dieser Gebiete abzuspalten. Weiterhin stellte Portugal fest, daß es die Republik Guinea-Bissau anerkennen und die Aufnahme dieser ehemaligen Kolonie in die Vereinten Nationen unterstützen werde. Das Recht der übrigen portugiesischen Besitzungen auf Selbstbestimmung wird in dem Memorandum ausdrücklich bestätigt; Portugal werde unverzüglich mit den Befreiungsbewegungen beziehungsweise mit den entsprechenden UN-Organen Verhandlungen über die Unabhängigkeit dieser Gebiete aufnehmen. Schließlich versicherte die neue Regierung in Lissabon dem Generalsekretär, sie werde den bisherigen Standpunkt Portugals hinsichtlich der vom Sicherheitsrat gegen Rhodesien verhängten Sanktionen überprüfen, wozu der hiermit beauftragte Ausschuß sie aufgefordert hatte.

Kurz nach Waldheims Verhandlungen in Lissabon empfahl der Sicherheitsrat der 29. Generalversammlung, die Republik Guinea-Bissau in die Weltorganisation aufzunehmen (S/Res/356, s. S. 185 dieser Ausgabe). Am 10. September erkannte Portugal formell die Unabhängigkeit Guinea-Bissaus an. Die Aufnahme in die UNO erfolgte am 17. September. Die Widerstandsbewegung (PAIGC) hatte schon im September 1973 einseitig die Republik ausgerufen; sie wurde von mehr als 100 Staaten anerkannt. Seit März 1974 war die Republik bei den Vereinten Nationen durch einen Beobachter vertreten.

Schwieriger als für Guinea-Bissau ist der letzte Schritt zur Unabhängigkeit für Mosambik. Nachdem am 7. September 1974 das Abkommen von Lusaka unterzeichnet wurde, das der FRELIMO (Befreiungsfront Mosambiks) bis zur endgültigen Unabhängigkeit die Macht in der ehemaligen ostafrikanischen Kolonie überträgt, führte der Putschversuch einer Gruppe von Wei-

Ben zu blutigen Rassenunruhen. Die gegen eine Frelimo-Regierung gerichtete Revolte brach jedoch bald zusammen.

Die Bedingungen für die Unabhängigkeit der restlichen portugiesischen Kolonien in Afrika (Kapverdische Inseln, Sao Tome und Principe, insbesondere aber für das an Bodenschätzen reiche Angola und die Erdöl-Exklave Cabinda) müssen noch ausgehandelt werden.

II. Ein weiteres Erbe portugiesischer Kolonialherrschaft beschäftigt eine Untersuchungskommission der Vereinten Nationen. Die Kommission soll den Wahrheitsgehalt von Berichten prüfen, denen zufolge die portugiesische Kolonialarmee seit Mitte der 60er Jahre eine große Anzahl von Afrikanern, besonders in der Umgebung des heutigen Cabora-Bassa-Staudamms, umgebracht haben soll. Die Kommission befragte in Europa und Afrika Überlebende und Augenzeugen der Massaker sowie Frelimo-Vertreter. Der Vorwurf ist nicht neu; die Regierung Caetano hatte frühere Berichte über angebliche Greuelthaten stets abgestritten (s. VN 1973 S. 136). Nach Abschluß ihrer Befragungen ist die fünfköpfige Untersuchungskommission, der je ein Mitglied aus Afrika, Asien, Lateinamerika, Osteuropa und Westeuropa angehört, übereinstimmend zu dem vorläufigen Schluß gekommen, daß die Massaker tatsächlich stattgefunden haben. Verantwortlich für die Gewalttaten sei die portugiesische Armee. Der endgültige Bericht liegt noch nicht vor; in ihm will die Kommission die Frage zu klären versuchen, warum die Massaker stattgefunden haben. Die Kommission bedauerte, von der neuen portugiesischen Regierung nicht in erforderlichem Umfang unterstützt worden zu sein.

Rhodesien (Zimbabwe): Internationale Finanztransaktion zugunsten Rhodesiens? — Beteiligung deutscher Firmen — Haltung der Bundesregierung — Sanktionsverletzung durch die USA — Hoffnung auf Portugal (52)

Einem großangelegten Unternehmen zur Umgehung der UN-Sanktionen gegen Rhodesien will der Sanktionsausschuß auf die Spur gekommen sein: Ein internationales Konsortium von Banken und Großunternehmen der Stahlindustrie soll im Auftrag der weißen Minderheitsregierung Rhodesiens Pläne für die Kreditierung eines Großprojekts in Höhe von 42 Mill. Pfund Sterling ausgearbeitet haben, das die Stahlproduktion der staatlichen Rhodesian Iron and Steel Company (Risco) verdoppeln sollte. Dem Konsortium sollen Firmen aus der Bundesrepublik Deutschland, (Neunkircher Eisenwerk AG und Klöckner Werke AG), Österreich und der Schweiz angehören. Durch eine Indiskretion wurde das Unternehmen in einer britischen Zeitung bekannt. Wenn diese Informationen zutreffen, decken sie nach Meinung des Ausschusses eine der schwersten Sanktionsverletzungen auf. Sofort nach der Veröffentlichung in der Presse bestritten

die betreffenden Firmen, an dem Projekt beteiligt zu sein. Auch die deutsche Bundesregierung teilte mit, deutsche Firmen seien nach eigenen Angaben nicht an der geplanten Transaktion beteiligt.

In den Berichten des Sanktionsausschusses an den Sicherheitsrat wird die Bundesrepublik Deutschland häufig in Gesellschaft anderer, meist westeuropäischer Staaten genannt, die die seit 1966 gegen Rhodesien verhängten Sanktionen brechen oder unterlaufen (vgl. VN 1973 S. 95 f.). Die Bundesregierung versichert bei derartigen Anlässen stets, sie halte die Sanktionen ein und gehe allen Hinweisen auf Unterlaufung dieser Maßnahmen nach. So teilte das Bundeswirtschaftsministerium mit, rhodesische Einfuhren in die Bundesrepublik hätten sich von 1965 (also vor Verhängung der Sanktionen) bis 1973 von 140 Mill. DM auf zwei Mill. DM verringert, während die Ausfuhr nach Rhodesien im gleichen Zeitraum von 50 Mill. DM auf zwei Mill. DM zurückgegangen sei. Nach dem Beitritt der Bundesrepublik zur UNO setzte Bonn einen interministeriellen Ausschuß ein, der die Einhaltung der Sanktionen überwachen, Zuwiderhandlungen aufklären und die entsprechenden außenwirtschaftlichen Vorschriften der Regierung auf ihre Wirksamkeit hin überprüft.

Auf mehr Entrüstung als die verschleierte Umgehungen der Sanktionen stoßen die offenen Sanktionsverletzungen der Vereinigten Staaten, die durch das Gesetz zur Einfuhr »strategischer Materialien« aus Rhodesien ermöglicht werden. Im September veröffentlichte der Ausschuß eine Liste, derzufolge die USA zwischen April und Juni 1974 15 Schiffsladungen strategischer Materialien (Asbest, Nickel, Chromerz) eingeführt haben. Die Ladungen wurden von Schiffen unter amerikanischer, griechischer und holländischer Flagge, ebenfalls unter Verletzung der Sanktionen, transportiert. Mit scharfen Worten forderte der Ausschuß Washington auf, diese flagrante Verletzung der Kollektivmaßnahmen zu beenden. Besondere Hoffnungen setzt der Sanktionsausschuß auf die veränderte portugiesische Politik im Südlichen Afrika. Nachdem die neue Regierung in Lissabon Generalsekretär Waldheim im Sommer erklärt hatte, sie werde alle UNO-Entscheidungen über ihre afrikanischen Kolonien ausführen, versicherte sie im September, sie werde den bisherigen Standpunkt der gestürzten Regierung Caetano hinsichtlich der gegen Rhodesien verhängten Sanktionen überprüfen, wozu der Sanktionsausschuß und der 24er Ausschuß für Entkolonisierung sie aufgefordert hatte. Wenn die von den ehemaligen portugiesischen Kolonien gebildeten bzw. noch zu bildenden Nachfolgestaaten tatsächlich Sanktionen gegen Rhodesien durchführen, könnte dies das Regime in Salisbury ernsthaft treffen: Ein wesentlicher Anteil rhodesischer Ein- und Ausfuhr wird über die mosambikischen Häfen Beira und Laurence Marques abgewickelt. Dies diene bis zum Machtwechsel in Portugal zugleich der Verschleierung der Herkunft rhodesischer Ausfuhr, die in Mosambik mit neuen Begleitpapieren versehen und als Erzeugnisse Mosambiks deklariert wurden. Da Rhodesien über keinen natürlichen Zu-

gang zum Meer verfügt, kann die neue Regierung in Mosambik durch Schließung dieser Häfen für Rhodesien den Handel der von Großbritannien abgefallenen Kolonie blockieren. Das Regime Smith hat allerdings angesichts der portugiesischen Entkolonisierungsbestrebungen eine Bahnlinie zur rhodesisch-südafrikanischen Grenze angelegt, über die es seinen Außenhandel an südafrikanische Häfen anbinden kann; infolge des ungleich längeren Schienentransports und der Kapazitäten der südafrikanischen Häfen würde eine solche Umleitung indessen den Handel erheblich verteuern. Eine vierte Verbindung zum Meer schließlich führt durch Botswana nach Südafrika; auch sie ist teuer und kann zudem von der afrikanischen Regierung Botswanas geschlossen werden, die der weißen Minderheitsregierung Rhodesiens ablehnend gegenübersteht.

Rechtsfragen

Rassendiskriminierung: Bekämpfung soll verstärkt werden — Verbot der NPD? — Diskriminierung auf den israelisch-besetzten Golanhöhen — Sanktionen gegen Südafrika? (53)

Gegen rassistische Diskriminierung soll die öffentliche Meinung noch stärker als bisher mobilisiert werden. Hierzu sollen besonders die für das Jahrzehnt des Kampfes gegen Rassismus und Rassendiskriminierung geplanten Aktivitäten beitragen; auch sollen Staaten, die der Internationalen Konvention über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965 noch nicht beigetreten sind, aufgefordert werden, ihr beizutreten oder zumindest ihre Grundsätze zu übernehmen. Entsprechende Empfehlungen verabschiedete der Rassendiskriminierungsausschuß der Vereinten Nationen auf seiner letzten Tagung (12.—30.8. in Genf) zur Annahme durch die diesjährige UN-Generalversammlung. Der Ausschuß prüfte Staatenberichte über die Durchführung der Konvention in Beitrittsstaaten sowie in abhängigen Gebieten.

I. Die Konvention über die Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung verpflichtet ihre Beitrittsstaaten, dem von der Konvention eingesetzten Sachverständigenausschuß regelmäßig über ihre Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und anderen Maßnahmen gegen rassistische Diskriminierung zu berichten (Art. 9). Nicht alle 22 vorgelegten Berichte entsprachen den Ansprüchen des Ausschusses. Einige Berichte enthielten keine Angaben über den Schutz nationaler Minderheiten, über den einzuschlagenden Rechtsweg bei Klagen wegen rassistischer Diskriminierung oder über politische, wirtschaftliche und sonstige Beziehungen zu den südafrikanischen Ländern, in denen Rassendiskriminierung praktiziert wird. Von elf Staaten forderte der Ausschuß weitere Informationen an.

Die Berichte von neun erneut berichtenden Ländern, darunter die Bundesrepublik Deutschland, wurden als angemessen beurteilt. Bei der Beratung des deutschen Berichts bemängelten einige Ausschußmitglieder, die Gesetzgebung in der Bundesrepublik sehe zwar das Verbot rassistischer Organisationen vor, sie werde indessen nicht auf die National-Demokratische

Partei (NPD) angewandt, die eindeutig unter dieses Verbot falle. Der deutsche Sprecher erklärte, die NPD könne nur vom Bundesverfassungsgericht verboten werden; die Partei vermeide zudem alles, was das Verfassungsgericht als Anstachelung zum Rassenhaß auslegen könne.

Dem Vorwurf, Araber würden bei der Erteilung von Einreisevisa in die Bundesrepublik diskriminiert, erwiderte der deutsche Delegierte, daß Beschränkungen in der Visaerteilung auf den tragischen Zwischenfall während der Olympischen Spiele 1972 in München zurückzuführen seien; seit Oktober 1973 sei diese Maßnahme aber gemildert und werde künftig weiter gelockert. Nach der Einstellung der Bundesregierung gegenüber den rassistischen Regimen des Südlichen Afrika gefragt, führte der Delegierte aus, die Bundesregierung verurteile die Politik der Apartheid und habe 1963 ein Waffenembargo gegen Südafrika verhängt, andererseits unterhalte sie wirtschaftliche Beziehungen mit Südafrika, da sie ihren Handel nicht auf Länder beschränke, »deren Systeme sich unserem eigenen anpassen«.

Bei der Erörterung des syrischen Berichtes erklärte ein syrischer Vertreter, auf den israelisch-besetzten Golanhöhen Syriens werde gegen das Gleichheitsgebot der Rassendiskriminierungskonventionen (Art. 5) verstoßen. Syrien kann nicht beim Ausschuß Beschwerde gegen Israel einlegen, da nach der Konvention nur *Vertragsstaaten* gegeneinander Beschwerden führen können (Art. 11), Israel aber der Konvention noch nicht beigetreten ist. Der Ausschuß verfaßte indessen selber eine Erklärung, derzufolge sich die Situation auf den Golanhöhen während der siebenjährigen israelischen Besetzung wesentlich verschlechtert hat. Sie gibt die Besorgnis des Ausschusses darüber wieder, daß ein Vertragsstaat der Konvention gehindert wird, seinen Verpflichtungen aus der Konvention in einem Teil seines Gebietes nachzukommen. Weiter drückt die Erklärung die Hoffnung aus, daß die Bevölkerung so schnell wie möglich auf die Golanhöhen zurückkehren und ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten als Bürger Syriens wahrnehmen könne. Schließlich solle die Generalversammlung »alle notwendigen Schritte unternehmen, um der Regierung Syriens zu ermöglichen, die völlige Verantwortung für die Einhaltung ihrer Verpflichtungen aus der Konvention für ihr gesamtes Staatsgebiet zu übernehmen«.

II. Erfreulich stellte sich dem Ausschuß die Aussicht dar, daß durch die Politik der neuen portugiesischen Regierung und der sie tragenden Bewegung der Streitkräfte die portugiesischen Territorien in Afrika bald zur Unabhängigkeit geführt würden, die auf den Grundsätzen der rassistischen Gleichheit und der Achtung der Menschenwürde beruhen solle.

Bei der Erörterung der Rassendiskriminierung in Südafrika wurde die oftmals und bisher vergeblich in den Vereinten Nationen erhobene Forderung erneuert, Südafrika durch wirtschaftlichen Druck (Sanktionen) zur Lockerung seiner Apartheid-Politik zu veranlassen und Namibia als territoriale Einheit in die Unabhängigkeit und nicht, wie geplant, in Gestalt mehrerer

voneinander getrennter »Homelands«, zu überführen.

Schließlich forderte der Ausschuß eine strengere Durchführung der gegen Rhodesien verhängten UN-Sanktionen.

Bei zwei weiteren abhängigen Gebieten (Französisch Somaliland, Niugini) stellte der Ausschuß eine Diskriminierung von Teilen der Bevölkerung fest; die Komoren hingegen hätten Fortschritte auf dem Weg zur Unabhängigkeit gemacht.

Die dem Ausschuß vorliegenden Informationen über die übrigen abhängigen Gebiete ohne Selbstregierung in Afrika, im Atlantischen, Indischen und Pazifischen Ozean und der Karibischen See ergaben keine Anhaltspunkte für rassistische Diskriminierung oder waren unzureichend.

Um die Ziele des Jahrzehnts des Kampfes gegen Rassendiskriminierung zu erreichen, das die Generalversammlung im November 1973 ausgerufen hat (A/Res/3057), empfahl der Ausschuß der Generalversammlung, alle Beitrittsstaaten der Konvention zu stärkeren Anstrengungen aufzurufen. Insbesondere sollen öffentlichkeitswirksame Informationsprogramme, Seminare, Veröffentlichungen von Ausschußmitgliedern und Ausstellungen zu einer weltweiten Kampagne gegen rassistische Diskriminierung beitragen. Noch während des Jahrzehnts soll eine Konferenz der Vereinten Nationen über Probleme der Rassendiskriminierung abgehalten werden.

Verschiedenes

Generalsekretär U Thant verstorben (54)

U Thant, der dritte Generalsekretär der Vereinten Nationen, ist am 25. November 1974 im Columbia Presbyterian Medical Center, New York, nach langer Krankheit an Mundkrebs gestorben. Er war 65 Jahre alt. Bundespräsident Walter Scheel sandte an den jetzigen Generalsekretär, Kurt Waldheim, folgendes Beileidstelegramm: »Zum Tode Ihres Amtsvorgängers, U Thant, spreche ich Ihnen, zugleich im Namen des deutschen Volkes, meine tiefe Anteilnahme aus. Die Verdienste des Verstorbenen um die friedliche Entwicklung der internationalen Beziehungen und um die Verständigung unter den Völkern werden unvergessen bleiben. Durch sein Pflichtbewußtsein und sein Verantwortungsgefühl hat er während seines zehnjährigen Wirkens als Generalsekretär der Vereinten Nationen in hohem Maße dazu beigetragen, das Ansehen der Weltorganisation zu stärken.«

Thant (der Beiname U ist nicht Vorname, sondern ein Titel) wurde am 22. Januar 1909 in Pantanaw, Birma, geboren. Nach dem Besuch Höherer Schulen und der Universität von Rangun bekleidete er nach und nach führende Stellungen seines Landes, vorwiegend auf dem Bildungs- und Informationssektor. Von 1957 bis 1961 war U Thant der ständige Vertreter seines Landes bei den Vereinten Nationen. Nach dem bis heute ungeklärten Tod seines Vorgängers Dag Hammarskjöld am 18. September 1961 durch ein Flugzeugunglück in Nordrhodesien wählte ihn die Generalversammlung auf Vorschlag des Sicherheitsrats einstimmig für eine Gesamtdienstzeit vom 3. November 1961 bis 31. Dezember 1971. (Wir werden auf das Wirken U Thant's noch zurückkommen.)

Entschlüsse der Generalversammlung und des Sicherheitsrats:

Zypern, Südafrika, Nahost, Chile

Zypern

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Die Zypernfrage. — EntschlieÙung 3212 (XXIX) vom 1. November 1974

Die Generalversammlung,

- nach Erörterung der Zypernfrage,
- in tiefer Sorge über das Fortbestehen der Zypernkrise, was eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt,
- im Bewußtsein der Notwendigkeit, diese Krise unverzüglich durch friedliche Mittel zu lösen,
- nach Anhören der in der Debatte abgegebenen Stellungnahmen und in Kenntnis des Berichts des Politischen Sonderausschusses über die Zypernfrage,
- 1. fordert alle Staaten auf, die Hoheit, Unabhängigkeit, räumliche Unverletzlichkeit sowie Bündnisfreiheit der Republik Zypern zu achten und alle Handlungen und Einmischungen gegen sie zu unterlassen;
- 2. drängt auf schnellen Abzug aller ausländischen Streitkräfte und allen ausländischen militärischen und sonstigen Personals aus der Republik Zypern sowie auf Beendigung jeder ausländischen Einmischung in ihre Angelegenheiten;
- 3. befindet, daß das Verfassungssystem der Republik Zypern für die griechisch-zyprische und für die türkisch-zyprische Gemeinschaft gilt;
- 4. lobt die Kontakte und Verhandlungen zwischen den Vertretern der beiden Gemeinschaften, die auf gleichberechtigter Grundlage durch die guten Dienste des Generalsekretärs stattfinden, und fordert ihre Fortsetzung mit dem Ziel, unbeeinträchtigt eine beiderseitig annehmbare politische Regelung zu finden, die auf ihren Grund- und gesetzlichen Rechten beruht;
- 5. befindet, daß alle Flüchtlinge sicher zu ihren Heimstätten zurückkehren sollten, und fordert die betroffenen Parteien auf, zu diesem Zweck dringliche Maßnahmen zu ergreifen;
- 6. drückt die Hoffnung aus, daß, falls notwendig, weitere Bemühungen einschließlich von Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen stattfinden mit dem Ziel, die Bestimmungen der vorliegenden EntschlieÙung durchzuführen und so der Republik Zypern ihr Grundrecht auf Unabhängigkeit, Hoheit und räumliche Unverletzlichkeit zu sichern;
- 7. ersucht den Generalsekretär, weiterhin allen Teilen der zyprischen Bevölkerung humanitäre Hilfe der Vereinten Nationen zur Verfügung zu stellen, und fordert alle Staaten auf, dieses Bestreben zu unterstützen;
- 8. fordert alle Parteien auf, weiterhin voll mit der Friedenstruppe der Vereinten Nationen auf Zypern zusammenzuarbeiten, die, falls notwendig, verstärkt werden kann;
- 9. ersucht den Generalsekretär, weiterhin den betroffenen Parteien seine Guten Dienste zur Verfügung zu stellen;
- 10. ersucht den Generalsekretär ferner, die vorliegende EntschlieÙung dem Sicherheitsrat zur Kenntnis zu bringen.

Abstimmungsergebnis: + 117; — 0; = 0.

Südafrika

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Prüfung der UN-Mitgliedschaft der Republik Südafrika durch den Sicherheitsrat. — EntschlieÙung 3207 (XXIX) vom 30. September 1974

Die Generalversammlung,

- mit Hinweis auf ihre EntschlieÙungen 2636 A (XXV) vom 13. November 1970, 2862 (XXVII) vom 20. Dezember 1971 und 2948 (XXVII) vom 8. Dezember 1972 sowie ihre Entscheidung vom 5. Oktober 1973, mit der sie bestimmte, die Beglaubigung von Südafrika zurückzuweisen,
- mit Hinweis darauf, daß Südafrika keine der zuvor genannten Beschlüsse beachtet

hat, sondern seine Politik der Apartheid und rassischen Diskriminierung gegenüber der Bevölkerung von Südafrika weiterhin ausgeübt hat,

- in Bestätigung, einmal mehr, daß die Politik der Apartheid und rassischen Diskriminierung der Regierung von Südafrika eine offenkundige Verletzung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist,
- mit der Kenntnis der beharrlichen Weigerung von Südafrika, seine Politik der Apartheid und der rassischen Diskriminierung gemäß der sachbezogenen EntschlieÙungen und Entscheidungen der Generalversammlung aufzugeben,
- > fordert den Sicherheitsrat auf, die Bindungen der Vereinten Nationen mit Südafrika im Hinblick auf die ständige Verletzung der Grundsätze der Charta und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch Südafrika zu überprüfen.

Abstimmungsergebnis: + 125; u. a. Bundesrepublik Deutschland; — 1: Südafrika; = 9: Frankreich, Großbritannien, Iran, Israel, Malawi, Nicaragua, Paraguay, Spanien, Vereinigte Staaten.

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Ausschluß der Republik Südafrika aus den Vereinten Nationen. — EntschlieÙungsantrag S/11543 vom 24. Oktober 1974

Der Sicherheitsrat,

- nach Erörterung der EntschlieÙung der Generalversammlung 3207 (XXIX) vom 30. September 1974, mit der die Versammlung den Sicherheitsrat aufforderte, »die Bindungen der Vereinten Nationen mit Südafrika im Hinblick auf die ständige Verletzung der Grundsätze der Charta und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch Südafrika zu überprüfen«,
- nach Anhören der Stellungnahmen der Personen, die eingeladen worden sind, sich vor dem Rat zu diesem Tagesordnungspunkt zu äußern,
- in Kenntnisnahme des besonderen Berichts des Sonderausschusses für Apartheid über »Verletzungen der Charta der Vereinten Nationen und von EntschlieÙungen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats durch das südafrikanische Regime« (S/11537),
- im Bewußtsein der Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen bezüglich der Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten, besonders der Artikel 1, 2, 6, 55 und 56, mit Hinweis auf seine EntschlieÙungen 134 (1960), 181 (1963), 182 (1963), 190 (1964), 282 (1970) und 311 (1972) über die Frage der Politik der Apartheid der Regierung der Republik Südafrika,
- mit der Bestätigung, daß die Politik der Apartheid den Grundsätzen und Zielen der Charta der Vereinten Nationen entgegensteht und mit den Bestimmungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte unvereinbar ist, sowie auch im Hinblick auf die Verpflichtungen Südafrikas gemäß der Charta,
- in Erinnerung daran, daß die Generalversammlung und der Sicherheitsrat wiederholt die Regierung von Südafrika für ihre hartnäckige Weigerung verurteilt hat, ihre Politik der Apartheid aufzugeben und sich an ihre Pflichten gemäß der Charta zu halten, wie vom Sicherheitsrat und von der Generalversammlung gefordert,
- in besorgter Kenntnisnahme der Weigerung Südafrikas, seine Polizei und Streitkräfte wie auch sein Zivilpersonal von dem Mandatsgebiet Namibia abzuziehen und mit den Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten, um die Bevölkerung von Namibia insgesamt in die Lage zu versetzen, Selbstbestimmung und Unabhängigkeit zu erlangen,
- in Kenntnisnahme ferner, daß Südafrika in Verletzung der einschlägigen EntschlieÙungen des Sicherheitsrats, besonders der EntschlieÙung 253 (1968) vom 29. Mai 1968,

nicht nur das unrechtmäßige Regime in Südrhodesien unterstützt, sondern auch in das Gebiet Truppen und Polizei gesandt hat, um das Regime bei seinem Versuch zu stärken, die Bevölkerung dieses Gebiets an der Ausübung ihrer unveräußerlichen Rechte zu hindern,

- mit der Auffassung, daß wirksame Maßnahmen ergriffen werden sollten, die jetzige Lage, die sich aus der Politik der Apartheid von Südafrika ergibt, zu ändern,
- > empfiehlt der Generalversammlung den sofortigen Ausschluß Südafrikas aus den Vereinten Nationen gemäß Artikel 6 der Charta.

Abstimmungsergebnis: + 10: Australien, China, Indonesien, Irak, Kamerun, Kenia, Mauretanien, Peru, Sowjetunion, Weißrußland; — 3: Frankreich, Großbritannien, Vereinigte Staaten; = 2: Costa Rica, Österreich. — Wegen den ablehnenden Stimmen Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten wurde der Antrag nicht angenommen (Veto).

Nahost

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Weiterer Einsatz der Friedenstruppe der Vereinten Nationen. — EntschlieÙung 362 (1974) vom 23. Oktober 1974

Der Sicherheitsrat,

- in Erinnerung an seine EntschlieÙungen 338 (1973), 340 (1973), 341 (1973) und 346 (1974),
- nach Prüfung des Berichts des Generalsekretärs über die Tätigkeiten der Friedenstruppe der Vereinten Nationen (S/11536),
- in Kenntnis der Meinung des Generalsekretärs, daß, obwohl Ruhe im ägyptisch-israelischen Abschnitt herrscht, die Gesamtlage im Nahen Osten weiterhin solange unbeständig bleibt, wie die zugrundeliegenden Probleme nicht gelöst sind,
- in Kenntnis ferner des Berichts des Generalsekretärs (S/11536), demzufolge unter den gegenwärtigen Umständen der Einsatz der Friedenstruppe der Vereinten Nationen noch erforderlich ist,
- 1. beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen um einen Zeitraum von abermals sechs Monaten, das heißt bis 24. April 1975, zu verlängern, um weitere Bemühungen bei der Bildung eines gerechten und dauerhaften Friedens im Nahen Osten zu unterstützen;
- 2. lobt die Friedenstruppe der Vereinten Nationen und diejenigen Regierungen, die ihr Kontingente zur Verfügung stellen, für ihren Beitrag zur Erreichung eines gerechten und dauerhaften Friedens im Nahen Osten;
- 3. drückt ihr Vertrauen darüber aus, daß die Friedenstruppe mit einem Höchstmaß an Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit weitergeführt wird;
- 4. bekräftigt, daß die Friedenstruppe der Vereinten Nationen in der Lage sein muß, als geschlossene und leistungsfähige militärische Einheit ohne Unterschied im Status der verschiedenen Kontingente bei den Vereinten Nationen, im gesamten arabisch-israelischen Einsatzgebiet zu wirken, wie in Paragraph 26 des Berichts des Generalsekretärs (S/11536) festgelegt, und ersucht den Generalsekretär, seine Bemühungen zu diesem Zweck fortzusetzen.

Abstimmungsergebnis: + 13, — 0, = 0. China und der Irak nahmen an der Abstimmung nicht teil.

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Einladung der Palästinensischen Befreiungsorganisation. — EntschlieÙung 3210 (XXIX) vom 14. Oktober 1974

Die Generalversammlung,

- mit der Auffassung, daß das palästinensische Volk die Hauptpartei in der Palästinafrage ist,
- > läßt die Palästinensische Befreiungsorganisation als die Vertreterin des palästinensischen

sischen Volkes ein, an den Plenarsitzungen der Beratungen der Generalversammlung über die Palästinafrage teilzunehmen.

Abstimmungsergebnis: + 105; - 4: Bolivien, Dominikanische Republik, Israel, Vereinigte Staaten; = 20: Australien, Barbados, Belgien, Birma, Costa Rica, Dänemark, Deutschland BR, Ecuador, Großbritannien, Guatemala, Haiti, Island, Kanada, Kolumbien, Laos, Luxemburg, Nicaragua, Niederlande, Paraguay, Uruguay.

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Die Palästinafrage. — EntschlieÙung 3236 (XXIX) vom 22. November 1974

Die Generalversammlung,

- nach Erörterung der Palästinafrage,
- nach Anhören der Stellungnahme der palästinensischen Befreiungsorganisation, der Vertreterin des palästinensischen Volkes,
- nach Anhören ferner anderer in der Debatte abgegebener Stellungnahmen,
- in tiefer Sorge, daß bisher keine gerechte Lösung des Palästinaproblems erreicht worden ist, und in der Erkenntnis, daß das Palästinaproblem weiterhin den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährdet,
- mit der Anerkennung, daß das palästinensische Volk in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen ein Recht auf Selbstbestimmung hat,
- mit dem Ausdruck ihrer schweren Sorge, daß das palästinensische Volk daran gehindert worden ist, seine unveräußerlichen Rechte, und insonderheit sein Recht auf Selbstbestimmung, wahrzunehmen,
- geleitet von den Zielen und Grundsätzen der Charta,
- in Erinnerung an ihre sachbezogenen EntschlieÙungen, die das Recht des palästinensischen Volkes auf Selbstbestimmung bekräftigen,

1. bestätigt die unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes in Palästina, einschließend
 - a) das Recht auf Selbstbestimmung ohne Einmischung von außen,
 - b) das Recht auf nationale Unabhängigkeit und Hoheit;
2. bestätigt ferner das unveräußerliche Recht der Palästinenser, zu ihren Heimstätten und ihrem Eigentum zurückzukehren, wovon sie vertrieben und entwurzelt worden sind (from which they have been displaced and uprooted), und fordert zu ihrer Rückkehr auf;
3. betont, daß völlige Beachtung und Verwirklichung dieser unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes unabdingbar für eine Lösung der Palästinafrage sind;
4. anerkennt, daß das palästinensische Volk ein Hauptbeteiligter an der Schaffung eines gerechten und dauerhaften Friedens im Nahen Osten ist;
5. anerkennt weiter das Recht des palästinensischen Volkes, seine Rechte mit allen Mitteln gemäß den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen wiederzugewinnen;
6. ruft alle Staaten und internationalen Organisationen auf, das palästinensische Volk in seinem Kampf für die Wiederherstellung seines Rechts gemäß der Charta verstärkt zu unterstützen;
7. ersucht den Generalsekretär, Kontakte mit der palästinensischen Befreiungsorganisation in allen Angelegenheiten aufzunehmen, welche die Palästinafrage betreffen;
8. ersucht den Generalsekretär, der Generalversammlung zuhänden ihrer 30. Tagung über die Durchführung der vorliegenden EntschlieÙung zu berichten;
9. beschließt, den Tagesordnungspunkt mit dem Titel »Palästinafrage« in die Vorläufige Tagesordnung ihrer dreißigsten Tagung aufzunehmen.

Abstimmungsergebnis: + 89: u. a. China, DDR, Indien, Spanien, Türkei, Zypern; - 8: Bolivien, Chile, Costa Rica, Island, Israel, Nicaragua, Norwegen, Vereinigte Staaten; = 37: u. a. Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland BR, Ecuador, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Kolumbien, Niederlande, Österreich, Schweden, Uruguay, Venezuela.

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Beobachterstatus für die palästinensische Befreiungsorganisation. — EntschlieÙung 3237 (XXIX) vom 22. November 1974

Die Generalversammlung,

- nach Erörterung der Palästinafrage,
- im Hinblick auf die in der Charta vorgesehene Universalität der Vereinten Nationen,
- in Erinnerung an ihre EntschlieÙung 3102 (XXVII) vom 12. Dezember 1973,
- unter Berücksichtigung der EntschlieÙungen des Wirtschafts- und Sozialrats 1835 (LVI) vom 14. Mai 1974 und 1840 (LVI) vom 15. Mai 1974
- in Kenntnis, daß die Diplomatische Konferenz über die Anerkennung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, die Weltbevölkerungskonferenz und die Welternährungskonferenz bereits die palästinensische Befreiungsorganisation eingeladen haben, an ihren Beratungen teilzunehmen,
- in Kenntnis ferner, daß die Dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen die palästinensische Befreiungsorganisation eingeladen hat, an den Beratungen als Beobachter teilzunehmen,
- 1. läßt die palästinensische Befreiungsorganisation ein, an den Tagungen und Arbeiten der Generalversammlung in der Eigenschaft eines Beobachters teilzunehmen;
- 2. läßt die palästinensische Befreiungsorganisation ein, an den Tagungen und Arbeiten aller internationaler Konferenzen in der Eigenschaft eines Beobachters teilzunehmen, die unter der Schirmherrschaft der Generalversammlung einberufen werden;
- 3. hält dafür, daß die palästinensische Befreiungsorganisation berechtigt ist, als Beobachter an den Tagungen und Arbeiten aller internationalen Konferenzen teilzunehmen, die unter der Schirmherrschaft anderer Organe der Vereinten Nationen abgehalten werden;
- 4. ersucht den Generalsekretär, die erforderlichen Schritte zur Durchführung der vorliegenden EntschlieÙung zu unternehmen.

Abstimmungsergebnis: + 95: u. a. China, DDR, Indien, Iran, Spanien; - 17: Belgien, Bolivien, Chile, Costa Rica, Dänemark, Deutschland BR, Großbritannien, Irland, Island, Israel, Italien, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Nicaragua, Norwegen, Vereinigte Staaten; = 19: Australien, Bahamas, Frankreich, Griechenland, Haiti, Honduras, Jamaika, Japan, Kolumbien, Laos, Malawi, Neuseeland, Österreich, Panama, Paraguay, Schweden, Swasiland, Thailand, Uruguay.

Chile

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Schutz der Menschenrechte in Chile. — EntschlieÙung 3219 (XXIX) vom 6. November 1974

Die Generalversammlung,

- in der Überzeugung ihrer Verantwortung gemäß der Charta der Vereinten Nationen, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle zu fördern und zu ermutigen,
- in Erinnerung, daß in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte jedermann das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person sowie das Recht hat, nicht willkürlicher Festnahme, Haft oder Ausweisung oder Folterung oder grausamer, unmenschlicher und entwürdigender Behandlung oder Bestrafung ausgesetzt zu sein,
- in Erinnerung ferner an ihre EntschlieÙung 3059 (XXVIII) vom 2. November 1973,
- in Berücksichtigung der tiefen Sorge, welche die Kommission für Menschenrechte über Berichte aus vielen verschiedenen Quellen über grobe und schwere Verletzungen der Menschenrechte in Chile geäußert hat, insonderheit über solche, die Leben und Freiheit der Menschen bedrohen,
- in Kenntnisnahme des Aufrufs, den der Wirtschafts- und Sozialrat mit seiner EntschlieÙung 1873 (LVI) vom 17. Mai 1974 an die chilenischen Behörden richtete, alle erforderlichen Schritte zu tun, um die grundlegenden Menschenrechte und Frei-

heiten in diesem Land wiederherzustellen und zu sichern, insonderheit in solchen Fällen, in denen Leben und Freiheit von Menschen bedroht werden,

- in Kenntnis, daß der Unterausschuß für die Verhütung von Diskriminierung und den Minderheitenschutz mit seiner EntschlieÙung 8 (XXVII) vom 21. August 1974 einen dringenden Aufruf an die chilenischen Behörden gerichtet hat, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zu achten und den Internationalen Pakten für Menschenrechte nachzukommen, die von der Regierung von Chile unterzeichnet und ratifiziert worden sind,
- in Kenntnis ferner, daß die Internationale Arbeitskonferenz mit ihrer EntschlieÙung X vom 24. Juni 1974 die chilenischen Behörden dringlich gedrängt hat, unter anderem Verletzungen der Menschenrechte und der Gewerkschaftsrechte zu beenden, Leben und Freiheit von verhafteten, deportierten oder einsitzenden Arbeitern, militanten Arbeitern, Gewerkschaftsführern und Mitgliedern aller politischen Parteien zu garantieren, die Praxis der Folter zu unterlassen, die Konzentrationslager zu schließen und die Sondergerichte abzuschaffen, und daß sie weiterhin beschlossen hat, sofort nach Chile die Tatsachenfeststellungs- und Vermittlungskommission für Bestandsaufnahme und für Freiheit der Vereinigung zu entsenden und eine Untersuchungskommission einzusetzen,
- in Anbetracht, daß unbeschadet aller Aufrufe verschiedener Organe des Verbands der Vereinten Nationen weiterhin über grobe und schwere Verletzungen der Menschenrechte berichtet wird wie über willkürliche Verhaftung, Folter und grausame, unmenschliche und entwürdigende Behandlung von politischen Gefangenen und Verhafteten, einschließend früherer Mitglieder der chilenischen Regierung und des Parlaments,

1. drückt ihre tiefste Sorge darüber aus, daß weiterhin über ständige offenkundige Verletzungen der grundlegenden Menschenrechte und Freiheiten in Chile berichtet wird;
2. wiederholt ihre Zurückweisung aller Formen von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher und entwürdigender Behandlung oder Bestrafung;
3. drängt die chilenischen Behörden, die Grundsätze der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte voll zu achten und alle erforderlichen Maßnahmen für die Wiederherstellung und den Schutz der grundlegenden Menschenrechte und Freiheiten zu ergreifen, insonderheit, wenn menschliches Leben und Freiheit von Menschen bedroht sind, ferner alle Personen freizulassen, die ohne Anklage verhaftet worden sind oder aus rein politischen Gründen festgehalten werden, und darüber hinaus denjenigen weiterhin freies Geleit zu gewähren, die es verlangen;
4. pflichtet der Empfehlung der EntschlieÙung 8 (XXVII) des Unterausschusses für die Verhütung von Diskriminierung und den Minderheitenschutz bei, daß die Kommission für Menschenrechte auf ihrer einunddreißigsten Tagung die berichteten Verletzungen der Menschenrechte in Chile prüft, unter besonderer Berücksichtigung von Folter sowie grausamer, unmenschlicher und entwürdigender Behandlung oder Bestrafung;
5. ersucht den Präsidenten der neunundzwanzigsten Tagung der Generalversammlung und den Generalsekretär, auf jede ihnen angemessen erscheinende Art und Weise die Wiederherstellung der grundlegenden Menschenrechte und Freiheiten in Chile im Licht des obigen Paragraphen 3 zu unterstützen;
6. ersucht den Generalsekretär, der Generalversammlung zuhänden ihrer dreißigsten Tagung über die nach den obigen Paragraphen 3 und 5 ergriffenen Tätigkeiten und erzielten Fortschritte zu berichten.

Abstimmungsergebnis: + 90: u. a. Bundesrepublik Deutschland; - 8: Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay; = 26: u. a. Ägypten, Indien, Israel, Jordanien, Libanon, Spanien, Thailand, Uganda, Vereinigte Staaten.

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1974 (Fortsetzung)

Konferenz für Handel und Entwicklung

Die Mitgliedschaft der Konferenz steht (laut Beschluß der Generalversammlung) allen Mitgliedern der Vereinten Nationen, der Sonderorganisationen oder der Internationalen Atomenergie-Organisation offen.

Verwaltungsrat der Welthandelskonferenz (68)

Argentinien
Äthiopien
Australien
Belgien
Bolivien
Brasilien
Bulgarien
Chile
China
Dänemark
Deutschland, BR
Ecuador
Finnland
Frankreich
Gabun
Ghana
Griechenland
Großbritannien
Guatemala
Guinea
Indien
Indonesien
Irak
Iran
Irland
Italien
Japan
Jordanien
Jugoslawien
Kanada
Kenia
Kolumbien
Libyen
Madagaskar
Malaysia
Mauritius
Mexiko
Nepal
Neuseeland
Niederlande
Nigeria
Norwegen
Obervolta
Österreich
Pakistan
Peru
Philippinen
Polen
Rumänien
Rwanda
Schweden
Schweiz
Senegal
Sowjetunion
Spanien
Sri Lanka
Sudan
Syrien

Thailand
Tschechoslowakei
Türkei
Uganda
Ukraine
Ungarn
Uruguay
Venezuela
Vereinigte Staaten
Zaire

Verwaltungsrat des UN-Entwicklungsprogramms (48)

Äthiopien
Belgien
Brasilien
Bulgarien
Chile
Dänemark
Deutschland, BR
Ecuador
Finnland
Frankreich
Ghana
Großbritannien
Indien
Irak
Iran
Italien
Jamaika
Japan
Jugoslawien
Kanada
Kuba
Kuweit
Lesotho
Libanon
Malaysia
Marokko
Neuseeland
Niederlande
Nigeria
Norwegen
Obervolta
Österreich
Pakistan
Philippinen
Polen
Schweden
Schweiz
Somalia
Sowjetunion
Sudan
Togo
Trinidad und Tobago
Tschad
Türkei
Ungarn
Uruguay
Vereinigte Staaten
Zentralafrikanische Republik

Ausschuß für die Überprüfung und Bewertung der Zweiten Entwicklungsdekade (54)

Ägypten
Argentinien
Belgien

Bolivien
Brasilien
Chile
Deutschland, BR
Elfenbeinküste
Frankreich
Ghana
Großbritannien
Guatemala
Honduras
Indien
Indonesien
Iran
Italien
Japan
Jordanien
Jugoslawien
Kanada
Kolumbien
Madagaskar
Malaysia
Mauretanien
Mexiko
Niederlande
Norwegen
Österreich
Pakistan
Peru
Philippinen
Schweden
Senegal
Sowjetunion
Spanien
Sri Lanka
Tschechoslowakei
Tunesien
Türkei
Ukraine
Ungarn
Venezuela
Vereinigte Staaten
Zaire
8 z. Z. unbesetzt

Ausschuß für Entwicklungsplanung (24)

Chedly Ayari, Tunesien
Ester Borserup, Dänemark
Gamani Corea, Sri Lanka
William G. Demas,
Trinidad und Tobago
Paul Kaya, Kongo
U. M. Kirichenko, Sowjetunion
Janos Kornai, Ungarn
J. A. Lacarte, Uruguay
John P. Lewis, Vereinigte Staaten
Ian M. D. Little, Großbritannien
J. H. Mensah, Ghana
G. Reza Moghadam, Iran
Philipp Ndegwa, Kenia
Widjodo Nitisastro, Indonesien
Saburo Okita, Japan
H. M. A. Onitiri, Nigeria
Josef Pajestka, Polen
Giuseppe Parenti, Italien
K. N. Raj, Indien
Jean Ripert, Frankreich
Germánico Salgado, Ecuador
Leopoldi Solis, Mexiko
Jan Tinbergen, Niederlande
1 z. Z. unbesetzt

**Beratender Ausschuß
für die Anwendung von Wissenschaft
und Technik in der Entwicklung (24)**

Pierre V. Auger, Frankreich
Bruce Billings, Vereinigte Staaten
A. H. Bunting, Großbritannien
Mourad Castel, Algerien
Carlos Chagas, Brasilien
Wilbert K. Chagula, Tansania
Ricardo Diez-Hochleitner, Spanien
Jermen M. Gvishiani, Sowjetunion
Alexander Keynan, Israel
Thorkil Kristensen, Dänemark
Sir Arthur Lewis, St. Lucia
M. G. K. Menon, Indien
Takashi Mukaibo, Japan
Leonhard Mukendi, Zaire
J. Novák, Tschechoslowakei
L. Rousseau, Kanada
Frederick T. Sai, Ghana
Abdus Salam, Pakistan
Irimir Staicu, Rumänien
Victor L. Urquidí, Mexiko
José Velenzuela, Chile
Nicola V. Videnov, Bulgarien
Sir Ronald Walker, Australien
Mohammed Yeganeh, Iran

**Ausschuß
für Wissenschaft und Technik (54)**

Ägypten
Algerien
Argentinien
Australien
Belgien
Brasilien
Chile
Deutschland, BR
Frankreich
Großbritannien
Guatemala
Indien
Indonesien
Iran
Italien
Jamaika
Japan
Jemen
Jordanien
Jugoslawien
Kanada
Kenia
Kolumbien
Madagaskar
Malawi
Mexiko
Mongolei
Neuseeland
Niederlande
Pakistan
Peru
Philippinen
Polen
Rumänien
Schweden
Sierra Leone
Sowjetunion
Spanien
Sri Lanka
Syrien
Tansania
Tschechoslowakei
Tunesien
Uruguay
Venezuela
Vereinigte Staaten

Weißrußland
Zaire
7 z. Zt. unbesetzt

**Verwaltungsrat
des Umweltprogramms (58)**

Argentinien
Australien
Brasilien
Burundi
Chile
China
DDR
Deutschland, BR
Elfenbeinküste
Frankreich
Gabun
Ghana
Großbritannien
Guatemala
Indien
Indonesien
Irak
Iran
Island
Italien
Jamaika
Japan
Jordanien
Jugoslawien
Kamerun
Kanada
Kenia
Kuweit
Libanon
Madagaskar
Malawi
Marokko
Mexiko
Nicaragua
Niederlande
Nigeria
Österreich
Pakistan
Panama
Peru
Philippinen
Polen
Rumänien
Schweden
Senegal
Sierra Leone
Somalia
Sowjetunion
Spanien
Sri Lanka
Syrien
Tansania
Tschechoslowakei
Tunesien
Türkei
Venezuela
Vereinigte Staaten
Zentralafrikanische Republik

**UN/FAO-Ausschuß
des Welternährungsprogramms (24)**

Argentinien
Chile
Deutschland, BR
Dänemark
Frankreich
Großbritannien
Indien
Indonesien
Irland

Japan
Kanada
Malawi
Niederlande
Norwegen
Pakistan
Schweiz
Senegal
Sudan
Trinidad und Tobago
Togo
Tunesien
Türkei
Ungarn
Vereinigte Staaten

**Ausschuß
für Internationales Handelsrecht (36)**

Ägypten
Argentinien
Australien
Barbados
Belgien
Brasilien
Bulgarien
Chile
Deutschland, BR
Frankreich
Gabun
Ghana
Griechenland
Großbritannien
Guyana
Indien
Japan
Kenia
Mexiko
Nepal
Nigeria
Norwegen
Österreich
Philippinen
Polen
Sierra Leone
Singapur
Somalia
Sowjetunion
Syrien
Tansania
Tschechoslowakei
Ungarn
Vereinigte Staaten
Zaire
Zypern

**Ausschuß zur Kontrolle und
Verhinderung von Verbrechen (15)**

Sylvi Inkeri, Finnland
Maurice Aydalot, Frankreich
Alphonse Boni, Elfenbeinküste
Norman A. Carlson,
Vereinigte Staaten
William Robert Cox,
Großbritannien
Taslim Olawale Elias, Nigeria
Józef Gödöny, Ungarn
Ahmed Khalifa, Ägypten
Pietro Manca, Italien
Jorge Arturo Montero Castro,
Costa Rica
Asushi Nagashima, Japan
Khaleeq Ahmed Naqvi, Indien
Hamood'ur Rahman, Pakistan
José Arthur Alves da Cruz Rios,
Brasilien
Boris A. Viktorov, Sowjetunion

BHW: Auch künftig Geld vom Staat für alle Bausparer

Jetzt Startgewinn '74 sichern und dann ab '75 weiter kassieren!

Das gibt's für BHW-Sofortstarter:

1. Prämien- oder Steuergewinn für '74.

Sofort BHW-Bausparer werden und damit die entsprechende Prämie '74 sichern.

2. Gesicherter Prämien- oder Steuergewinn ab '75.

Auch künftig weiter kassieren: Prämie oder Steuernachlaß.

3. Die vielen BHW-Extras.

Unerreicht niedrige Sparraten. Außerordentlich niedrige Tilgungsraten. Unerreicht günstige Zinskonditionen. Und vieles andere mehr.

Letzter Starttermin '74: 31. Dezember!

Für Sofortstarter:
Die individuelle BHW-Fachberatung vor dem 31. Dezember, wichtig wie nie zuvor. Gleich das BHW fragen.



BHW die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst
325 Hameln

Reinhard Mey
 Gute Nacht, Prämie
 Knut Kieseewetter
 Fahrt mit mir
 den Fluß hinunter
 Inga & Wolf
 Schreit ein Lied
 Katja Ebstein
 Und wenn ein neuer Tag anbricht
 Peggy March
 Laß das Licht in die Welt
 Udo Jürgens
 Ich glaube
 Ben Thomas
 3 Milliarden Menschen
 Bernd Clüver
 Raum des Schweigens
 Juliane Werding
 Kinder Gottes
 Joana
 Für dich die neue Welt
 Cindy & Bert
 Hallo, Herr Nachbar
 Mary Roos
 Das Geheimnis
 der Zeit

Lieder vom Leben

Sonderpreis
 10^{DM}
 + 2⁵⁰^{DM}
 für die Aktion Weltbevölkerungsfonds
 Sonderpreis 13³⁰^{DM} auch als
 + 2⁵⁰^{DM} MusiCassette
 erhältlich

Eine Schallplatte
 der Deutschen Gesellschaft
 für die Vereinten Nationen
 zugunsten des Weltbevölkerungsfonds
 der Vereinten Nationen