

nachkommen zu können, muß es der Generalsekretär vermeiden, zu Konflikten zwischen Mitgliedstaaten öffentlich Stellung zu nehmen, soweit und solange dies nicht zur Lösung des Konfliktes beiträgt. Andererseits darf jedoch die dem Generalsekretär auferlegte Diskretion und Unparteilichkeit nicht zu einer opportunistischen Politik herabsinken. Er muß den Grundsätzen der Charta dienen, und die Zielsetzungen der Charta müssen ihm letzten Endes sagen, was recht oder unrecht ist. Dafür muß er einstehen. Ein Generalsekretär muß bei seiner Diensterfüllung von der Annahme ausgehen können, daß — in den notwendigen Grenzen menschlicher Schwäche und ehrlicher Meinungsverschieden-

heiten — alle Mitgliedstaaten zu ihren Pflichten, die Artikel der Charta zu befolgen, stehen. Er sollte auch annehmen können, daß die mit der Wahrung der Charta betrauten Organe in der Lage sind, ihre Aufgaben zu erfüllen!“

Dies war aber nicht die einzige Gelegenheit. In den letzten Jahren seiner Amtszeit, die durch ein tragisches Schicksal so grausam vorzeitig beendet wurde, sprach er immer häufiger über die großen Fragen und wurde mit Respekt angehört, selbst von denen, die nicht seiner Meinung waren. Ich habe den Wunsch, an diesem Ort, an dem er studierte und zum Manne wurde, ihm, seinem Andenken und seinem großen Beitrag für die Völkergemeinschaft diesen Tribut zu zollen.

Das Hilfswerk der Vereinten Nationen für die arabischen Flüchtlinge aus Palästina (UNRWA)

DR. ELLINOR v. PUTTKAMER

Vortragende Legationsrätin I. Kl. und Leiterin des Referates
Vereinte Nationen im Auswärtigen Amt

I

Die UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) ist eine derjenigen UN-Organisationen, von der man in Deutschland wenig weiß, befaßt sie sich doch mit einer Angelegenheit, die Deutschland nicht unmittelbar berührt. Die Bundesregierung hat jedoch ihre Bedeutung innerhalb des Gesamtwerks der Vereinten Nationen dadurch anerkannt, daß auch sie durch freiwillige Beiträge an ihr beteiligt ist. Worin liegt nun diese Bedeutung?

Die UNRWA ist mit ihren 10 000 Angestellten eins der größten Hilfswerke der Vereinten Nationen; sie betreut z. Zt. rund 1 150 000 Flüchtlinge. Ihr Zentralbüro, an dessen Spitze ein UN-Beamter im Range eines Undersecretary (z. Zt. der Amerikaner Dr. John H. Davis) steht, befindet sich in Beirut; in Bagdad, Genf und New York bestehen Verbindungsbüros. In den arabischen Staaten, die Palästinaflüchtlinge beherbergen, sind als Oberaufsicht Regionalbeamte eingesetzt, denen Distriktsbeamte unterstehen, welche ihrerseits die Leiter der Lager und Ausbildungszentren überwachen. Abgesehen von den leitenden Posten sind fast alle Ämter in der UNRWA mit Palästinaflüchtlingen besetzt. Die UNRWA unterhält in Libanon, Syrien, Jordanien und in dem unter ägyptischer Verwaltung stehenden Gazastreifen insgesamt 57 Lager, betreut aber auch Flüchtlinge, die außerhalb der Lager wohnen. Sie hat in den letzten Jahren außerhalb der Lager 9 Ausbildungsstätten (Training Centers) errichtet. Ihr Jahresetat liegt bei etwa 35 Millionen Dollar.

II

Den Hintergrund für die Hilfsmaßnahmen der Vereinten Nationen für die Palästinaflüchtlinge bilden nicht nur die in der Charter festgelegten allgemeinen Verpflichtungen, solche Notstände zu beheben, sondern in diesem Fall auch die moralischen Verpflichtungen, die die Vereinten Nationen bei der Auflösung des Mandats Palästina und der Errichtung des Staates Israel sowie in ihren vielfältigen Bemühungen um die Befriedung des Krisenherdes „Middle East“ übernommen haben. Dieser Hintergrund muß daher wenigstens skizziert werden.

Bereits im April 1947 hatte die britische Mandatsmacht, nachdem eine unmittelbare Einigung zwischen ihr und den jüdi-

schen und den arabischen Bevölkerungsteilen Palästinas hoffnungslos erschien, die Vereinten Nationen eingeschaltet. Diese setzten einen Sonderausschuß für Palästina (UNSCOP) ein, auf Grund dessen Empfehlungen die II. UN-Generalversammlung im November 1947 die baldige Beendigung des Mandats und die Teilung Palästinas in einen arabischen Staat, einen jüdischen Staat und ein unter UN-Verwaltung stehendes Sondergebiet Jerusalem beschloß. Hiergegen erhoben die arabischen Staaten sogleich heftigen Widerspruch. Es kam zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Juden und Arabern. Am 17. April 1948 forderte der Sicherheitsrat die streitenden Parteien auf, in einen von einer Waffenstillstandskommission (Truce Commission for Palestine) zu überwachenden Waffenstillstand einzuwilligen. Die Generalversammlung bestätigte diesen Beschluß in einer am 6. Mai abgehaltenen Sondersitzung und bekräftigte ihn am 14. Mai, dem letzten Tage der Mandatsverwaltung, durch die Entsendung eines Vermittlers (Graf Folke Bernadotte). Die Befriedung gelang jedoch nicht. Vielmehr steigerte sich, nachdem Israel am 15. Mai 1948 seine Unabhängigkeit proklamiert hatte, der bewaffnete Konflikt zu einem regelrechten Kriege; im September fiel der Vermittler der Vereinten Nationen einem Attentat zum Opfer. In diesem Kriege gelang es den Truppen des jungen Staates Israel, weit über die im Teilungsplan der Vereinten Nationen vorgesehenen Grenzen vorzudringen. Erst in der ersten Hälfte des Jahres 1949 kam es — infolge der Bemühungen des neuen UN-Vermittlers Ralph Bunche — zum Abschluß von Waffenstillstandsabkommen zwischen Israel und den einzelnen arabischen Nachbarstaaten (Ägypten, Libanon, Jordanien und Syrien). Vergeblich bemühte sich seitdem der Sicherheitsrat durch die Einsetzung einer Palestine Conciliation Commission, die im August 1949 an die Stelle des Vermittlers trat, um die Herbeiführung eines Friedensschlusses. Im Januar 1952 sah sich die Generalversammlung gezwungen zu bekennen, daß die Conciliation Commission nicht in der Lage gewesen war, ihr Mandat zu erfüllen; sie wurde aufgelöst. Lediglich das Organ zur Überwachung des Waffenstillstands der Vereinten Nationen (UNTSO), dessen Chef des Stabes Vorsitzender der für die Durchführung der vier Waffenstillstandsabkommen eingesetzten Kommissionen ist, blieb bestehen. Der Abschluß von Friedensverträgen zwischen Israel und den arabischen



Schulbildung gehört vorrangig zum UNRWA-Programm. In 390 UNRWA-Schulen werden 187 000 arabische Flüchtlingskinder unterrichtet. Hier Volksschülerinnen während einer Schulpause in der Nähe des Nabatieh-Lagers.

Nachbarstaaten ist in absehbarer Zeit nicht zu erwarten, da sämtliche arabischen Staaten Israel die Anerkennung verweigern. Die Frage des Friedensschlusses ist sozusagen „eingefroren“. Immer noch bilden die Demarkationslinien der Waffenstillstandsabkommen von 1949 die vorläufige Staatsgrenze Israels. Im Gazastreifen wird sie seit der Suezkrise 1956 von UN-Polizeinheiten (UNEF) bewacht.

Zum Verständnis der Frage der arabischen Palästinaflüchtlinge muß man sich ferner folgende Fakten vergegenwärtigen: Der Zerstreue des jüdischen Volkes im 1. und 2. Jahrhundert n. Chr. folgte im 7. Jahrhundert die Eroberung Palästinas durch die Araber. Die Bemühungen der Kreuzritter, diese zu vertreiben und das Heilige Land für die Christenheit zu gewinnen, blieben ebenso erfolglos wie die sich anschließenden Eroberungszüge der Mongolen. Als dauerhaft erwies sich jedoch die Besitznahme des Landes durch die osmanischen Türken (1517); die türkische Herrschaft über Palästina währte bis zum Ende des 1. Weltkrieges, aber die Bevölkerung Palästinas blieb ganz überwiegend arabisch. Am 25. April 1920 beschloß der Oberste Rat der Alliierten, Palästina gemäß Artikel 22 der Völkerbundssatzung zum Völkerbundsmandat zu machen und britischer Verwaltung zu unterstellen. Als Ziel der Mandats Herrschaft war — unter Berufung auf die sogenannte Balfour-Declaration, ein Versprechen, das der damalige britische Außenminister Balfour im November 1917 der Zionistischen Bewegung gegeben hatte — „die Wie-

dererrichtung einer nationalen (d. h. jüdischen) Heimstätte in diesem Lande“ vorgesehen. Die Mandatsmacht übernahm im Mandatsvertrage die Verpflichtung, unter Berücksichtigung der Rechte und der Stellung der anderen Bevölkerungsteile die jüdische Einwanderung unter angemessenen Bedingungen zu erleichtern und in Zusammenarbeit mit der Jüdischen Agentur (Jewish Agency) „die dichte Besiedlung des Landes durch Juden zu fördern“. Eine ausdrückliche Zusage für staatliche Unabhängigkeit zu gegebenem Zeitpunkt, wie sie andere Mandatsverträge enthalten, fehlt in diesem Vertrage. Jedoch steigerte sich die jüdische Einwanderung nunmehr in starkem Maße, anfangs von den arabischen Einwanderern sogar begrüßt. Die Einwanderungsbewegung hatte infolge der zielbewußten Politik des Zionismus bereits in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts eingesetzt; während es um die Mitte des vorigen Jahrhunderts in Palästina nur noch etwa 12 000 Juden gegeben hatte, bekannten sich bei der Volkszählung von 1922 bereits 83 000 Einwohner Palästinas zum Judentum. In den Jahren der Mandatsverwaltung erhöhte sich bis 1948 diese Zahl auf 650 000, denen etwa 1 000 000 arabische Einwohner Palästinas gegenüberstanden. Die Zahl der arabischen Flüchtlinge, die 1948/49 Palästina verließen, wird auf etwa 700 000 geschätzt; am 1. Januar 1961 waren bei der UNRWA 1 136 487 arabische Flüchtlinge registriert, wobei sich der Zuwachs hauptsächlich aus der natürlichen Bevölkerungsvermehrung erklärt, die jährlich einen Durchschnitt von 30 000 bis 35 000 erreicht. Etwa 160 000 Araber sind in Palästina geblieben. Die Gesamtbevölkerung Israels beträgt heute mehr als 2 100 000 Menschen, von denen 1 900 000 Juden sind¹.

III

Als nach der Proklamation des Staates Israel im Sommer und Herbst des Jahres 1948 die Mehrzahl der arabischen Einwohner des nunmehr israelischen Teils Palästinas auf Rat und Betreiben der Arabischen Liga über die Grenzen der Nachbarländer flutete, sahen sich die Vereinten Nationen zur Soforthilfe gezwungen. Die Generalversammlung errichtete durch die Entschließung 212 (III) vom 19. November 1948 das Hilfswerk United Nations Relief for Palestine Refugees (UNRPR), eine zur Behebung der unmittelbaren Bedrohung von Leben und Gesundheit der Flüchtlinge bestimmte Organisation. Ein Jahr später wurde diese durch die Entschließung 302 (IV) vom 8. Dezember 1949 zur United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) umgebildet. Durch die Hinzufügung der Worte „and Works“ erhielt das Hilfswerk die entscheidende Erweiterung seiner Zielsetzung, nämlich die, auch für den Arbeitseinsatz der Flüchtlinge zu sorgen. Schon damals, kurz nach Abschluß der Waffenstillstandsabkommen, erschien es wahrscheinlich, daß die Arbeit der UNRWA langfristig sein werde und sich deshalb nicht auf die Linderung der ersten Not beschränken könne, sondern insbesondere darauf gerichtet sein müsse, das Leben der Flüchtlinge durch Wiedereinordnung in den Arbeitsprozeß zu normalisieren. Diese Voraussicht war richtig. Das Mandat der UNRWA mußte immer wieder erneuert werden, und das Ende ihrer Tätigkeit ist heute noch nicht abzusehen. Diese besteht weiterhin in zwei Aufgaben:

1. Unterbringung, wirtschaftliche Unterstützung, Ernährung, Wasserversorgung und medizinische Fürsorge;
 2. Arbeitsbeschaffung sowie Ausbildung der Kinder und Jugendlichen für den späteren selbständigen Unterhalt.
- Es hat sich nun gezeigt, daß die Sicherung der primären Lebensbedürfnisse der Flüchtlinge nicht mehr das Hauptproblem der UNRWA ist. Dieses Problem kann insoweit als gelöst gelten, als der Lebensstandard der Flüchtlinge dem der sie umgebenden Einheimischen gleicht. Dies ist ausschließlich das Verdienst der UNRWA, denn die Aufnahmestaaten wei-

gern sich, die Flüchtlinge zu absorbieren. Dafür werden verschiedene Gründe geltend gemacht: von Jordanien, wo 624 000 Flüchtlinge nur etwas mehr als 1 000 000 Einheimischen gegenüberstehen, die eigene große Armut; von Libanon, in dessen Gebiet sich 138 000 Flüchtlinge neben 1 661 000 Einheimischen befinden, die Verschiebung des zahlenmäßigen Verhältnisses zwischen mohammedanischer und christlicher Bevölkerung. Im Gazastreifen dürfte diese Absorption allerdings wirklich schwierig sein, weil die Zahl der Flüchtlinge (258 000) die der Einheimischen (110 000) um mehr als das Doppelte übersteigt. Anders ist das Bild in Syrien, wo nur 117 000 Flüchtlinge einer einheimischen Bevölkerung von mehr als 4 500 000 gegenüberstehen. Im Grunde aber ist es das politische Interesse aller arabischen Staaten, die Flüchtlinge nicht einzugliedern und somit die Wunde des Flüchtlingsproblems als Vorwurf gegen Israel offen zu halten. Immerhin ist es der UNRWA geglückt, die Flüchtlinge unterzubringen. Abgesehen von wenigen sehr primitiven Elendslagern in Libanon, in denen noch heute für je 8 Flüchtlinge nur 8 qm Raum in ehemaligen französischen Kasernen zur Verfügung stehen, gleichen die meisten Lager den in diesen Ländern üblichen ländlichen Siedlungen von Lehmhütten. Gegenüber den einheimischen Nachbardörfern und -städten haben diese Flüchtlingsdörfer und -städte (manche haben eine Einwohnerzahl von über 30 000!) sogar gewisse Vorteile: die geordnete Verwaltung, die Lagerschulen, die geregelte Wasserzufuhr und sonstige materielle Grundversorgung, die ärztliche Betreuung.

Das Hauptproblem liegt vielmehr in der Schwierigkeit des Arbeitseinsatzes der Flüchtlinge. 70 vH der der Fürsorge der UNRWA Anheimgefallenen waren in ihrem Heimatlande Kleinlandwirte, Hirten, ungelernete Arbeiter oder Inhaber kleiner Verkaufsläden; für sie bestand ohnehin wenig Verwendungsmöglichkeit. Heute besteht die Hälfte der über 1 Million registrierten Flüchtlinge aus Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren. Sie alle haben dank der UNRWA bereits eine Grundschulausbildung erhalten, die auch Anfangskenntnisse in der englischen Sprache einschließt. Ihr Arbeitseinsatz kommt aber nur dann in Frage, wenn sie auch technisch und — was für Völker des Nahen Ostens ungewohnt und schwierig ist — psychisch darauf vorbereitet werden. Diesem Ziel dienen die Berufsschulen der UNRWA, deren Aufbau in modernster Form vor einigen Jahren begonnen wurde. Es ist

interessant zu beobachten, wie hier die Jungen an der Drehbank oder die Mädchen an der Nähmaschine geradezu „entwickelt“ werden. Die UNRWA hofft, bis Ende 1963 in den z. Zt. bestehenden 7 technischen Berufsschulen, 1 Landwirtschaftsschule und 2 Lehrerausbildungsstätten 4 000 Lehrplätze schaffen zu können. Das ist gewiß der richtige Plan, aber leider nur ein Tropfen auf den heißen Stein, wenn der jährliche Nachwuchs an Jugendlichen 30 000 bis 35 000 beträgt! Es wird also trotz aller Bemühungen der UNRWA kaum möglich sein, das Problem des arbeitslosen und infolgedessen radikalen Einflüssen ausgesetzten Jugendlichen allein auf diesem Wege aus der Welt zu schaffen.

Das ist eine beunruhigende Feststellung insbesondere deshalb, weil die ungelöste Frage der Palästinaflüchtlinge eine ständige Quelle politischer Vergiftung ist. Es wurde bereits gesagt, daß die arabischen Staaten eine Liquidierung dieses Gefahrenherdes gar nicht wünschen, sondern sich auf die von Jahr zu Jahr schwieriger zu erfüllende Forderung versteifen, daß die Lösung des Flüchtlingsproblems allein durch Repatriierung oder, für diejenigen, die nicht nach Palästina zurückkehren wollen, durch Entschädigung herbeizuführen sei. Sie berufen sich hierbei darauf, daß auch die UN-Generalversammlung in Entschließung 194 (III) Absatz 11 vom 11. Dezember 1948 dieses Ziel aufgestellt habe. Israel ist heute jedoch nicht mehr bereit, die seit 1948 freiwillig aus dem Lande gegangenen Araber zurückzunehmen. So sind die politischen Standpunkte genauso „eingefroren“ wie die Demarkationslinien der Waffenstillstandsabkommen von 1949. Die Vereinten Nationen haben im Nahen Osten durch die UNTSO, die UNEF und auch die UNRWA Aufgaben übernommen, die der Befriedigung dienen, durch deren Erfüllung der dort nun einmal bestehende Kalte Krieg jedoch nicht beigelegt werden kann. Aber es ist schon viel erreicht, wenn es durch die Einschaltung der Vereinten Nationen *nur* beim Kalten Kriege bleibt. Die besondere Mitwirkung der UNRWA ist eine erzieherische: eine neue Generation zu praktischer Arbeit und zur Befriedigung durch die Arbeit heranzubilden und damit die Heilung nationaler Traumata zu erleichtern.

Anmerkung:

1 Vgl. hierzu Meissner, Hans Günther, Die Wirtschaft Israels, Köln 1962, S. 13.

Das Jahrzehnt der Vereinten Nationen für Entwicklung

DER BERICHT DES GENERALSEKRETÄRS

Am 19. Dezember 1961 nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Entschließung¹ an, in welcher sie die Jahre 1960 bis 1970 zum „Jahrzehnt der Vereinten Nationen für Entwicklung“ erklärte und Grundsätze für die Entwicklungspolitik aufstellte. Sie ersuchte den Generalsekretär, dem Wirtschafts- und Sozialrat auf seiner XXXIV. Tagung Vorschläge für ein Entwicklungsprogramm zu unterbreiten. Dieser vom Generalsekretär am 22. Mai 1962 vorgelegte Bericht ist die wichtigste einschlägige Diskussions- und Arbeitsgrundlage². Es wird auf ihn noch sehr oft zurückzugreifen sein.

Das Endziel des Entwicklungsjahrzehnts ist die Sicherung einer jährlichen Wachstumsrate des Volkseinkommens um 5 vH. Man geht von einem jährlichen Bevölkerungswachstum von 2—2,5 vH aus, so daß der Lebensstandard in den Entwicklungsländern in 25 bis 30 Jahren verdoppelt werden könnte.

Aufbauend auf den seit dem Zweiten Weltkrieg auf vielen Gebieten der Entwicklungspolitik gewonnenen Erfahrungen, behandelt der Bericht des Generalsekretärs auf 148 Seiten die Aufgaben der Planung, die Mobilisierung der Arbeitskräfte, die Entwicklungspolitik in den einzelnen großen Wirtschaftszweigen, den Außenhandel, die Entwicklungsfinanzierung und die Technische Hilfe.

Die Entwicklungsplanung

Die Vereinten Nationen werden in verstärktem Maße ihre Technische Hilfe bei der Ausarbeitung der Entwicklungsprogramme der einzelnen Länder zur Verfügung stellen. Diese Hilfe muß bereits bei der volkswirtschaftlichen Bestandsaufnahme und dem Aufbau des Planungsapparats beginnen. In vielen Fällen wird erst hiernach an die Mithilfe bei der Auf-