

Internationale Zusammenarbeit auf humanitärem Gebiet

PRINZ SADRUDDIN AGA KHAN
Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen

Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, mit der mein Amt und besonders mein Vertreter in der Bundesrepublik Deutschland seit Jahren zusammenarbeitet, hat stets regen Anteil an den Weltflüchtlingsproblemen genommen. Es ist mir deshalb ein willkommenes Anlaß, das erste Mal nach meiner Wahl zum Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen durch die Generalversammlung vom 3. Dezember 1965, in ihrer Zeitschrift einen Beitrag über die Arbeit von UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) zu veröffentlichen.

I

Ich will versuchen, die Rolle der Vereinten Nationen auf einem humanitären Gebiet zu beleuchten. Diese Rolle ist vielleicht weniger spektakulär als die der politischen Sicherung des Friedens; jedoch sind gerade die Leistungen der Vereinten Nationen im nicht-politischen Bereich für die Stärkung der Organisation und damit auch für ihre allgemeine Durchschlagskraft durchaus nicht gleichgültig; sie stellen damit einen bedeutenden Beitrag zur Erhaltung des Friedens dar. Die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Flüchtlingshilfe geht auf die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg zurück und ist für immer mit dem Namen des großen norwegischen Forschers und Humanisten Fridtjof Nansen, dem vom Völkerbund 1921 ernannten ersten Hochkommissar für Flüchtlinge, verbunden. Die Bemühungen auf diesem Gebiet wurden durch die Katastrophe des Zweiten Weltkrieges jäh unterbrochen.

Seit ihrem Bestehen haben sich die Vereinten Nationen im Namen der internationalen Gemeinschaft mit Flüchtlingsproblemen und deren Lösung befaßt. Die 1947 geschaffene Internationale Flüchtlingsorganisation (IRO) hat sich nach der UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) weiterhin um eine Rückführung der verschleppten Personen und Flüchtlinge, gleichzeitig aber auch um die vorübergehende Betreuung und die Auswanderung derer bemüht, die aus guten Gründen ablehnten, in ihre Heimat zurückzukehren.

Schon bald wurde aber deutlich, daß trotz aller Bemühungen um eine Repatriierung oder Auswanderung der verschleppten Personen und Nachkriegsflüchtlinge an eine vollständige und schnelle Lösung dieses Problems nicht zu denken war. Aus dieser Zeit stammt auch die Anregung, die Rechtsstellung der schutzlosen Flüchtlinge zu regeln und ein internationales Organ mit der Wahrung des Rechtsschutzes dieser Personen zu betrauen. Die Bemühungen innerhalb der Vereinten Nationen führten zur Schaffung von UNHCR, das im Jahre 1951 seine Tätigkeit aufnahm.

II

Das Mandat des Hochkommissariats ist in seinem Statut von 1950 festgelegt und erstreckt sich auf Flüchtlinge, die wegen begründeter Furcht vor Verfolgung außerhalb ihres Heimatstaates leben und nicht den Schutz eines Staates genießen. Flüchtlinge, die in ihrem Land die volle Rechtsstellung eines Staatsbürgers haben und den Schutz ihrer Regierung genießen, fallen deshalb nicht unter den Schutz von UNHCR (dies gilt von deutschen Flüchtlingen und Vertriebenen in gleicher Weise wie z. B. von den Millionen von Flüchtlingen vergangener Jahre auf dem indischen Subkontinent). Ausdrücklich ausgeschlossen von dem Mandat sind die arabischen Flüchtlinge im Nahen Osten, da für deren Betreuung eine besondere Organisation der Vereinten Nationen, die UNRWA

(United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East), geschaffen wurde.

Die Tätigkeit von UNHCR ist, wie es in dem Statut heißt, völlig unpolitisch; sie ist humanitär und sozial. Es ist also nicht Aufgabe dieses Organs der Vereinten Nationen, sich mit den politischen Ursachen von Flüchtlingsproblemen auseinanderzusetzen; UNHCR vertritt nur das Interesse der Völkergemeinschaft an einer humanitären Lösung von Flüchtlingsproblemen.

Bei unserer Arbeit, vor allem im Zusammenhang mit den neuen Flüchtlingsproblemen in Afrika, ist es uns gelungen, den interessierten Staaten klarzumachen, wie sehr gerade der unpolitische Charakter unserer Tätigkeit Probleme lösen hilft. Nicht nur die Asylländer, selbst die Herkunftsländer der Flüchtlinge begrüßen diese Arbeit, weil sie einsehen, daß durch die Schaffung einer neuen Lebensgrundlage für Flüchtlinge auch eine Quelle möglicher gefährlicher Spannungen und Reibungen aus der Welt geschaffen wird.

Unter dem Eindruck der positiven Würdigung unserer Arbeit in Afrika durch die afrikanischen Staaten selbst hat sich die Haltung auch anderer Staaten in der Generalversammlung der Vereinten Nationen gewandelt, was in den letzten Jahren dadurch zum Ausdruck kam, daß die Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen über unsere Arbeit ohne Gegenstimme gefaßt wurden.

III

UNHCR's wesentliche Aufgabe ist die Wahrung des Rechtsschutzes der Flüchtlinge. Hierbei ist besonders daran gedacht, den Abschluß und die Ratifizierung von Abkommen zum Schutze der Flüchtlinge zu fördern, ihre Ausführung zu überwachen, sowie überhaupt im Einvernehmen mit den Staaten Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Flüchtlinge und zur Verminderung der Zahl der Schutzbedürftigen zu fördern.

Im Rahmen des internationalen Rechtsschutzes ist naturgemäß die Sicherung des Asylrechts der Flüchtlinge von ausschlaggebender Bedeutung. Denn erst wenn der Flüchtling Sicherheit vor Rückschiebung, und damit eine Zufluchtsstätte vor Verfolgung gefunden hat, stellt sich überhaupt die Frage seiner Rechtsstellung und des Schutzes dieser Rechte.

Die Rechtsstellung des Flüchtlings im Asylstaat, d. h. nachdem er in einem Asylstaat Aufnahme gefunden hat, ist in erster Linie durch die Flüchtlingskonvention von 1951 geregelt. Die Regelung dieses Abkommens, das bis heute von 50 Staaten, darunter auch von der Bundesrepublik, ratifiziert ist, wird als Mindeststandard für die Rechtsstellung der Flüchtlinge anerkannt; tatsächlich geht eine Großzahl von Staaten auf einzelnen Rechtsgebieten über diese Regelung hinaus. In diesem Zusammenhang ist auch das deutsche Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer zu erwähnen, mit dem ein bedeutender Schritt in Richtung auf eine Annäherung der Rechtsstellung der Flüchtlinge an diejenige der einheimischen Staatsbürger vollzogen wurde.

IV

Der Rechtsschutz der Flüchtlinge findet seine Ergänzung in einer anderen Tätigkeit, einer praktischen Hilfsarbeit, die im Statut als 'Förderung von Dauerlösungen für Flüchtlingsprobleme' definiert ist, und zwar im Sinne der freiwilligen Rückkehr in die Herkunftsstaaten oder im Sinne einer dauernden Eingliederung in neue nationale Gemeinschaften. Anfang der fünfziger Jahre glaubte man, daß die europäischen Asylstaaten mit den noch verbleibenden Flüchtlings-

problemen im wesentlichen selbst fertig werden könnten und daß es genügen sollte, diesen Flüchtlingen auf begrenzte Zeit internationalen Rechtsschutz zu gewähren. Es zeigte sich aber bald, daß es immer noch ein echtes Problem der nicht eingegliederten Flüchtlinge in Europa mit Schwerpunkten in Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und Österreich gab und daß es weiterer nationaler und besonderer internationaler Anstrengungen bedürfen würde, um diese Probleme zu meistern.

Die Ereignisse des Jahres 1956 erweckten eine bisher nicht gekannte enthusiastische Hilfsbereitschaft der Völker, dank welcher das Problem der 200 000 ungarischen Flüchtlinge in relativ kurzer Zeit gelöst werden konnte. Die Energien des guten Willens, die damals mobilisiert wurden, haben auch dazu beigetragen, das Weltbewusstsein für die Schwierigkeit anderer, scheinbar vergessener Flüchtlingssituationen zu wecken. Eine direkte Folge dieses erstarnten Interesses war das 1959/60 durchgeführte Weltflüchtlingsjahr. Über 80 Länder auf allen Kontinenten beteiligten sich an dieser Aktion, in deren Verlauf allein an Geldmitteln ungefähr 400 Mill. DM aufgebracht wurden. Das Weltflüchtlingsjahr schuf nicht nur die finanzielle Grundlage für die Lösung des Massenproblems der nicht-eingegliederten Flüchtlinge in Europa; es brachte auch die Erkenntnis, daß den Flüchtlingen in aller Welt wirksam geholfen werden kann, wenn sich die Völkergemeinschaft um eine Lösung dieser Probleme bemüht.

Die meisten Programme, mit denen sich mein Amt als Vermittler der internationalen Hilfsbereitschaft in Europa abzugeben hatte, sind heute abgeschlossen. Selbstverständlich wird auch nach gänzlicher Durchführung dieser Programme die Aufgabe des Rechtsschutzes für die etwa 1,1 Millionen »alten« Flüchtlinge europäischen Ursprungs seine Bedeutung behalten. Dabei geht es insbesondere darum, diesen Flüchtlingen, die sich zum Teil schon seit 20 Jahren in den verschiedenen Asylländern befinden, zu helfen, entweder Bürger dieser Staaten zu werden oder doch in ihrer Rechtsstellung weitgehend den Staatsbürgern gleichgestellt zu werden.

Es darf nicht vergessen werden, daß die Flüchtlingsbewegung in Europa auch heute noch nicht zum Stillstand gekommen ist und daß jährlich etwa 10 000 Asylsuchende als Konventionen- oder Mandatsflüchtlinge anerkannt werden. In Zusammenarbeit mit den interessierten Regierungen, den Verbänden der Wohlfahrtspflege und den Einwanderungsländern wird UNHCR weiterhin, soweit wie notwendig, im Sinne einer reibungslosen Eingliederung bzw. Auswanderung der neuen europäischen Flüchtlinge wirksam sein. In diesem Zusammenhang sollen auch die Kuba-Flüchtlinge erwähnt werden, von denen die meisten nach den USA zu gelangen suchen, aber etwa 15 000 in Spanien gestrandet sind. Hier versuchen wir der Regierung bei der Lösung dieses Problems zu helfen.

V

Ende der fünfziger Jahre wurde die Aufmerksamkeit der Generalversammlung mehr und mehr auf die Probleme der nicht-europäischen Flüchtlinge gelenkt. Verschiedene Regierungen wurden sich in zunehmendem Maße der Tatsache bewußt, daß das Flüchtlingsproblem nicht eine isolierte und weitgehend europäische Erscheinung, sondern leider vielmehr ein Merkmal der internationalen Lage war. In diese Zeit fallen die ersten Entscheidungen der Generalversammlung, wodurch das Tätigkeitsgebiet von UNHCR bedeutend erweitert wurde.

Das erste neue außereuropäische Flüchtlingsproblem, mit dem UNHCR, wenn auch lediglich zur Vermittlung von Hilfsbeiträgen, in Anspruch genommen wurde, war das Problem der chinesischen Flüchtlinge in Hongkong. Im Laufe der Jahre 1957 und 1958 entwickelte sich dann als Folge der politischen Ereignisse in Algerien ein ernstes Flüchtlingsproblem in Tunesien und Marokko. Aufgrund der 1962 abgeschlossenen

Verträge von Evian wurde dem Amt die große Aufgabe übertragen, die über 200 000 Flüchtlinge, die es in Zusammenarbeit mit der Liga der Rot-Kreuz-Gesellschaften und den Regierungen der betroffenen Länder betreut hatte, in ihre Heimat zurückzuführen zu helfen.

In Asien versuchen wir derzeit auf Wunsch der betreffenden Regierungen bei Hilfsmaßnahmen hauptsächlich für die 80 000 chinesischen Flüchtlinge in Macao und die über 50 000 tibetischen Flüchtlinge in Indien und Nepal mitzuwirken.

Das Schwergewicht unserer Arbeit hat sich in den letzten Jahren klar auf außereuropäische Gebiete, besonders nach Afrika, verlagert. Diese Entwicklung findet ihre Erklärung in den tiefgreifenden Umwälzungen, die heute in den jungen afrikanischen Staaten oder zwischen den afrikanischen Völkern auf dem Wege zu ihrer Selbständigkeit vor sich gehen. Auch dort findet man leider die Erfahrung bestätigt, daß mit schwerwiegenden innen- und außenpolitischen Ereignissen und Auseinandersetzungen als Flüchtlingsbewegungen historische Begleiterscheinungen einhergehen.

Heute gibt es in Afrika über 600 000 Flüchtlinge: Über eine Viertelmillion Flüchtlinge befinden sich in der Demokratischen Republik Kongo, und zwar 220 000 Flüchtlinge aus Angola, 25 000 aus Rwanda und 20 000 aus dem Sudan; 52 000 Rwanda-Flüchtlinge sowie 13 000 Kongo-Flüchtlinge suchten Schutz in Burundi; Uganda gewährte 69 000 Flüchtlingen aus Rwanda, 40 000 aus dem Sudan und 30 000 aus der Demokratischen Republik Kongo Asyl; ferner nahm Tansania 14 000 Flüchtlinge aus Rwanda, 12 000 aus Mozambique und 2 000 aus dem Kongo auf; nach Senegal strömten 50 000 Flüchtlinge aus Portugiesisch-Guinea; 18 000 Sudanesen und 3 000 Kongoleesen ließen sich in der Zentralafrikanischen Republik nieder und etwa 5 000 Flüchtlinge aus Mozambique gingen nach Sambia.

Die Probleme der Flüchtlinge in Afrika stellen sich in ihren Grundzügen nicht anders als in Europa, und es ist auch hier unser Grundprinzip, zu versuchen, Dauerlösungen zu finden, wobei die Methoden zur Erreichung dieses Ziels von denen in Europa üblichen abweichen mögen. Bei den bisherigen Flüchtlingssituationen hat sich erwiesen, daß im allgemeinen die Eingliederung, d. h. eine Ansiedlung im Asylland, den Gegebenheiten am besten gerecht wird. Unser Bestreben bei diesen jüngsten Aufgaben in Afrika ist zunächst darauf gerichtet, Flüchtlingen so rasch wie möglich Gelegenheit zu geben, selbst für ihren Lebensunterhalt zu arbeiten. Die internationale Hilfe, die UNHCR vermittelt, erhält damit weitgehend den Charakter einer Hilfe zur Selbsthilfe. So setzen wir uns dafür ein, daß Flüchtlinge Land, Saatgut, Werkzeug und auch vorübergehend Lebensmittel u. a. erhalten, bis sie sich nach den ersten Ernten selbst ernähren können. Es hat sich bereits gezeigt, daß eine dauerhafte Ansiedlung von Flüchtlingen nur dann erfolgreich ist, wenn über diese rudimentären Hilfsmaßnahmen hinausgegangen wird und für die einheimische Bevölkerung und die Flüchtlinge Maßnahmen zur Entwicklung der Ansiedlungsgebiete getroffen werden, d. h. eine Entwicklungsarbeit eingeleitet wird. Aus diesem Grunde messen wir eine so große Bedeutung einer engen Zusammenarbeit mit den dafür zuständigen Gremien bei, und wir versuchen, unsere Arbeit mit der der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, wie der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), dem Welternährungsprogramm (WFP), der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der Organisation für Wissenschaft, Erziehung und Kultur (UNESCO), dem Weltkinderhilfswerk (UNICEF) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO), zu koordinieren.

VI

Bei der internationalen Flüchtlingsarbeit handelt es sich um eine äußerst komplexe Zusammenarbeit. Die Verantwortung für die Unterbringung der Flüchtlinge liegt in erster Linie bei den Regierungen der Asylländer selbst. Eine wirkliche



Prinz Sadruddin Aga Khan (im Bild Mitte rechts), der von der Vollversammlung am 1. Dezember 1965 zum Hohen Flüchtlingskommissar gewählt wurde, während einer Pressekonferenz im Palais des Nations in Genf, dem europäischen Sitz der UNO. Auf den Seiten 77 bis 89 berichtet Prinz Sadruddin über die Aufgaben seines Amtes.

wirksame und großzügige Aktion von seiten dieser Länder ist aber, wie die Erfahrung gezeigt hat, ohne ein starkes Element internationaler Solidarität, getragen von den Regierungen auf multilateraler oder bilateraler Ebene, von zwischenstaatlichen Institutionen, wie dem Europäischen Auswanderungskomitee (ICEM), von den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, sowie von regionalen Organisationen in den verschiedensten Teilen der Welt, nicht ohne weiteres zu erwarten. So hat sich der Europarat z. B. stets aktiv mit den europäischen Flüchtlingsproblemen befaßt und insbesondere solchen Flüchtlingen helfen können, die als nationale Flüchtlinge nicht in den Zuständigkeitsbereich meines Amtes fallen. Ebenfalls in Europa besteht eine enge Zusammenarbeit mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, wobei versucht wird, Flüchtlinge möglichst weitgehend an der europäischen Integration teilhaben zu lassen, was insbesondere auf den Gebieten der Sozialversicherung und der Freizügigkeit zum Zwecke der Arbeitsaufnahme in einem anderen Lande von Bedeutung ist. In Afrika ist es die Organisation für Afrikanische Einheit, in deren Tätigkeitsfeld die Flüchtlingsprobleme eine große Rolle spielen im Bestreben, die Rechtsstellung der Flüchtlinge in Afrika zu regeln und gewisse Grundsätze für die Handhabung von Flüchtlingssituationen herzustellen. Ebenfalls mit der Frage der Flüchtlinge befaßt sich das Asiatisch-Afrikanische Rechtskomitee, an dessen Arbeiten mein Amt aktiv teilnimmt und das voraussichtlich noch in diesem Jahre gewisse für den asiatisch-afrikanischen Raum geltende Grundsätze beschließen wird. Schließlich befaßt sich auch die Organisation der Amerikanischen Staaten mit den besonderen amerikanischen Flüchtlingsproblemen; sie hat u. a. Ende vergangenen Jahres einen Beschluß über die Ausstellung von Reiseausweisen an Flüchtlinge gefaßt. Eine besondere Rolle in dieser Zusammenarbeit spielen die zahlreichen internationalen Hilfsorganisationen in Verbindung mit den nationalen Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, von denen manche als regelmäßige Partner von UNHCR an Projekten in den verschiedensten Teilen der Welt mitwirken.

VII

Mein Amt blickt auf eine fast 15jährige enge Zusammenarbeit mit deutschen Regierungsstellen, Verbänden der Wohlfahrtspflege sowie Flüchtlingsorganisationen in Deutschland zurück. Diese Zusammenarbeit beschränkt sich aber nicht nur auf eine gemeinsame Arbeit an der Lösung der Flüchtlingsprobleme in der Bundesrepublik selbst. Die Bundesrepublik ist

auch Mitglied des aus 30 Mitgliedern bestehenden Exekutivrates von UNHCR und trägt damit einen Anteil an der Verantwortung für dessen Arbeit. Nicht nur Regierungsstellen und Wohlfahrtsverbände, auch Organisationen wie »Brot für die Welt« und »Miserere« beteiligten sich mit erheblichen Beiträgen an den Anstrengungen für die Lösung von Flüchtlingsproblemen, auch außerhalb Deutschlands und außerhalb Europas.

Neben den Millionen deutscher Flüchtlinge und Vertriebenen leben heute noch 180 000 heimatlose Ausländer und nicht-deutsche Flüchtlinge in der Bundesrepublik. Zur Unterstützung und Ergänzung der Eingliederungsmaßnahmen der deutschen Regierungsstellen hat die internationale Gemeinschaft durch UNHCR in den letzten 10 Jahren fast 40 Mill. DM bereitgestellt. Der Abschluß der noch in Durchführung stehenden Programme kann in nächster Zeit erwartet werden. Im Zusammenhang mit den Eingliederungsmaßnahmen für ausländische Flüchtlinge soll auch auf einen bei der Lastenausgleichsbank für diesen Personenkreis bestehenden Fonds hingewiesen werden, wodurch über 2 100 Flüchtlinge in die Lage versetzt wurden, eigene Wirtschaftsbetriebe zu gründen.

Ich möchte nicht versäumen, ein Problem zu erwähnen, das sowohl mein Amt wie auch die deutsche Bundesregierung seit langem beschäftigt, nämlich die Wiedergutmachung an Flüchtlinge, die seinerzeit unter dem nationalsozialistischen Regime wegen ihrer Nationalität verfolgt wurden. Das im Jahre 1960 zwischen meinem Amt und der deutschen Bundesregierung getroffene Entschädigungsabkommen, das unter anderem die Bildung eines von meinem Amt verwalteten Entschädigungsfonds vorsieht, stellt einen wesentlichen Schritt in Richtung auf eine befriedigende Lösung dieses Problems dar. Mein Amt steht weiterhin mit der Bundesregierung in Verbindung, um eine abschließende befriedigende Regelung zu fördern. Besondere Bedeutung messe ich den Bemühungen der zuständigen deutschen staatlichen Organe auf dem Gebiet der Neuregelung des Asylrechts bei. Das neue Deutsche Ausländergesetz vom April 1965 scheint hier einen großen Fortschritt zu versprechen.

VIII

Im Rahmen des komplizierten Mechanismus internationaler Bemühungen um die Lösung der Flüchtlingsprobleme ist es Aufgabe meines Amtes, das allgemeine Interesse und die Hilfsbereitschaft zu wecken und eine wirksame Koordination aller dieser Anstrengungen zu erreichen.

Obwohl UNHCR ein Teil der Vereinten Nationen ist, werden nur die rein administrativen Kosten von der Weltorganisation finanziert. Die Mittel für die Durchführung der Hilfsprogramme müssen durch freiwillige Zuwendungen hauptsächlich von Regierungen beschafft werden. Mit diesen Mitteln kann UNHCR selbst nur einen bescheidenen finanziellen Beitrag zur Lösung dieser Probleme leisten. Es kann aber vor allem versuchen, den ganzen Mechanismus der Solidarität und des guten Willens, der sich auf dem Gebiet der Flüchtlingshilfe entwickelt hat, zur vollen Wirkung zu bringen und in Gang zu halten.

Eine Rückschau auf die vergangenen 15 Jahre seit der Gründung meines Amtes zeigt klar seine Entwicklungstendenz. Ursprünglich zur Lösung eines europäischen Problems ins Leben gerufen, hat es immer mehr einen universellen Charakter angenommen, und seine Hilfe wird in zunehmendem Maße auf anderen Kontinenten in Anspruch genommen. Diese Entwicklungstendenz spiegelt sich auch in der zunehmenden Anzahl von Staaten wider, die Mittel zur Finanzierung unserer Programme zur Verfügung stellen. Leider hat jedoch die von den Regierungen gewährte finanzielle Unterstützung damit nicht Schritt gehalten. Da es sich um

freiwillige Beitragsleistungen handelt, gibt es keine festen Haushaltsansätze und die im Exekutivrat vertretenen Regierungen beschließen jährlich das Ausmaß der durchzuführenden Programme. Obwohl diese Programme sich in bescheidenen Größenordnungen bewegen, 1965 14 Mill. DM, 1966 16,8 Mill. DM, bestehen große Finanzierungslücken; für 1966 mindestens 4,8 Mill. DM. Es ist zu hoffen, daß die wachsende Anerkennung seitens der internationalen Gemeinschaft auch in einer größeren materiellen Unterstützung zum Ausdruck kommen wird, damit wir in die Lage versetzt werden, das Ziel unserer Arbeit zu erreichen. Dieses Ziel ist, Menschen zu helfen, sobald wie möglich über ihr Flüchtlingsschicksal hinwegzukommen, d. h. denen, die es wünschen, die Rückkehr in ihre Heimat zu ermöglichen und sich dafür einzusetzen, daß diejenigen Flüchtlinge, für die eine Repatriierung in ihr Heimatland nicht in Frage kommt, zu gleichberechtigten Mitgliedern einer neuen Gemeinschaft, die sie aufgenommen hat, werden. Wie sehr Flüchtlinge für eine Gemeinschaft nicht nur eine Last zu sein brauchen, sondern auch am wirtschaftlichen Aufstieg eines Landes mitwirken können, hat gerade das Beispiel der Bundesrepublik deutlich gezeigt.

Pankow beantragt die Mitgliedschaft in der UNO

Die Geschichte einer mißglückten Aktion

DR. OTTO LEICHTER, NEW YORK

Obleich von Anfang an feststand, daß der Antrag der SBZ auf Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen keine Chance hatte, angenommen zu werden, und obgleich das auch Pankow schon vorher klar war, wurde er gestellt. Warum? Was wollte man und wie ging man vor? Was kann noch geschehen? Auf diese Fragen wird im folgenden Bericht geantwortet. Der Anhang bringt alle wesentlichen Dokumente in vollem Wortlaut. Auch in den nächsten Heften wird dieses Thema behandelt werden.

Am 1. März 1966 erschien der polnische UN-Botschafter Lewandowsky bei Generalsekretär U Thant und überreichte ihm, gewissermaßen als Bote, mehrere Schriftstücke: Einen vom »Staatsratsvorsitzenden der Deutschen Demokratischen Republik«, Walter Ulbricht, unterzeichneten Antrag auf Aufnahme in die Vereinten Nationen¹, eine bei Aufnahmeanträgen erforderliche Erklärung, alle Bestimmungen der UN-Charta beachten zu wollen², und eine längere Denkschrift des »Außenministeriums der DDR« über die Deutschlandfrage³.

Der Ball wird hin- und hergeworfen

Der Inhalt der Schriftstücke aus Pankow blieb in den Vereinten Nationen zunächst unbekannt. Die polnische UN-Delegation hatte es mit Absicht unterlassen, mittels einer Note ihre Veröffentlichung zu fördern. Der Generalsekretär sah keinen Anlaß, sie von sich aus zu veröffentlichen, da es sich nach Meinung der Rechtsberater des Sekretariats zunächst um eine Angelegenheit handele, die der Präsident des Sicherheitsrates entscheiden müsse, weil Aufnahmeanträge von diesem Organ der UNO zu beraten sind.

Der Präsident des Sicherheitsrates für den Monat März, der Jordanier Mohammed el Farra, dem der Generalsekretär in einem persönlichen Gespräch die Schriftstücke zeigte, offenbar nicht, ohne ihn auf die Problematik des Falles aufmerksam zu machen, weigerte sich, sie als offizielle Dokumente des Rates in Umlauf setzen zu lassen.

In diesem Verhalten trat der Kern des Problems schon deutlich hervor: Ist der Antrag der sogenannten Deutschen Demo-

kratischen Republik ein Aufnahmeantrag im Sinne der Charta, nach deren Artikel 4 nur »Staaten« um Aufnahme in die Vereinten Nationen ersuchen können? Ist der Antragsteller in diesem Fall ein Staat? Der Präsident des Rates beantwortete diese Frage insofern eindeutig, als er die Schriftstücke nicht von sich aus als »Dokumente des Sicherheitsrates« veröffentlichen ließ.

Generalsekretär U Thant übermittelte dann dem Ratspräsidenten die ostdeutschen Schriftstücke mit einem kurzen Begleitbrief. Nach der Weigerung des Präsidenten, sie den Mitgliedern des Rates offiziell und öffentlich zustellen zu lassen, ließ ihnen der Generalsekretär Abschriften seines Schreibens an den Präsidenten mit allen Pankower Schriftstücken sozusagen als private Mitteilung zugehen. Damit wurde es den Ratsmitgliedern überlassen, über ihr weiteres Schicksal zu entscheiden. Sie blieben zunächst weiterhin unveröffentlicht und erlangten auf diesem Wege nicht, wie beabsichtigt war, den Status von UN-Dokumenten und den eines offiziellen Antrages um Aufnahme in die Vereinten Nationen.

Mit diesem nach außen hin nicht sichtbaren, aber in den Vereinten Nationen mit gespannter Aufmerksamkeit verfolgten Vorgehen wurde eine neue Phase politischer Schachzüge nicht nur der »DDR«, sondern offenbar des gesamten Ostblocks und vor allem der Sowjetunion in den Vereinten Nationen eröffnet. Der ganze Komplex der mit dieser Aktion verbundenen außen- und innenpolitischen Aspekte sollte erst im weiteren Verlauf der auf so ungewöhnliche Weise begonnenen Initiative entschleiert werden. Es wurde sehr bald klar, daß es sich weder um eine isolierte pankow-polnische Aktion noch um einen auf die Vereinten Nationen beschränkten Vorstoß der Sowjetunion handelte. Die verschiedenen Hintergründe gehen zum Teil aus dem Inhalt der Schriftstücke hervor. Er wurde erst zehn Tage nach dem mißlungenen Versuch, die Ulbricht-Zuschriften aus eigenem Recht zu veröffentlichen, dadurch bekannt, daß sie als Anhang zu einer bulgarischen Note⁴ an den Generalsekretär in Umlauf gesetzt werden mußten (siehe weiter unten).