gend notwendig«, schrieb Israels Botschafter Jehuda Blum in der ›New York Times‹, »daß der Generalsekretär die Rolle des Wächters und Beschützers der Charta und ihrer Prinzipien übernimmt und eine tyrannische Mehrheit an ihre Verpflichtungen erinnert.«

Auch dazu hat Brian Urquhart ein Wort:

»Eine seiner (des Generalsekretärs) Hauptaufgaben ist, Regierungen bei der Lösung ihrer Meinungsverschiedenheiten beizustehen. Wenn er Partei ergreift oder sich in die Arena des Konflikts hinabbegibt, werden sein Nutzen und seine Wirksamkeit schwinden. Er darf sich jedoch nicht von Opportunitätsgründen leiten lassen, und in vertraulichen Verhandlungen mit Regierungen kann er, wenn notwendig, ein offenes Wort sagen und eine deutliche Position einnehmen. Noch darf er in Prinzipienfragen schweigen. Im Tagesgeschäft jedoch, besonders in öffentlichen Erklärungen, muß er seine Objektivität, Unparteilichkeit und Distanz bewahren.«[5]

Waldheim hat gelegentlich ›ein offenes Wort‹ gesagt. Es ist jedoch kein Geheimnis, daß dieses offene Wort sich fast immer in Übereinstimmung mit der UNO-Mehrheit befand und einem der Parias der Weltorganisation, Südafrika oder Israel, galt. Vielleicht kann das Problem des ›offenen Wortes‹ in Richtung von Supermächten, ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats oder Mehrheiten der Generalversammlung — das Problem der moralischen Autorität — nur dadurch gelöst werden, daß der Generalsekretär auf eine Wiederwahl verzichtet, vielleicht im Gegenzug für eine etwas längere Amtszeit. Das jedoch ist, nicht nur nach UNO-Maßstäben, ein weites Feld ... Rudi Stajduhar, langjähriger Sprecher Waldheims, der den Generalsekretär in Aktion gesehen hat wie kaum ein anderer, prophezeit, daß des Österreichers Bild in der Nachwelt klarere und freundlichere Konturen annehmen, daß er in die Geschichte »als einer der großen Generalsekretäre« eingehen wird. UN-Korrespondenten haben Grund, Stajduhars Prognose ernst zu nehmen. Er hat zu oft recht behalten.

Anmerkungen

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung der Verfasserin wieder.

1 Anders als sonst üblich, wird das Veto hier gewissermaßen intern abgegeben. Der Sicherheitsrat behandelt »Empfehlungen an die Generalversammlung über die Ernennung des Generalsekretärs ... in nichtöffentlicher Sitzung« (Regel 48 seiner Vorläufigen Geschäftsordnung) und gibt nach Abschluß derartiger geschlossener Sitzungen ein Kommuniqué heraus (Regel 55), das aber keine Mitteilung über das Wahlverhalten seiner Mitglieder enthält. Siehe auch S. 25f. dieser Ausgabe.
2 New York Times Magazine v.13.9.1981.
3 Siehe Anm.2.
4 Weekly Report v.29.12.1981.
5 Kurt Waldheim, Building The Future Order, New York–London 1980, Einleitung.

Vorzeitige Gedanken eines Generalsekretärs

Dag Hammarskjöld als politischer Entwicklungsökonom

KLAUS HÜFNER

Vor zwanzig Jahren, am 18.September 1961, kam der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Dag Hammarskjöld, bei einem Flugzeugabsturz in Afrika anläßlich seiner vierten Kongo-Reise auf tragische Weise ums Leben. Heute existiert bereits eine umfangreiche Literatur über das Leben und Wirken des am 29.Juli 1905 in Jönköping in Südschweden geborenen Dag Hammarskjöld. Viel ist über seine Vorstellungen vom internationalen Beamtentum, von der Rolle seiner Krisendiplomatie in den Vereinten Nationen und auch über seine politisch-ideologischen und philosophischen Ideen geschrieben worden[1]. Demgegenüber gibt es nur wenige Hinweise auf Dag Hammarskjöld als politischen Entwicklungsökonomen[2] — obwohl er seine Karriere eigentlich als Wirtschaftswissenschaftler begann und vor seiner Wahl zum Generalsekretär der Vereinten Nationen viele Tätigkeiten in und für Schweden ausübte, wobei er bereits in jungen Jahren einen außergewöhnlichen Ruf als Wirtschaftsexperte genoß.

Im Alter von 23 Jahren erwarb er sein Diplom in Nationalökonomie; er ging dann nach Stockholm und war zwischen 1930 und 1934 Sekretär des Regierungsausschusses für Fragen der Arbeitslosigkeit. In dieser Zeit schrieb er auch seine Dissertation über ›Die Ausweitung des Wirtschaftszyklus‹. 1933 wurde er an der Universität Stockholm promoviert und zum Dozenten für Volkswirtschaftslehre ernannt. Er war dann ein Jahr lang Sekretär der Schwedischen Staatsbank und wurde im Alter von 31 Jahren zum ständigen Untersekretär im Finanzministerium ernannt. Daneben übte er zwischen 1941 und 1948 die Tätigkeit des Präsidenten des Verwaltungsrats der Schwedischen Staatsbank aus. Es war das erste Mal, daß diese beiden Positionen in Personalunion besetzt wurden. Anfang 1945 wurde er Berater des Ministerrats für Finanz- und Wirtschaftsprobleme und beschäftigte sich insbesondere mit den finanzpolitischen Problemen Schwedens in der Nachkriegszeit. 1947 wurde er Untersekretär im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und befaßte sich dort ebenfalls mit wirtschaftlichen Problemen. 1949 wurde er zum Generalsekretär im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten ernannt und 1951 mit dem Titel eines Ministers ohne Portefeuille in den Ministerrat berufen.

In den ersten Nachkriegsjahren war Hammarskjöld Delegationsleiter seines Landes in bilateralen Handels- und Finanzverhandlungen, unter anderem mit den USA und Großbritannien. Er vertrat sein Land auch auf der Pariser Konferenz von 1947, als es um die Organisation des Marshall-Planes, des Europäischen Wiederaufbauprogrammes (ERP), ging. 1948 war er der Hauptvertreter seines Landes auf der Pariser Konferenz, auf der die Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) gegründet wurde; er war auch mehrere Jahre lang Vizepräsident des Exekutivrates der OEEC. 1949 wurde er zum Staatssekretär, 1951 zum Stellvertretenden Außenminister ernannt.

1951/52 war er stellvertretender Leiter der schwedischen Delegation auf der 6.Generalversammlung der Vereinten Nationen in Paris und 1952/53 Delegationsleiter auf der 7.Generalversammlung in New York. Am 7.April 1953 wurde Hammarskjöld auf Empfehlung des Sicherheitsrats durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Generalsekretär ernannt. Im September 1957 wurde er einstimmig auf weitere fünf Jahre wiedergewählt.

Vordenker in Weltwirtschaftsfragen

In seine Amtszeit fielen unter anderem die Durchführung der Waffenstillstandsabkommen zwischen Israel und den arabischen Staaten; die Aufstellung und Organisation der Streitkräfte der Vereinten Nationen im Jahre 1956 (UNEF I) zur friedlichen Beilegung der Suez-Krise; die Organisation einer Beobachtergruppe der Vereinten Nationen im vom Bürgerkrieg geschüttelten Libanon; die Freilassung der kriegsgefangenen amerikanischen Piloten durch die Volksrepublik China, die auf Befehl des Kommandos der Vereinten Nationen in Korea gekämpft hatten; und insbesondere seine Tätigkeit in der Kongo-Krise, die Aufstellung der UN-Streitkräfte im Kongo (ONUC) und das Technische Hilfsprogramm der Vereinten Nationen für den Kongo.

Im folgenden soll jedoch nicht auf Hammarskjölds Rolle in diesen politischen Krisen näher eingegangen werden, sondern vielmehr seine Tätigkeit als politischer Entwicklungsökonom analysiert werden, wie sie sich einerseits in seinen wirtschaftspolitischen Verlautbarungen — vor allem in den Einleitungen des Generalsekretärs zu den Jahresberichten für die Generalversamm-

lung und in den Stellungnahmen vor dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) —, andererseits in konkreten organisatorischen Vorschlägen und Maßnahmen an der Spitze des UNO-Systems, d.h. in den UN-Hauptorganen niederschlug.

Als Dag Hammarskjöld im Frühjahr 1953 in New York sein Amt antrat, gab es in der Presse zahlreiche Spekulationen über eine mögliche Verlagerung des Schwergewichts von politischen zu wirtschaftlichen Problemen. Bei der Eröffnung des ›Merrill Center of Economics‹ am 28.Juni 1953 im Staate New York hatte er Gelegenheit, seine Rolle als Generalsekretär klar zu umreißen:

»Unter anderem ist gesagt worden, daß ich als Ökonom wahrscheinlich die wirtschaftlichen Aspekte der Arbeit der Vereinten Nationen besonders hervorheben werde — sogar in einem Umfange, der die politischen Aktivitäten etwas in den Hintergrund drängen würde.

Die Kommentatoren hatten recht in der Annahme, daß ich die Bemühungen der Vereinten Nationen im wirtschaftlichen Bereich stärker betonen möchte, aber sie hatten unrecht, als sie sagten, daß dies zum Nachteil des politischen Ansatzes erfolgen würde, weil ich Ökonom bin. Ich möchte die wirtschaftlichen Probleme hervorheben und die außerordentliche Bedeutung, Lösungen für diese Probleme zu finden, aber wenn ich dies tue, so handle ich aus politischen Gründen, wobei ich von der Überzeugung geleitet werde, daß die ökonomischen Aspekte der heutigen Unruheherde in der Welt außerordentlich wichtig zum Verständnis der politischen Schwierigkeiten und zu unserem Versuch sind, eine Welt des Friedens und der Freiheit zu schaffen.

...

Indem ich die wirtschaftlichen Aspekte der Arbeit der Vereinten Nationen besonders betone, und indem ich dies wegen der politischen Bedeutung dieser ökonomischen Probleme tue, bin ich überzeugt, daß ich die richtige Sache aus richtigem Grunde tue.«[3]

Was Dag Hammarskjöld hier bereits eher theoretisch-abstrakt anklingen ließ, nämlich den engen Zusammenhang von allgemeinpolitischen, -wirtschaftlichen, -sozialen und -ethischen Problemen bei der Lösung der Weltprobleme, wurde in seinen ersten Jahresberichten für die Generalversammlung und seinen Stellungnahmen vor dem ECOSOC deutlich herausgearbeitet. Es handelte sich um den funktionalistischen Ansatz einer ›vorbeugenden Diplomatie‹, mit der ein Ökonom in dieser einzigartigen politischen Position eines Generalsekretärs der Vereinten Nationen den Versuch unternahm, neben den Sicherheitsrat zur Beseitigung entstehender Konflikte zumindest gleichberechtigt den ECOSOC zu stellen, der auf der Grundlage des Artikels 55 der Charta der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Konflikt*ursachen* zuständig ist. Hammarskjölds eigene nationale Erfahrungen mit Problemen der Arbeitslosigkeit gaben ihm die Fähigkeit, wirtschaftliche Probleme in einem breiten gesellschaftspolitischen Zusammenhang zu sehen und entsprechende Lösungswege zu suchen.

Für Hammarskjöld war der damals gebräuchliche Begriff ›unterentwickelte Länder‹ eine äußerst unangenehme Bezeichnung der bereits unabhängigen oder kurz vor ihrer Unabhängigkeit stehenden Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas. Er wies auf die jahrtausendealten Zivilisationen vieler dieser Regionen hin und betonte immer wieder, daß es sich um ›unterentwickelte‹ Gebiete lediglich im wirtschaftlichen Sinne handelte[4].

Als er im Februar 1956 vor dem ›Indian Council of World Affairs‹[5] über die Ideologie der Vereinten Nationen sprach, war ihm klar, daß der Begriff ›Ideologie‹ zu Mißverständnissen führen kann, wenn man an die damals 76 Mitgliedstaaten denkt, die sehr unterschiedliche Ideen, Philosophien und Religionen repräsentierten. Er war aber überzeugt, daß für alle etwas Gemeinsames gilt, was man als UN-Ideologie bezeichnen könnte. Dabei bezog er sich auf die berühmten Worte von Paulus über die Notwendigkeit des Glaubens, Hoffens und der Nächstenliebe. Er meinte, daß Nächstenliebe in ihrem ursprünglichen Sinne zu verstehen sei — als etwas, was ein Bruder einem anderen Bruder gegenüber tut; als eine gemeinsame Zusammenarbeit in einem wohlverstandenen gemeinsamen Interesse. Hammarskjöld wollte in diesem Sinne auch den multilateralen Ansatz in der Entwicklungshilfe des UN-Systems verstanden wissen. Er sprach sich dafür aus, soweit wie möglich vom bilateralen Ansatz abzugehen und zu multilateralen Aktivitäten zu gelangen. Er betonte immer wieder die Tätigkeit des Teilens im Namen der Solidarität — verstanden als eine gemeinsame Notwendigkeit im Interesse und zum Wohle aller Beteiligten, nicht als einen einseitigen Akt der Wohltätigkeit der ›Habenden‹ gegenüber den ›Nicht-Habenden‹.

Westlicher Widerstand

Zur Frage, was unter ›Industrialisierung‹ in den Entwicklungsländern zu verstehen sei, hatte Hammarskjöld bereits 1956 Vorstellungen entwickelt, die erst in den siebziger Jahren wieder im Konzept des ›integrierten Ansatzes‹ auftauchten:

»Industrialisierung ist nicht nur einfach ein Hilfsmittel, das von einer Gesellschaft auf eine andere übertragen werden kann. Es ist auch eine Lebensart mit Bedeutungen, die über die ökonomische Sphäre hinausgehen, und mit einem Potential sowohl zum Schaden als auch zum Guten. Daher muß besondere Sorgfalt den sozialen Aspekten des Industrialisierungsprozesses gewidmet werden — den Fragen des Wohnens, der Arbeit, der Wanderungen, der sozialen Dienste, der Bildung und der verschiedenen anderen sozialen Probleme, die besonders vordringlich werden während der Übergangsphase von einem Wirtschaftstyp zu einem anderen.«[6]

Die im folgenden wiedergegebenen Auszüge aus den Reden Dag Hammarskjölds müssen vor dem Hintergrund der damaligen Si-

Alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen werden in einer Botschaft des Weltverbandes der Gesellschaften für die Vereinten Nationen (WFUNA) aufgefordert, die Arbeit der Gesellschaften für die Vereinten Nationen in ihren Ländern zu unterstützen bzw. die Gründung solcher Gesellschaften zu fördern. Eine entsprechende Botschaft des 28. WFUNA-Kongresses wurde dem Präsidenten der 36. UN-Generalversammlung, Ismat T. Kittani (rechts im Bild), von WFUNA-Präsident Sidney Willner und der Vertreterin der WFUNA am Sitz der Vereinten Nationen, Annabelle Wiener, überreicht.

tuation gesehen und interpretiert werden. Um 1953 existierten nur ansatzweise ökonomische Aktivitäten, die von den UNO-Hauptorganen, insbesondere vom ECOSOC ausgingen; die westlichen Industriestaaten, angeführt von den Vereinigten Staaten und Großbritannien, vertrauten den von ihnen auch politisch kontrollierten Sonderorganisationen, insbesondere dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT), der Weltbank (IBRD) und dem Internationalen Währungsfonds (IMF). Das UN-Programm für Technische Hilfe war dementsprechend relativ bescheiden ausgestattet, stellte aber den ›Schlüssel‹ dar für eine von Hammarskjöld mittelfristig beabsichtigte Expansion, Konzentration und Kontrolle der multilateralen Entwicklungshilfe-Maßnahmen durch ein Hauptorgan der UNO, nämlich den ECOSOC.

In der Einführung des Generalsekretärs zum 8.Jahresbericht über die Arbeit der Organisation der Vereinten Nationen vom 15.Juli 1953 ging Hammarskjöld erstmals auf Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung ein. Er führte aus, daß aus der Vielzahl der UN-Programme im wirtschaftlichen und sozialen Bereich keines bedeutender und kostengünstiger als das Programm der Technischen Hilfe sei, in dem es vor allem um das »sharing of skills«, das heißt die gemeinsame Teilhabe an vorhandenen Fertigkeiten geht. Er hob hervor, daß bei der gegenwärtigen Rate des wirtschaftlichen Wachstums die Lücke zwischen dem Lebensstandard in den hochindustrialisierten Staaten, in denen eine Minderheit der Völker der Welt lebt, und den weniger entwickelten Gebieten, in denen eine Mehrheit der Menschheit noch immer gegen Armut kämpft, weiter wachsen wird, anstatt geringer zu werden. Kritisch vermerkte er:

»Die Bemühungen, die bisher von den Regierungen innerhalb und außerhalb der Vereinten Nationen unternommen wurden, um den Strom an privatem und öffentlichem Kapital für wirtschaftliche Entwicklung zu erhöhen, sind nicht ausreichend.«[7]

Hammarskjöld wies auf die bereits vorgelegten Vorschläge für die Einrichtung eines Sonderfonds der Vereinten Nationen für wirtschaftliche Entwicklung (SUNFED), um langfristige Darlehen zu niedrigen Zinssätzen zu gewähren, und einer Internationalen Finanzkorporation (IFC) hin, die private Kapitalmittel zu kommerziellen Bedingungen mobilisieren sollte. Während der Vorschlag zur Gründung des Sonderfonds auf Initiativen des ECOSOC und der Generalversammlung zurückging, der über freiwillige Beitragsleistungen finanziert und mit Entscheidungsgremien ausgestattet werden sollte, die von den Stimmengewichtungen nach dem Modell der Weltbank absahen, kam der IFC-Gründungsvorschlag direkt aus der Weltbank, mit der die IFC administrativ verbunden sein sollte. Hammarskjöld erkannte die Hinhaltetaktiken sowohl auf seiten der westlichen als auch der östlichen Industriestaaten, die entweder nicht zahlungswillig oder -fähig waren, und spielte die organisatorisch-institutionellen Fragen herunter, um seinerseits den Mangel entsprechender nationaler Politikmaßnahmen und eines konstruktiven Meinungsklimas in allen beteiligten Staaten hervorzuheben. Dag Hammarskjöld ging dann auf die politischen und ökonomischen Faktoren ein, die dieses Problem berühren. Er hob hervor:

»Das System der Vereinten Nationen bietet zugleich Sicherungen an und legt Verpflichtungen auf, um den Strom des öffentlichen und privaten Kapitals für wirtschaftliche Entwicklung zu erhöhen. Vom Standpunkt der unterentwickelten Länder ist die Versorgung mit Kapital durch Institutionen der Vereinten Nationen eine Garantie nicht-politischer Art an sich. Vom Standpunkt der kapitalexportierenden Länder bietet der Einsatz der UN-Institutionen als Vehikel sowohl für private als auch öffentliche Darlehen für den Investor eine Sicherheit, die von dem moralischen Gewicht der gesamten Gemeinschaft der Vereinten Nationen gedeckt ist.
Die Absorptionskapazität der unterentwickelten Länder für vernünftige und produktive Investitionen in wirtschaftliche Entwicklungsprojekte ist bereits sehr groß und könnte durch eine Kombination von nationalen und internationalen Maßnahmen erheblich erhöht werden. Jährliche Investitionen, die um ein Vielfaches größer sind als die gegenwärtigen, wären ökonomisch vernünftig und erforderlich, falls der notwendige Fortschritt erreicht werden soll. Wir sind von diesem Ziel noch weit entfernt. Aber der Einsatz ist hoch — hoch im Hinblick auf das künftige Wohlergehen einer jeden Nation und aller Völker.«[8]

Betonung der Rolle des ECOSOC

In der ersten Julihälfte 1954 nahm Hammarskjöld an der Sommertagung des ECOSOC in Genf teil. Wie bereits oben erwähnt, hatte Hammarskjöld ein sehr persönliches Interesse daran, die Qualität und Effektivität der wirtschaftlichen und sozialen Programme der Vereinten Nationen zu verbessern und den Einfluß des ECOSOC in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu stärken. Es ist daher nicht verwunderlich, daß er sich sehr für die Arbeit des ECOSOC engagierte; da er hervorragende Fähigkeiten und Erfahrungen auf wirtschaftspolitischem Gebiet aufwies, die bedeutender und größer waren als die der meisten anderen Vertreter im ECOSOC, war es für die Mitglieder im ECOSOC ein völlig neues Erlebnis, daß ein Generalsekretär in einem so aktiven Umfange an der Arbeit des Rates teilnahm.
Zur Weltwirtschaftssituation führte Hammarskjöld am 7.Juli 1954 unter anderem aus, daß in vielen Gebieten der Erde mit niedrigem Lebensstandard die Produktion nicht so schnell ansteigt wie in den ökonomisch stärker fortgeschrittenen Regionen — mit dem Ergebnis, daß die ökonomische Lücke zwischen den Ländern und Regionen sich tendenziell vergrößert und nicht verkleinert. Er wies auch auf das Problem hin, daß in vielen Regionen mit sehr schlechten Lebensbedingungen die Bevölkerung schneller als die Produktion wachse. Er stellte fest, daß diese Tatsachen sehr oft in den Debatten des ECOSOC dargestellt worden waren; er bezweifelte jedoch, ob allen Beteiligten klar war, was geschehen würde, wenn diese Trends sich ungehindert fortsetzten: »Erfolg erfordert die Kombination von Maßnahmen verschiedenster Art in einem viel größeren Umfang, als es bisher irgendwo überhaupt gesehen wurde.«[9]
Er schloß seine Ausführungen, indem er darauf hinwies, daß die Welt sich auf einem dünnen ökonomischen Eis bewege, daß die Situation sich nicht automatisch korrigieren werde, und daß die Probleme sich eher verschlechtern als verbessern werden. Er forderte eine stärkere Aufklärung der Weltöffentlichkeit und eine größtmögliche Kooperation aller Regierungen und internationalen Organisationen, um mit vernünftigen langfristigen Lösungen die grundlegenden ökonomischen Probleme unserer Zeit in Angriff zu nehmen und dabei eine realistische Einschätzung des wahren Umfanges der Schwierigkeiten und der notwendigen Maßnahmen zu erhalten[10].
Besonders eindringlich mahnte Dag Hammarskjöld in seiner Einführung zum 9.Jahresbericht der Organisation vom 21.Juli 1954 alle Mitgliedstaaten:

»Verschiedene UN-Berichte über die weltweite und regionale wirtschaftliche und soziale Entwicklung weisen seit Jahren auf zwei Trends hin, die, falls sie nicht unterbrochen werden, langfristig gesehen gefährlicher sein können als die Konflikte, die unsere Aufmerksamkeit heute völlig in Anspruch nehmen. Einer dieser Trends ist die Tatsache, daß die Bevölkerung schneller als die Produktion wächst — insbesondere in den Gebieten mit den niedrigsten Lebensstandards. Der andere Trend ist die Art und Weise, in welcher die Lebensstandards in diesen Gebieten immer noch weit hinter denen der ökonomisch stärker entwickelten Regionen hinterherhinken. Es scheint klar zu sein, daß kein Angriff auf diese Trends erfolgreich sein kann, ohne Maßnahmen in einem Größenausmaß zu kombinieren, der weit über das hinausgeht, was bisher unternommen wurde.«[11]

Hammarskjöld wies noch einmal auf die UN-Programme der Technischen Hilfe hin, die er als das bisher erfolgreichste Experiment bezeichnete, um das Know-how zu kanalisieren und Erfahrungen den Staaten zugute kommen zu lassen, die bisher in der allgemeinen technischen und administrativen Entwicklung zurückgeblieben sind. Er betonte die langfristige Effektivität dieser Maßnahmen und forderte erneut Bedingungen, die einen Kapitalfluß für die notwendige Finanzierung eines Fortschritts, der weitaus größer ist als gegenwärtig, ermöglichen.
Noch dramatischer schilderte Hammarskjöld die Situation, als er am 30. Oktober 1954 vor der Columbia-Universität in New York sprach:

»Zwischen den Völkern gibt es eine immer größer werdende Wahrnehmung des Abgrundes, der die ›Habenden‹ von den ›Nicht-Habenden‹ teilt. Dieser Abgrund ist nicht das unveränderliche Ergebnis irgendwelcher Gesetze der Gesellschaft oder des Lebens.«

Er forderte eine

»weise Reaktion auf die Dringlichkeit von sozialer Reform, ökonomischer Entwicklung und Selbstbestimmung in der Verwendung natürlicher Ressourcen, die bisher unter ausländischer Herrschaft waren«,

die bei angemessener Führung zu einer konstruktiven Kraft werden, bei einem blinden Widerstand jedoch zu einer explosiven Kraft führen könne[12].

Diese kritische Analyse der allgemeinen weltwirtschaftlichen Problematik und ihrer politischen Gefahren wurde von Hammarskjöld immer wieder betont. Es handelte sich um sein Leitmotiv, das er jeweils um aktuelle Weltwirtschaftsprobleme ergänzte bzw. variierte. In seiner Einführung zum 10.Jahresbericht vom 8.Juli 1955 ging es um die notwendigen materiellen und sozialen Infrastrukturmaßnahmen für Entwicklungsländer, d. h. um die Vorbedingungen wirtschaftlichen Wachstums, die erst den Aufbau eines modernen Industriesektors, die Einführung moderner Technologien und die Finanzierung einer ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung ermöglichen könnten. Im Bereich der technischen Hilfe betonte der Generalsekretär erneut, daß das Programm trotz aller bisherigen Fortschritte nicht ausreicht, um die große Herausforderung zu erfüllen, für die es gedacht war, daß die Programme der Vereinten Nationen für technische Hilfe ihre Versprechungen nur dann verwirklichen können, wenn sie auf einer langfristigen Grundlage geplant und verwaltet werden und sich auf zugesicherte und steigende Finanzmittel berufen können.

Hinweis auf Rüstungsausgaben

Im Juli 1954 bezeichnete Hammarskjöld vor dem ECOSOC in Genf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der wirtschaftlich unterentwickelten Regionen als

»das entscheidende langfristige wirtschaftliche Problem, mit dem unsere Generation konfrontiert ist, und die größte wirtschaftliche Herausforderung an die Staaten — sowohl individuell als auch kollektiv.«[13]

Im Juli 1956 führte der Generalsekretär vor dem ECOSOC aus, daß eine wirtschaftliche Stabilität in den Industriestaaten keinesfalls ausreiche, um den Entwicklungsländern kalkulierbare Einkünfte aus ihren Rohstoffexporten zu sichern[14]. Hammarskjöld wies auf die Notwendigkeit einer Stabilisierung der Rohstoffpreise hin, um zu starke Fluktuationen auf den Rohstoffmärkten auszuschalten, da die Entwicklungsländer in erheblichem Maße von den Exporterlösen ihrer Primärprodukte abhingen. In dem 11.Jahresbericht vom 4.Oktober 1956 stellte er fest, daß

»eine Veränderung der durchschnittlichen Exportpreise um nur 5 Prozent in etwa dem gesamten jährlichen Strom von privatem und öffentlichem Kapital und Regierungszuschüssen in die Entwicklungsländer entspricht.«[15]

Zwar schlug Hammarskjöld noch keine neue internationale Maschinerie zum Zwecke der Preisstabilisierung für Rohstoffe vor, aber er machte die Vordringlichkeit dieses Problems bereits 20 Jahre vor den großen Debatten in der Vierten Welthandelskonferenz (UNCTAD IV) sichtbar, die im Mai 1976 in Nairobi stattfand.

Auch in seiner Einführung zum 13.Jahresbericht vom 25.August 1958 mahnte Hammarskjöld die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen eindringlich:

»Obwohl wir in einem Zeitalter bisher nicht erlebter Erfolge materiellen Wohlstands leben, ist dennoch der größte Teil der Menschheit zu einem Leben in extremer Armut verdammt. Die Aufgabe, die Lebensbedingungen in den unterentwickelten Ländern zu verbessern, erfordert einen Sinn für Dringlichkeit, welchen — so glaube ich — die Nationen der Welt noch nicht genügend wahrgenommen haben.

Die Möglichkeiten der Welt, den sozialen und wirtschaftlichen Wohlstand zu fördern, sind weit davon entfernt, völlig ausgeschöpft zu sein. Es ist bedauerlicherweise wahr, daß der Umfang der Ressourcen, der jedes Jahr für Militärzwecke verwendet wird, den gesamten Umfang der Ressourcen beträchtlich übersteigt, der für die wirtschaftliche Entwicklung in allen Entwicklungsländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas vorhanden ist.«[16]

Für organisatorische Effizienz und Reformen

Aber es ging Hammarskjöld nicht nur um eine angemessene inhaltliche Darstellung der Dringlichkeit der zu lösenden weltwirtschaftlichen Probleme, um drohende weltpolitische Konflikte vorbeugend zu verhindern. Er wollte vielmehr auch organisatorische Maßnahmen ergreifen, um die Effizienz des UN-Systems auf dem Gebiete der multilateralen Entwicklungshilfe zu verbessern. Bereits kurz nach Amtsantritt reorganisierte er die Arbeit des Sekretariats und forderte die Formulierung von konkreten Politikmaßnahmen sowie von wirtschaftlichen und sozialen Hilfsprogrammen für die Entwicklungsländer; allgemeine Forschungstätigkeiten sollten den nationalen Universitäten überlassen bleiben.

Obwohl er sich zunächst positiv zum Verhältnis von regionalen westeuropäischen Organisationen zum UN-System äußerte, fügte er bereits 1953 warnend hinzu, daß die Vereinten Nationen noch eine junge Organisation seien, so daß selbst bei Übereinstimmung der regionalen Zielsetzungen mit denen der Vereinten Nationen eine Schwächung der UNO und eine Reduktion ihres Einflusses und ihrer Effizienz erfolgen könne[17]. Hammarskjöld sollte mit seinen Befürchtungen Recht behalten, als 1959/1960 aus der OEEC die um die Vereinigten Staaten und Kanada erweiterte Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) hervorging, zu deren Hauptzielen auch die Koordinierung der westlichen Entwicklungshilfe gehört. Der Generalsekretär zeigte sich verärgert darüber, daß die Gründer der OECD vorher mit ihm überhaupt keinen Kontakt aufgenommen hatten[18]. In seinem 15.Jahresbericht vom 31.August 1960 wies er in diesem Zusammenhang auch auf die Gefahren hin, die mit der Einrichtung von regionalen Arrangements verbunden sind, welche in die Sphäre von Blockkonflikten hineinreichen[19].

Auch den Tendenzen zur Bürokratisierung der Arbeit des Wirtschafts- und Sozialrats wollte Hammarskjöld entgegenwirken. Er schlug daher erstmals auf der ECOSOC-Tagung im Juli 1959 in Genf vor, daß der Rat sich in regelmäßigen Abständen auf Ministerebene (Minister für Finanzen oder Wirtschaft) trifft, um die wichtigsten weltwirtschaftspolitischen Probleme zu diskutieren. Hammarskjöld erhoffte sich dadurch auch eine einflußreichere Rolle der ECOSOC in der internationalen Wirtschaftsdiskussion. Zwar stimmte der ECOSOC Ende 1959 diesem Vorschlag zu, aber es kam nur zu einem ECOSOC-Treffen auf Ministerebene, das im Juli 1960 in Genf stattfand.

Ein weiterer Vorschlag, nämlich die Maschinerie des UNO-Systems für die internationale Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet zu untersuchen, um eine bessere Zusammenarbeit zwischen einzelnen spezialisierten Organen und Institutionen des gesamten Verbands der Vereinten Nationen sicherzustellen, fiel dem erbitterten Widerstand einzelner, auf ihre Souveränität erpichter Sonderorganisationen des UNO-Systems zum Opfer.

Im Mai 1956 sprach Hammarskjöld an der McGill-Universität[20] erstmals über eine neue Form der Expertenhilfe durch internationale Organisationen (Operational and Executive Personnel, OPEX), wobei er vor allem an die erst unabhängig gewordenen oder werdenden Staaten Asiens und Afrikas dachte, die unter einem erheblichen Mangel an ausgebildeten Verwaltungsbeamten litten, die zur Durchführung ihrer Entwicklungsprogramme nötig waren. Er dachte dabei an eine Dienstleistung, bei der qualifizierte internationale Beamte in nationalen Verwaltungen von Entwicklungsländern auf Zeit dienen würden — eine Tätigkeit, die über die Rolle des reinen technischen Ratgebers für spezifische Projekte hinausgehen sollte. Dieses Konzept war sehr kühn, antizipierte es doch damit das zehn Jahre später von Gunnar Myrdal beschriebene Drama der »soft states«; es wurde jedoch nicht nur von den westlichen Industriestaaten, sondern auch von einigen Entwicklungsländern recht skeptisch aufgenommen. Während die Industriestaaten zusätzliche Kosten für ein neues und noch nicht erprobtes internationales Programm ablehnten und ihren bilateralen Beziehungen Vorrang einräumten, waren die neuen Staaten sehr sensibel gegenüber diesem Programm, da sie befürchteten, daß es zu einer neuen Form des Neokolonialismus werden könnte. Hammarskjöld setzte sich dann doch durch, allerdings blieb das Programm recht bescheі-

den. Nach einer längeren Experimentalphase wurde OPEX 1960 zu einem ständigen Teil des Programms für Technische Hilfe erklärt.

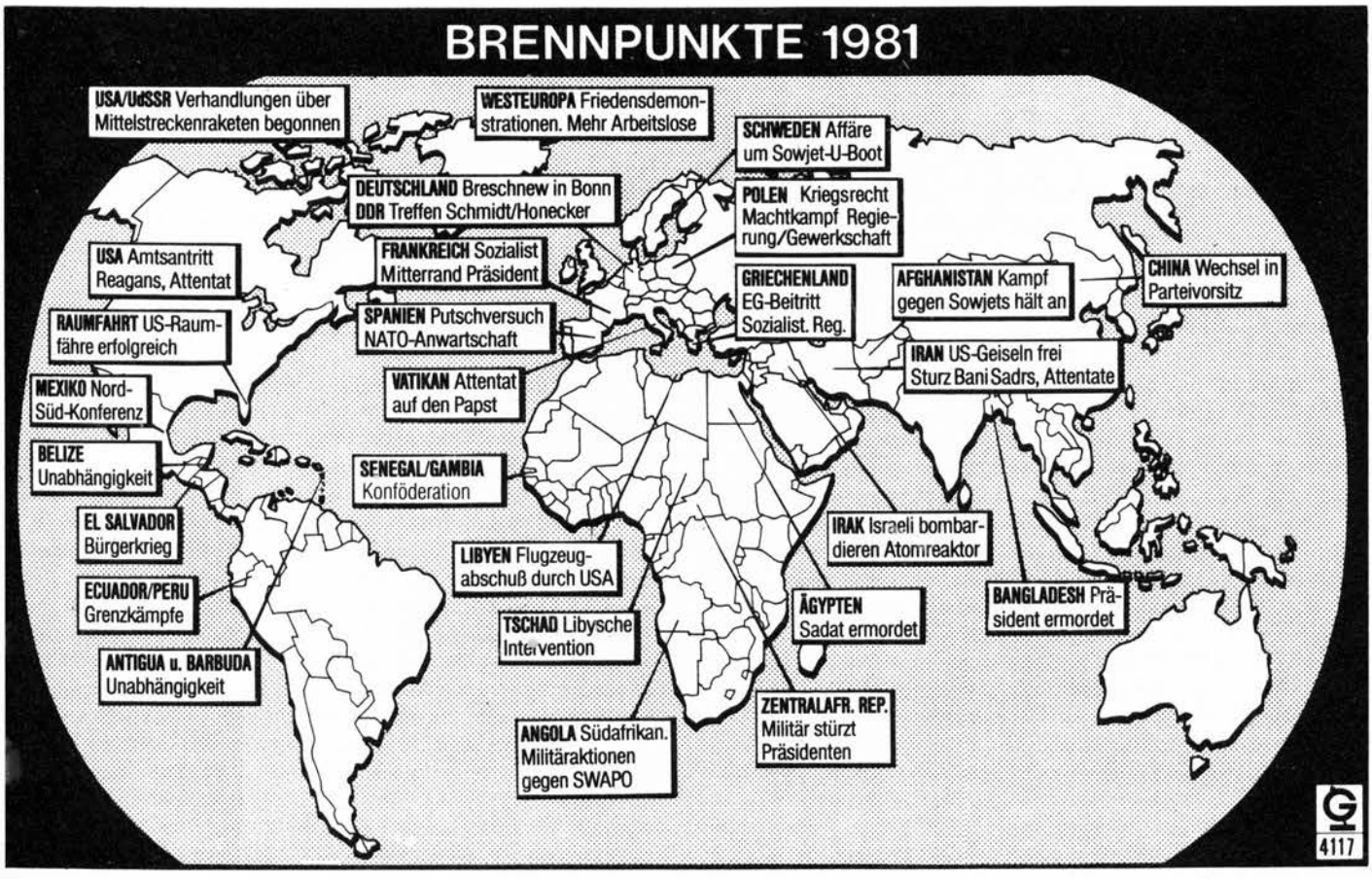
In seiner Einführung zum 16.Jahresbericht an die Generalversammlung vom August 1961 betonte Hammarskjöld die Notwendigkeit einer weltweiten Konferenz unter der Leitung der Vereinten Nationen zur Anwendung des technologischen Fortschritts auf die wirtschaftlichen und sozialen Probleme der Entwicklungsländer[21]. Er sprach die Hoffnung aus, daß die Generalversammlung die dafür notwendigen Mittel bewilligen werde (die Generalversammlung sprach sich nach Hammarskjölds Tod dafür aus; die Konferenz wurde im Februar 1963 in Genf abgehalten).

Der Erfolg blieb aus

Hammarskjöld machte vor nun fast drei Jahrzehnten bereits in eindringlicher Weise immer wieder die Weltöffentlichkeit auf das Nord-Süd-Gefälle aufmerksam und setzte sich für eine beträchtliche Steigerung der Entwicklungshilfe — insbesondere im multilateralen Rahmen des UNO-Systems — ein.

Seine konzeptionellen Vorstellungen konnte er nicht in die Tat umsetzen. Zwar wurden mit der Gründung der Internationalen Finanzkorporation (IFC) und der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) als ›Töchter‹ der Weltbank 1956 bzw. 1959 zusätzliche Institutionen der multilateralen Entwicklungsfinanzierung geschaffen, aber die Gründung des Sonderfonds der Vereinten Nationen 1958 als Ergänzung des UN-Programms für Technische Hilfe war der einzige ›Kompromiß‹ der westlichen Industrieländer (um die Gründung eines Sonderfonds der Vereinten Nationen für wirtschaftliche Entwicklung (SUNFED) weiterhin ablehnen zu können)[22].

Rückblickend erscheint Dag Hammarskjöld somit als ein Politiker, der die zu seiner Zeit fortschrittlichsten Konzeptionen einer weltweiten entwicklungsorientierten Zusammenarbeit mitentwickelte und auch gegen die Interessen der westlichen und ›sozialistischen‹ Industriestaaten vertrat. Aus heutiger Sicht betrachtet, ist es einerseits ernüchternd festzustellen, wie die zeitgenössischen Analysen, Appelle und Forderungen der engagierten Entwicklungspolitiker den seinen ähneln: Die als Belege verwendeten Statistiken sind ›neuer‹, die Strukturprobleme sind die gleichen geblieben, und fast schon litaneienhaft wirken die Warnungen und Aufrufe zum Umdenken und Handeln. Andererseits kann man vielleicht hoffen, daß das, was heute manchmal als bloßes Ritual, als leere Worthülse der sattsam bekannten entwicklungspolitischen Sonntagsreden anmutet, als Teil eines langwierigen Prozesses schließlich doch in Realität umgesetzt wird.

Anmerkungen

1 Vgl. hierzu die bibliographischen Übersichten in: Theodore D. Dimitrov (Hrsg.), World Bibliography of International Documentation. Vol. I, Pleasantville, N.Y. (UNIFO Publishers) 1981, S.295-298 und S.299-300. — Auch in dieser Zeitschrift ist hierauf mehrfach ausführlich eingegangen worden, so von Michel Virally, Das politische Testament Dag Hammarskjölds, VN 2/1962 S.45-49, VN 3/1962 S.78-82, VN 4/1962 S. 111-113).
2 Vgl. hierzu Mark W. Zacher, Dag Hammarskjold's United Nations, New York/London (Columbia University Press) 1970, Kap.6, S.213ff., sowie Brian Urquhart, Hammarskjold, New York (Knopf) 1972, Kap.14, S.368ff.
3 Zitiert und ins Deutsche übersetzt nach Andrew W. Cordier/Wilder Foote (Hrsg.), Public Papers of the Secretaries-General of the United Nations. Volumes II-V: Dag Hammarskjold, 1953-1956 (II), 1956-1957 (III), 1958-1960 (IV), 1960-1961 (V). New York/London (Columbia University Press) 1972; hier: II, S.55. Auch alle folgenden Zitierungen wurden vom Verfasser ins Deutsche übersetzt. Die Quelle wird jeweils durch die römische Ziffer des entsprechenden Bandes und die Seitenzahlen angegeben.
4 Vgl. Urquhart (s.Anm.1), S.375-376.
5 Vgl. III (s.Anm.3), S.658ff.
6 III (s.Anm.3), S.199.
7 II (s.Anm.3), S.75.
8 II (s.Anm.3), S.75-76.
9 II (s.Anm.3), S.318.
10 Vgl.II (s.Anm.3), S.320.
11 II (s.Anm.3), S.331.
12 II (s.Anm.3), S.378.
13 II (s.Anm.3), S.563-564.
14 Vgl.III (s.Anm.3), S.188.
15 III (s.Anm.3), S.277.
16 IV (s.Anm.3), S.184-185.
17 Vgl.II (s.Anm.3), S.202.
18 Vgl. Urquhart (s.Anm.1), S.385-386.
19 Vgl.V (s.Anm.3), S.136.
20 Vgl.III (s.Anm.3), S.149ff.
21 Vgl.V (s.Anm.3), S.560.
22 Zwar erzwangen dann 1966 auf der 21.Generalversammlung die Entwicklungsländer die Gründung eines Kapitalentwicklungsfonds der Vereinten Nationen (UNCDF), aber weder die westlichen noch die ›sozialistischen‹ Industrieländer leisteten freiwillige Beiträge.