

Zwei Formen des Wirkens für Frieden und Verständigung

Zur Verleihung der Dag-Hammarskjöld-Ehrenmedaille (23. Oktober 1981)

An das Vermächtnis des zweiten Generalsekretärs der Vereinten Nationen knüpft die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen mit ihrer Dag-Hammarskjöld-Ehrenmedaille an, die anlässlich des 25jährigen Bestehens der Gesellschaft 1977 erstmals verliehen wurde. Mit ihr sollen im Zweijahresturnus Persönlichkeiten geehrt werden, die sich »hervorragende Verdienste um die Förderung der Lösung der Weltprobleme durch das System der Vereinten Nationen erworben haben«. Die bisherigen Preisträger waren Raul Prebisch (1977; vgl. VN 6/1977 S.165f) sowie Egon Schwelb und Prinz Sadrudin Aga Khan (1979; vgl. VN 1/1980 S.19-22). Auch 1981 wurde die Medaille an zwei Persönlichkeiten zugleich vergeben: an den früheren UNICEF-Exekutivdirektor Henry Richardson Labouisse und den ehemaligen UN-Botschafter der Bundesrepublik Deutschland, Rüdiger Freiherr von Wechmar. Werner Holzer, Chefredakteur der »Frankfurter Rundschau«, hob in seiner Laudatio auf der Festveranstaltung am 23. Oktober 1981 im Haus der Evangelischen Kirche in Bonn hervor, daß die beiden Preisträger nicht nur ihre unermüdliche Arbeit für die internationale Verständigung gemeinsam haben: »Wie Botschafter von Wechmar, so mußte auch Henry Labouisse viel Energie darauf verwenden, die Menschen seines eigenen Landes von Vorurteilen zu befreien.« Geehrt wurde Rüdiger von Wechmar insbesondere für sein beständiges und erfolgreiches Wirken in der deutschen Öffentlichkeit zugunsten einer positiven Einstellung zum UN-System und für seine unparteiisch-vermittelnde Rolle als Präsident der 35. Generalversammlung der Vereinten Nationen, Henry R. Labouisse vor allem für sein Engagement, das Leiden der Kinder in allen Teilen der Welt zu lindern; mit der Ehrung von Labouisse wird gleichzeitig die Arbeit von UNICEF gewürdigt. — Die Reden der Preisträger auf der Festveranstaltung werden nachfolgend gekürzt wiedergegeben.

Friedenserhaltende Maßnahmen – eine Herausforderung an die Bundesrepublik Deutschland

RÜDIGER FREIHERR VON WECHMAR

Zu den deutschen Vorschlägen, die wir mit großer Mehrheit in den Vereinten Nationen durchsetzen konnten, gehörte auch unsere Initiative zur Verbesserung der Voraussetzungen für die friedenserhaltenden Maßnahmen — die sogenannten »peace-keeping operations« — der Vereinten Nationen. Ich möchte diese Gelegenheit benutzen, Ihnen einige Gedanken zu diesem wichtigen Teil der UN-Aktivitäten vorzutragen. Ich tue dies ganz besonders im Hinblick darauf, daß auch in unserem eigenen Lande immer wieder Kritik geäußert wird, die Vereinten Nationen täten nicht genug, um den Frieden zu erhalten. Die Bilanz sieht anders aus. Sie kann sich sehen lassen. Bedauerlicherweise ist darüber viel zu wenig bekannt.

Daß ich gerade heute und hier dazu ein paar Bemerkungen machen möchte, hat auch einen anderen Grund: Die Entwicklung der Technik des »peace-keeping« der Vereinten Nationen gehört zu den Pioniertaten des einstigen Generalsekretärs Dag Hammarskjöld, der sich schon frühzeitig und enthusiastisch dafür einsetzte.

»Peace-keeping operations« sind kurz wie folgt definiert: Den Einsatz von bewaffnetem (oder in Ausnahmefällen auch unbewaffnetem) militärischem Personal oder Einheiten bei bewaffneten Konflikten durch die Vereinten Nationen. Jedoch nicht in einer kämpfenden Rolle oder zur Durchsetzung von Zwangsmaßnahmen, sondern als — wichtigste Funktion — ein gewissermaßen dazwischen geschobener Mechanismus, um Feindseligkeiten zum Stillstand zu bringen; sozusagen als ein Puffer zwischen feindlichen Kräften. Den Streitparteien wird ein international geschaffener Vorwand geliefert, die Kämpfe zu beenden. Zugleich überwachen die Blauhelme die Feuereinstellung. »Peace-keeping operations« sind daher auch ein wesentlicher Teil von friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen.

Seit 1948 sind 13 solcher friedenserhaltender Operationen von den Vereinten Nationen unternommen worden. Daran waren insgesamt 45 320 Soldaten aus 52 Mitgliedstaaten beteiligt. 612 Blauhelme ließen beim Einsatz ihr Leben. Viele westliche Staaten haben mehrfach Angehörige ihrer Streitkräfte zur Verfügung gestellt, so zum Beispiel Kanada 13mal, Schweden 9mal sowie Finnland, Irland und Norwegen in je sieben Fällen. Aber auch Länder der Dritten Welt wie Ghana, Indien, Indonesien und

Nepal waren je an vier Operationen beteiligt. 1973/74 hat im Zusammenhang mit den Erdölkrisen im Nahen Osten erstmals mit Polen ein sozialistisches Land an einer Friedenssicherungsaktion teilgenommen.

Unser Grundgesetz macht bekanntlich den Einsatz von Soldaten der Bundeswehr außer zur Landesverteidigung oder zur Wahrung des Friedens in einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit unmöglich. Immerhin hat die Bundesrepublik Deutschland aber in jüngster Zeit technische Hilfe durch Bereitstellung von Transportraum sowie Ausrüstungsgegenständen leisten können und sich seit Jahren an der Finanzierung derartiger Einsätze beteiligt. So flog die Luftwaffe 1978 norwegische Blauhelme für die UN-Verbände im Südlibanon in die Bereitstellungsräume.

Diese deutsche Abstinenz wird in der UNO in New York gelegentlich bedauert. Sie wird jedoch auch verstanden. Ich will hier noch keiner Grundgesetzänderung das Wort reden, möchte aber erneut die Frage in den Raum stellen, ob diese uns verfassungsrechtlich auferlegte Abstinenz auf die Dauer unseren eigenen Interessen sowie den Erwartungen, die in uns aufgrund unserer Stellung in den Vereinten Nationen gestellt werden, wirklich gerecht wird.

Wir haben durch unseren Beitritt zu den Vereinten Nationen, durch unsere Mitgliedschaft im Sicherheitsrat und durch die deutsche Präsidentschaft Verantwortung übernommen. Ich bin in New York manches Mal gefragt worden, warum wir nicht wenigstens einen kleinen Teil dessen leisten könnten, was erklärte Neutrale wie Schweden, Österreich oder Finnland oder NATO-Partner wie Italien und die Niederlande zustandebringen.

Zu den gegenwärtig noch aktiven »peace-keeping operations« gehört auch UNFICYP, der UNO-Verband auf Zypern, für den neun westliche Staaten Truppen stellen. Die Kosten dieser seit 1964 laufenden Aktion werden aus freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten bestritten. Die Bundesrepublik Deutschland hat Jahr für Jahr den gleichen Betrag überwiesen, ohne allerdings in Rechnung zu stellen, daß der Wechselkursverlust den tatsächlichen Dollar-Gegenwert ständig verringert hat. Wenn wir schon keine Soldaten stellen, so sollten doch zumindest unsere finanziellen Leistungen nicht darunter Not leiden, daß sich Wechsel-

kurse verschieben. Eine Zahlung auf Dollarbasis schiene mir vernünftiger. Insgesamt hat die Bundesrepublik Deutschland übrigens für verschiedene Einsätze von UN-Truppen bislang den Gegenwert von mehr als 90 Mill Dollar überwiesen.

Die Friedenssicherungen durch die Vereinten Nationen sind sichtbarer Ausdruck der wichtigen Funktion der Weltorganisation — den Frieden und die internationale Sicherheit zu bewahren. Zwei Grundprinzipien werden dabei beachtet: daß die Zustimmung oder eine Anforderung seitens des betroffenen Staates (oder der Staaten) vorliegt und daß die Blauhelme nur zur Selbstverteidigung oder nur dann von der Waffe Gebrauch machen, wenn sie mit Waffengewalt an der Erfüllung ihres Auftrages gehindert werden.

In der Regel geht dem Einsatz von UNO-Truppen ein diesbezüglicher Beschluß des Sicherheitsrats voraus, der das sogenannte Mandat erteilt. Es ist dann Aufgabe des Generalsekretärs, in oft schwierigen Verhandlungen die nationale Zusammensetzung des Kontingents zu bestimmen. Einige der truppenstellenden Staaten sind schon dazu übergegangen, Teile ihrer Streitkräfte für solche Aufgaben daheim besonders auszubilden. Zumeist ist die Einsatzzeit begrenzt, in vielen Fällen wird sie vom Sicherheitsrat regelmäßig um ein weiteres halbes Jahr oder Jahr verlängert.

Es ist interessant, daß man den Ausdruck ›peace-keeping‹ in der Charta der Vereinten Nationen vergeblich sucht. Erstmals tauchte er 1956 auf, als während der Suezkrise UN-Truppen eingesetzt worden waren. Dennoch: Eine offizielle Definition des Begriffs gibt es bis heute noch nicht. Die Vereinten Nationen haben sich also ein Instrumentarium erschlossen, das in der Charta keine ausdrückliche Erwähnung findet, um die ihnen gestellte Aufgabe der friedlichen Beilegung von Konflikten erfüllen zu können. ›Peace-keeping operations‹ sehen ausdrücklich keine Zwangsmaßnahmen vor. Streng genommen ist es nicht die Aufgabe von Friedenssicherungsaktionen, Konflikte *beizulegen*, sondern die Voraussetzung dafür zu schaffen.

Die Anwendung militärischen Zwanges gegen Staaten oder Regierungen wird im vielzitierten Kapitel VII der Charta geregelt, das die Handlungsbefugnisse des Sicherheitsrats festlegt. Zwang soll gegen einen Staat dann ausgeübt werden, wenn der Sicherheitsrat diesen Staat gemäß Artikel 39 zum Aggressor erklärt hat. Art. 42 ermächtigt den Sicherheitsrat, die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen mit Luft-, See- oder Landstreitkräften vorzunehmen. Die Durchführung dieser militärischen Maßnahmen regelt Art. 43 der Charta, wonach dem Si-

cherheitsrat die Möglichkeit gegeben wurde, einerseits die Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitglieder zu berücksichtigen und andererseits Klarheit darüber zu erhalten, mit welchem militärischen Potential zu rechnen ist. Vorher können aber aufgrund von Art. 41 vorläufige Maßnahmen unbeschadet der Rechte und Ansprüche der beteiligten Parteien eingeleitet werden. Hierzu gehören insbesondere Aufrufe des Sicherheitsrats zur Feuereinstellung, die es den Parteien häufig erst ermöglichen, ohne Gesichtverlust Feindseligkeiten zu beenden.

Auf Ersuchen des Sicherheitsrats sollten die Mitglieder der Vereinten Nationen Streitkräfte nach Maßgabe noch auszuhandelnder Verträge zur Verfügung stellen. Das politische Klima während der Zeit des Kalten Krieges verhinderte jedoch die Realisierung dieser Bestimmung. Sie wurde nie verwirklicht, was sich wiederum auf die Anwendbarkeit von Art. 42 auswirkte.

Friedenserhaltende Maßnahmen unterscheiden sich von Zwangsmaßnahmen durch ihre Zielsetzung. Zwar kommt es zum Einsatz von Truppen, jedoch ist ein Waffeneinsatz im Gegensatz zu Art.42 nicht vorgesehen. ›Peace-keeping operations‹ sollen einen Konfliktherd entschärfen, und das wird durch die Gegenwart eines unparteiischen und internationalen Elements erreicht. Die beste Waffe der Friedenstruppe ist ihre Anwesenheit und nicht ihre Stärke oder Schlagkraft. Allein durch ihre bloße Präsenz erfüllen die Truppen schon eine Funktion. Daneben gilt es, die spezifischen Aufgaben wahrzunehmen, die in der jeweiligen Situation für eine Lösung des Konflikts — wie etwa die Überwachung der Feuereinstellung — erforderlich sind.

Natürlich ist das inzwischen erprobte System im Grunde eine Notlösung. Dennoch hat das pragmatische Vorgehen von Sicherheitsrat, Generalversammlung und Generalsekretär vermocht, gefährliche Krisen zu entschärfen und zur internationalen Beruhigung beizutragen. Die Feststellung ist erlaubt, daß es ohne die UNO-Friedenstruppen auf dem Sinai kein Camp-David-Abkommen hätte geben können und daß ohne die Einheiten von UNIFIL der Süden des Libanon — und vermutlich noch weit mehr — Schauplatz andauernder und blutiger Schlachten geworden wäre, in die möglicherweise schließlich sogar Nuklearmächte eingegriffen hätten.

Die friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen haben allesamt genau das bewirkt, was ihr Name besagt: sie haben den Frieden erhalten. Dies sollten die Kritiker der UNO bedenken, wenn sie die Weltorganisation dafür verantwortlich machen, daß wir immer wieder von Krisen konfrontiert werden. Der Dritte Weltkrieg hat nicht stattgefunden. Das ist das Verdienst der Vereinten Nationen.

Humanitäre Hilfe als Beitrag zur Entwicklung

HENRY R. LABOUISSÉ

UNICEF wurde nach dem Zweiten Weltkrieg 1946 zunächst als zeitlich befristetes UN-Organ gegründet, welches notleidenden Kindern im verwüsteten Europa Hilfe leisten sollte — einschließlich natürlich der Kinder in Deutschland. Später, im Jahre 1953, erhielt UNICEF von der Generalversammlung ein unbefristetes Mandat, bedürftigen Kindern zu helfen, insbesondere solchen in Entwicklungsländern.

Im Rahmen dieser neuen Aufgabe lag das Hauptgewicht anfangs bei der Verbesserung des Gesundheitsdienstes für Mütter und Kinder, der Ausbildung von Krankenschwestern und Hebammen, Impfprogrammen und Großaktionen zur Ausrottung von Krankheiten wie *Framboesia tropica* und Malaria. Pionieranstrengungen wurden auch im Bereich der Ernährung unternommen, um ländliche Gemeinschaften bei der kostensparenden Erzeugung von mehr und besseren Nahrungsmitteln für die Familien zu unterstützen, insbesondere von solchen Nahrungsmitteln, die die Kinder brauchten. Wenig später dehnte UNICEF

seine Aktivitäten auf das Unterrichtswesen aus. Es konzentrierte sich auf die Grundschulebene, die Ausbildung von Frauen und Mädchen und Weiterbildung. In den sechziger Jahren arbeitete UNICEF immer enger mit einzelnen Regierungen zusammen, um herauszufinden, was jeweils die größten Bedürfnisse der Kinder seien, und auf einzelstaatlicher Basis klare Prioritäten für die Hilfeleistung von UNICEF aufzustellen.

Als ich im Juni 1965 zu UNICEF kam, handelte es sich nicht mehr allein um ein humanitäres Hilfswerk. UNICEF war dazu übergegangen, seine Zusammenarbeit mit Ländern der Dritten Welt auch als einen Beitrag zu deren Entwicklung anzusehen. In jenem Jahr halfen wir Kindern und Müttern in 118 Ländern und Territorien in den Bereichen Gesundheitsdienst, Ernährung, Unterrichtswesen, berufliche Fortbildung sowie soziale und wirtschaftliche Planung — mit einem Gesamtbudget von nur 33 Mill Dollar.

Um die Entwicklung von UNICEF zu illustrieren, möchte ich