Präzedenzfall mit weitreichender Wirkung werden, denn der Umgang mit dem Aggressor Irak hat gezeigt, welch enormes ordnungspolitisches Potential den Vereinten Nationen innewohnt, seit der Sicherheitsrat nicht mehr durch die Rivalität der beiden Supermächte blockiert wird.

1 Text: VN 2/1991 S.74ff.; zur irakischen Reaktion siehe den Brief des irakischen Außenministers an UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar v.6.4.1991, UN Doc. S/22456 v.6.4.1991. – Siehe zur gesamten Problematik auch das Schwerpunktheft »Nach dem Krieg im Mittleren Osten: Perspektiven für die Region und die Völkergemeinschaft dieser Zeitschrift (VN 4/1991)

sowie den Bericht von Jürgen Kramer in VN 1/1992 S.23ff.

2 Irak ist seit 1969 Vertragspartei des Nichtverbreitungsvertrags und hat sich mittlerweile auf Drängen des Sicherheitsrats auch der Konvention über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung von bakteriologischen (biologischen) und Toxin-Waffen und über ihre Vernichtung (-B-Waffen-Kon-

vention·) unterworfen.

3 Text: VN 4/1990 S.146f. – Eine Übersicht über die bis Mitte Juli 1991 vom Sicherheitsrat verabschiedeten Resolutionen zu Irak findet sich in VN 4/1991 S.123. Danach wurden folgende Resolutionen des Sicherheitsrats in dieser Zeitschrift abgedruckt: 705, 706, 707, 712 und 715 in VN 6/1991 S.214ff. Die den Konsens der Ratsmitglieder verkörpernden Erklärungen S/23305, S/23517, S/23609, S/23663, S/23699, S/23709, S/23732, S/23761 und S/23803 des Präsidenten des Sicherheitsrats finden sich auf S.69ff. dieser Ausgabe.

4 Vgl. Report by the Executive Chairman of the Special Commission estab-

lished by the Secretary-General pursuant to paragraph 9 (b) (i) of Security Council resolution 687(1991), S/23165 v.25.10.1991, sowie die Nachfolgeberichte S/23514 v.25.1.1992 und S/23687 v.7.3.1992.

5 Iraq Now Admits Effort to Enrich Uranium for Arms, in: New York Times (NYT) v.8.7.1991.

S/23165 (Anm.4), Appendix III, Ziff.7(c). S/23165 (Anm.4), Appendix III, Ziff.8(c).

Atom Bomb? What Atom Bomb, in: Time Magazin v.3.2.1992, S.16f.

Vgl. ebd. sowie: Die Uran-Spur gibt uns Rätsel auf - wir sind beunruhigt. Inmit dem Generaldirektor der IAEA, Hans Blix, in: Die Welt

VII. 1.1992. Vgl. die in Anm.9 genannten Quellen sowie: Iraq's Nuclear Intent: Tangible Evidence, in: International Herald Tribune (IHT) v.1.10.1991, sowie David Albright/Mark Hibbs, Iraq's Bomb: Blueprints and Artefacts, in: The Bulletin of Atomic Scientists, Vol.48 [1992], No.1, S.30–40.

UN Inspection Uncovers Iraqi Nuclear Arms Test, in: IHT v.5.10.1991. IAEA Doc. GOV/2532 v.18.7.1991 sowie S/Res/707 v.15.8.1991.

13 Die Welt v.13.1.1992 sowie: Bagdad Was Two Years from Bomb, in: The Independent v.17.7.1991

14 Iraq Disclosed Only One-Quarter of Its Chemical Arms, U.N. Finds, in: NYT v.31.71991.

Die Angaben hier und im folgenden beruhen auf den in Anm.4 angeführten Dokumenten der Vereinten Nationen

16 U.S. Pledges to Support Effort to Destroy Iraqi Missile Plans, in: Washington Post v.17.2.1992.

Mit Resolution 715(1991). Die Pläne sind als Dokumente der Vereinten Na-

tionen veröffentlicht worden: S/22871/Rev.1 und S/22872/Rev.1. Vgl. Carl-August Fleischhauer, Wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen in Recht und Praxis der Weltorganisation. Die Anwendung von Sanktionen durch die Vereinten Nationen in der Golfkrise, VN 2/1991 S.41ff.

Ein Marshall-Plan für Osteuropa: Pro und Contra

Die Schuldenfrage als Thema der neunziger Jahre

KURT HÜBNER

Die politischen und ökonomischen Umbrüche in Osteuropa stellen für die Staatengemeinschaft eine Herausforderung dar. Zum einen, weil sich mit der Auflösung der bipolaren Weltordnung, wie sie sich nach dem Zweiten Weltkrieg etabliert hatte, die Notwendigkeit einer Neustrukturierung der weltpolitischen Beziehungen einschließlich des Auf- und Umbaus internationaler Institutionen stellt. Zum zweiten, weil das Gelingen der ökonomischen Transformation in Osteuropa in nicht unerheblichem Maße von der Bereitschaft der anderen Staaten des Weltsystems - insbesondere der entwickelten Industrieländer – abhängen wird, sich an den Kosten dieses Umbaus zu beteiligen. Bereits im Jahre 1990 hat die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE) öffentlich Überlegungen angestellt, wie eine solche Unterstützung aussehen könnte.1 Der Vorschlag eines Marshall-Plans für Osteuropa hat seitdem große Resonanz gefunden. Zugleich mehrten sich aber auch die Befürchtungen, daß die Aufbringung der dafür erforderlichen Mittel zu Lasten der Aufwendungen zugunsten der Dritten Welt gehen könnte; mit gutem Grund hat die 46.UN-Generalversammlung in ihrer Resolution 46/202 die »Zusicherungen der entwickelten Länder und der multilateralen Finanzinstitute«, die Osthilfe werde die den Entwicklungsländern zugedachten Ressourcen und Hilfsleistungen nicht verringern oder umlenken, in Erinnerung gebracht.

Nach etwas mehr als zwei Jahren Erfahrungen mit dem Übergang von realsozialistischen Planwirtschaften zu kapitalistischen Geld- und Marktwirtschaften muß jeder erste und vorläufige Bilanzierungsversuch zu einem ernüchternden Ergebnis gelangen: Die Schwierigkeiten der Systemtransformation gestalten sich umfassender, als dies selbst vorsichtig-pessimistische Beobachter im Revolutionsjahr 1989 erwartet hatten. Heute ist deutlich, daß das Projekt einer Installierung moderner Markt- und Geldwirtschaften voraussetzungsreich und mit Bedingungen verknüpft ist, die weit über das Feld der Ökonomie hinausreichen: Die Einrichtung von Märkten und den dazugehörigen Preissystemen kann nur gelingen, wenn zugleich ein ausdifferenziertes Institutionensystem (Tarifvertragssystem, Finanzsystem, Zentralbanksystem, soziale Sicherungseinrichtungen und so fort) entfaltet wird. Erschwerend kommt dazu, daß dem Übergang von einem System zum anderen eine Eigendynamik innewohnt, die sowohl verstärkende als auch blockierende Tendenzen aufweist. So verweist etwa der Harvard-Ökonom Jeffrev Sachs, der als Wirtschaftsberater in der ersten Phase der polnischen Transformation tätig war, darauf, daß das größte Risiko für Osteuropa gegenwärtig im sich ausbreitenden Populismus und in der Zersplitterung der politischen Macht der Parlamente liege, die dazu führen könnten, daß die weiteren wichtigen Maßnahmen des Systemwandels verzögert oder nur in abgeschwächter Form vorgenommen würden.2 Tatsächlich lassen sich in Polen, aber ansatzweise auch in der Tschechoslowakei sowie in Albanien und Bulgarien erste Anzeichen einer Reformmüdigkeit erkennen. Zwar ist von keinem dieser Länder zu erwarten, daß die Reformprozesse gestoppt werden; je längerer Zeit freilich die Transformationsprozesse bedürfen und je höhere soziale Kosten damit verbunden sind, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit sozialer Konflikte, die sich schnell mit nationalistisch-ethnischen Auseinandersetzungen überlagern können, einzuschätzen.

Eine erste Zwischenbilanz der Transformation

Die osteuropäischen Transformationsökonomien (Albanien, Bulgarien, Jugoslawien, Polen, Rumänien, Tschechoslowakei, Ungarn und der gesamte Bereich der ehemaligen Sowjetunion) befinden sich zwei Jahre nach den tiefgreifenden politischen Umbrüchen in einer ausgeprägten wirtschaftlichen Strukturkrise. In allen Ländern ist die Industrieproduktion in den Jahren 1990 und 1991 absolut zurückgegangen: Die negativen Wachstumsraten reichen von 1,2 beziehungsweise 3,7 Prozent für die ehemalige UdSSR respektive Ungarn bis zu 20-25 beziehungsweise 32 Prozent in Jugoslawien und Bulgarien (vgl. dazu Tabelle 1). Dramatisch sind die Einbrüche bei den Bruttoanlageinvestitionen, die im Jahre 1991 um durchschnittlich ein Fünftel gesunken sind. Rückläufige Produktionsergebnisse gehen mithin Hand in Hand mit einer Schrumpfung des Kapitalstocks. Prekär ist auch die Rate der Geldentwertung, die an Beschleunigung gewinnt. Ausnahmen stellen nur Polen und Jugoslawien dar, denen es gelungen ist, ihre Hyperinflationen von 584 beziehungsweise 1587 Prozent im Jahr 1990 unter Kontrolle zu bekommen. Dieser Erfolg hat in Jugoslawien angesichts der durch den Bürgerkrieg beschleunigten Zerrüttung der Ökonomie bereits keinen Bestand mehr. Für Länder wie Bulgarien und Rumänien, die zu den Nachzüglern der Reformprozesse zu zählen sind, deuten sich Tendenzen einer Hyperinflationierung an, die angesichts der politisch schwachen Regierungen und geringen Fortschritts beim Aufbau eines modernen Geld- und Kreditsystems nur schwierig unter Kontrolle zu bringen sein werden. Vergleichbares gilt für die Länder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), in denen zwar die Preise liberalisiert wurden, aber die Entwicklung der Geldmenge keiner Kontrolle unterworfen wurde.

Tabelle 1: Ökonomische Indikatoren der Transformationsökonomien

	Industrie- produktion			Brutto- investition		Inflations- rate		Handels- bilanz	
	1989	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1989	1990
Bulgarien	2,2	-14,1	-32	-12,0	-35	19,3	358,8	-1,2	-0,8
Jugoslawien	0,9	-10,3	-20/25	-7,0	-	1587.6	85,8	-1,5	-4,2
Polen	-0,5	-23,3	-15	-8,0	-12	584.7	74,5	0,2	2,2
Rumänien	-2,1	-19,8	-18	-35	-30	-	197.6	2,6	-1,7
Sowjetunion Tschecho-	1,7	-1,2	-9	-4,3	-7	5,0	70,6	-2,3	-1,4
slowakei	0,8	-3,7	-23	-25,4	-30	10,0	10,4	0,4	-0,8
Ungarn	-2,5	-5,0	-23	-8,7	-12	28,9	35,8	0,5	0,3

Industrieproduktion, Bruttoanlageinvestitionen, Inflationsrate: Veränderung gegenüber Vorjahreszeitraum in vH, Inflationsrate 1991: Januar bis August/September, Handelsbilanz in Mrd US-Dollar Quelle: Zusammengestellt nach ECE (UN Publ. E.91.II.E.39), S.26ff., 126f.

Bedenklich stimmen schließlich auch die Außenhandelsbilanzen der osteuropäischen Volkswirtschaften, die 1990 mit Ausnahme Ungarns und Polens alle mit Defizit abschlossen. Im Vergleich zum Revolutionsjahr 1989 hatten insbesondere Jugoslawien, Rumänien und die Tschechoslowakei eine fundamentale Verschlechterung ihrer Export-Import-Relationen mit den westlichen Ländern zu verzeichnen: steigenden Importen stand ein Rückgang der wertmäßigen Exporte gegenüber. Infolge der allenthalben grassierenden Devisenknappheit ist freilich nicht davon auszugehen, daß sich aus diesem Mißverhältnis ein stabiler Trend in Richtung tiefgreifender struktureller Handelsbilanzdefizite ergeben könnte. Angesichts des geringen Niveaus der Arbeitsproduktivität und des technisch völlig überalterten Kapitalstocks nahezu aller Industriesektoren dieser Länder ist andererseits aber auch kein vom Export induziertes Wachstum zu erwarten, das eine strukturelle Verbesserung der Außenhandelsbilanzen bringen könnte. Die außenwirtschaftlichen Beziehungen dürften vielmehr eine offene Flanke der Reformprozesse bleiben, nicht zuletzt auch deshalb, weil alle Transformationsökonomien als hoch verschuldet eingestuft werden müssen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2:
Nettoverschuldung der osteuropäischen Ökonomien in konvertiblen
Währungen
(in Mrd US-Dollar)

(in Mrd US-Dollar)											
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991				
Bulgarien	1,65	3,57	5,13	6,14	7,96	10,5	10,4				
Jugoslawien	-					11,0	10,5				
Polen	28,21	31,87	35,81	34,12	37,47	44,0	40,2				
Rumänien	6,49	6,35	5,13	1,99	-1,25	0,7	2,0				
Sowjetunion	15,84	16,63	25,07	27,75	39,32	53,9	54,0				
Tschecho-	120.000										
slowakei	3,60	4,35	5,06	5,61	5,72	7,0	7,2				
Ungarn	11,53	14,73	18,09	18,25	19,44	20,2	18,2				

Nettoverschuldung: Bruttoverschuldung minus Einlagen bei Banken, die der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich berichten. 1991: Januar bis Juni Quelle: Zusammengestellt nach OECD, Financial Market Trends, February 1991, S.18f.; ECE (UN Publ. E.91.II.E.39), S.105

Aus der Tabelle ist auf den ersten Blick ersichtlich, daß die Außenschulden der osteuropäischen Transformationsökonomien lange vor den Reformprozessen eingegangen wurden. Es handelt sich bei diesen Schulden mithin um Erblasten, die sich infolge der mit ihnen verbundenen Zins- und Tilgungsleistungen in negativen Leistungsbilanzen niederschlagen. Mit Ausnahme Rumäniens, das seine im Verhältnis zur Exportkraft des Landes hohen Außenschulden über drakonische Einsparmaßnahmen und rigorose Importdrosselung hat reduzieren können, sind alle osteuropäischen Länder zu den Staaten mit mittleren oder schweren Schuldendienstproblemen im Sinne der Weltbank-Definition zu zählen. Angesichts des hohen Kreditbedarfs dieser Länder im Zuge der Transformation, der primär über internationale Einrichtungen wie den IMF, die Weltbank, die neugegründete Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sowie über bi- und multilaterale Kreditvereinbarungen abgedeckt werden wird, ist in nächster Zukunft mit keiner substantiellen Verringerung der Schuldendienstlasten zu rechnen.

Die knapp skizzierten ökonomischen Strukturkonstellationen der osteuropäischen Transformationsökonomien weisen auf den ersten Blick starke Ähnlichkeiten mit denen vieler Länder der sogenannten Dritten Welt auf. Freilich wäre es irreführend, die Entwicklungsprobleme beider Ländergruppen gleichzusetzen. Zum ersten ist in Rechnung zu stellen, daß die Länder Osteuropas vor einem bislang einmaligem historischen Experiment stehen, für dessen Verlauf nicht einmal angemessene sozialwissenschaftliche Blaupausen existieren. Umgebaut wird nicht allein ein zentraler Sektor der Ökonomie oder ein Subsystem der Politik, sondern ganze Gesellschaften und deren in den letzten vierzig beziehungsweise siebzig Jahren aufgebautes Institutionensystem und das von der Bevölkerung erworbene Sozialverhalten. Zum zweiten gilt es zu berücksichtigen, daß die meisten Transformationsökonomien im Unterschied zu vielen Ländern der Dritten Welt über lange industrielle Erfahrungen und breit ausgebaute Industriesektoren verfügen, die allerdings unter den spezifischen Bedingungen einer protektiven Abschirmung gegenüber dem Weltmarkt operiert haben und sich heute als technisch wie qualifikationsmäßig wettbewerbsunfähig erweisen. Für die osteuropäischen Länder besteht mithin die Notwendigkeit, simultan die konkurrenzschwachen und technisch obsoleten Industriesektoren abzubauen und neue, auf dem Weltmarkt konkurrenzfähige Produktionslinien aufzubauen. Zum dritten unterscheiden sich die osteuropäischen Länder von denen der Dritten Welt durch ihre geographische Nähe zu Westeuropa, die sich im weiteren Verlauf der Transformation noch als politischer Vorteil erweisen könnte: Traditionelle Austauschbeziehungen, die nach dem Zweiten Weltkrieg aus Gründen des Blockgegensatzes gekappt wurden, könnte man versuchen wiederzubeleben; perspektivisch könnte ein einheitlicher europäischer Markt angestrebt werden, innerhalb dessen den osteuropäischen Ökonomien ein gleichberechtigter Status zuerkannt wird. Gegenüber dieser Aufzählung von Differenzen ist freilich auch ins Feld zu führen, daß die osteuropäischen Transformationsökonomien hinsichtlich ihres Niveaus der Reichtumsproduktion näher bei der Gruppe der Entwicklungsländer als bei der der entwickelten Industriestaaten angesiedelt sind. Auch wenn internationale Vergleiche der durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen schon wegen der zahfreichen methodischen Probleme der Wechselkurs- und Kaufkraftparitätenbestimmungen mit Vorsicht zu interpretieren sind, dürften jüngste gemeinsam von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der Weltbank und dem IMF vorgenommene Berechnungen für Osteuropa doch ein realistisches Bild der Situation vermitteln. Danach bewegte sich beispielsweise das Pro-Kopf-Einkommen der früheren Sowjetunion (einschließlich der baltischen Republiken) im Jahr 1989 auf etwa 1780 US-Dollar, und damit etwa auf dem Niveau von

Peru, Chile oder Costa Rica. Angesichts solcher Daten ist es

dann auch nicht weiter erstaunlich, daß beispielsweise die deutsche Bundesregierung erwägt, den GUS-Staaten den Status von Entwicklungsländern einzuräumen, um so wie die USA und Schweden die Hilfeleistungen im Rahmen und unter den Konditionen der üblichen Entwicklungshilfe zu organisieren. Für eine solche Vorgehensweise spricht, daß Entwicklungsländer und die osteuropäischen Transformationsökonomien bei allen Unterschieden ein generelles Entwicklungsproblem teilen: Beide Ländergruppen haben unter den Bedingungen einer abhängigen Weltmarktintegration eine Modernisierung ihrer politischen und ökonomischen Systeme voranzutreiben.

Internationale Regime und der Ruf nach einem zweiten Marshall-Plan

Die politischen und ökonomischen Umbrüche in Osteuropa waren von Beginn an begleitet von finanziellen und technischen Hilfeleistungen der westlichen Industrieländer und der multilateralen Institutionen. Dazu zählen Maßnahmen zur Sicherung des Zutritts zu westlichen Märkten, Darlehen zur Zahlungsbilanz- und Währungsstabilisierung sowie diverse Projektfinanzierungen und humanitäre Notfallprogramme. Nach Angaben der Kommission der Europäischen Gemeinschaften wurden den osteuropäischen Ländern allein von den in der G-24 zusammengefaßten Industrieländern bis Mai 1991 insgesamt 31 Mrd Dollar zugesagt. Dazu kommen Nettoausleihungen des IMF in der ersten Hälfte des Jahres 1991 in Höhe von 2,8 Mrd; die Weltbank hat ihre Ausleihungen in die Region von etwas mehr als 500 Mill Dollar im Jahr 1989 auf 3,5 Mrd im Jahr 1991 ausgeweitet; zu erwähnen sind schließlich noch verschiedene außerordentliche Finanzhilfen im Rahmen der Umschuldungsvereinbarungen, die sich beispielsweise im polnischen Falle allein auf gut 4 Mrd Dollar im ersten Halbjahr 1991 belaufen haben,³ sowie diverse bilaterale Kredite und Importdarlehen.

Angesichts der Komplexität der Übergangsprozesse wie der mit ihnen verbundenen politischen Risiken, die sich nicht auf die Transformationsökonomien begrenzen lassen, stellen derartige Hilfeleistungen eine unabdingbare Notwendigkeit dar. Freilich ist mit bloß quantitativ angelegten und bloß auf Einzelfelder des Umbaus zielenden Hilfeleistungen der schwierige Weg der Systemtransformation nicht zu bewältigen. Ein Hauptproblem der westlichen Hilfeleistungen, so die ECE, besteht darin, diese Hilfsmaßnahmen so zu koordinieren, daß Verdoppelungen und vor allem eine Vergeudung von Ressourcen ausgeschlossen werden. Für die auch von anderen Institutionen und Personen erhobenen Forderungen nach einem umfassenden Programm in Gestalt eines zweiten Marshall-Planswerden verschiedene Vorteile reklamiert:

Weil die Transformationsprozesse sehr lange Zeiträume, in einzelnen Fällen Jahrzehnte, benötigen, wirkt eine verpflichtende Zustimmung zu konzertierten Aktionen als vertrauensstiftendes Signal für alle Beteiligten;

weil der Übergangsprozeß eine sterra incognitas darstellt und deshalb flexible und pragmatische Reaktionen der Politik auf neue Situationen erforderlich macht, können aus regierungsoffiziellen und technischen Experten aus Ost und West zusammengesetzte Gremien wichtige Politikberatungsdienste leisten;

 die Kohärenz sowohl der westlichen Hilfeleistungen als auch der nationalen Transformationsprogramme kann durch eine koordinierende Institution sichergestellt werden;

 die selbständig entwickelten nationalen Transformationsprogramme können im Rahmen eines solchen Forums abgeglichen und besser aufeinander abgestimmt werden;

 durch solche Koordinationsmaßnahmen wird Vertrauen bei den Bevölkerungen auch für den Fall erzeugt, daß die Transformationsprozesse langsamer verlaufen als erwartet und höhere soziale Kosten verursachen.

weil ein solches umfassendes Programm alle osteuropäischen Länder zu umfassen hätte, würde der Gefahr begegnet, daß einzelne Länder befürchten müssen, vor den Türen des westlichen Clubs warten zu müssen 4

Das Vorbild für einen solchen Königsweg ist das von den USA

nach dem Zweiten Weltkrieg lancierte Europäische Wiederaufbauprogramm (European Recovery Program, ERP), das nach dem Außenminister des US-Präsidenten Harry Truman, General George C. Marshall, benannt wurde. Vergegenwärtigt man sich die Modalitäten und Absichten dieses ersten Marshall-Plans noch einmal, dann zeigt sich freilich, daß mit solchen Forderungen mehr an den Mythos des ERP als an dessen konkrete Ausgestaltung angeknüpft werden soll. Zwischen 1948 und 1951/52 wurden als Hilfe zum Wiederaufbau der kriegszerstörten Volkswirtschaften 16 europäischen Ländern insgesamt etwa 12,4 Mrd Dollar zur Verfügung gestellt, davon nahezu 90 vH in Form von Schenkungen. Die größten Empfängerländer waren Großbritannien (2,5 Mrd Dollar), Frankreich (2,8 Mrd), Italien (1,5 Mrd) und Westdeutschland (1,4 Mrd). Die restlichen Gelder teilten sich 12 weitere Länder, darunter die Türkei, Jugoslawien, Island und Schweden. Die eigentliche Bedeutung des Marshall-Planes ist nicht in den ausgelösten kurzfristigen ökonomischen Wirkungen, deren quantitative Ausmaße heute als relativ gering angesehen werden können, sondern in den strukturellen Festschreibungen und politischen Zielsetzungen zu sehen. Faktisch war das ERP Bestandteil einer globalpolitischen Strategie der USA.

Bereits seit etwa 1943 waren in den verschiedenen Ressorts der US-amerikanischen Regierung Überlegungen angestellt worden, wie eine kapitalistische Weltwirtschaftsordnung nach einem siegreichen Ausgang des Zweiten Weltkrieges gestaltet werden könnte. Durchgesetzt hat sich schließlich das Programm eines multilateralen Weltkapitalismus unter Wahrung der Vormachtstellung der USA. In schneller Folge wurde eine Reihe multilateraler Institutionen wie etwa der IMF, die Weltbank oder das GATT gegründet, deren Hauptaufgabe es war, eine nichtprotektionistische Welthandelsordnung zu schaffen und den freien Fluß von Kapital in einem System fester Wechselkurse zu garantieren. In diese Reihe internationaler Regime paßte sich auch der Marshall-Plan ein. Seine politische Absicht, so Präsident Truman, war die Verhinderung der Entstehung nationaler Kapitalismen, wie sie sich in Westeuropa unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg abzuzeichnen begannen. Staatliche Interventionen in den ökonomischen Prozeß mittels Devisen- und Kapitalverkehrskontrollen und bilaterale Handelsvereinbarungen sollten deshalb zugunsten der freien Beweglichkeit von Kapital - sei es in Gestalt von Warenverkehr, Direktinvestitionen oder als Kreditgeld - unterbunden werden. Eine solche Weltwirtschaftsordnung war durchaus im wohlverstandenen Eigeninteresse der USA. Dank ihres technologisch überlegenen Produktionsapparates und der hohen Arbeitsproduktivität mußten sie damals die internationale Konkurrenz nicht fürchten; mit der Geldvergabe im Rahmen des ERP übernahmen sie darüber hinaus ihre Rolle als Weltgläubigernation und trugen dadurch noch zu einer Verstärkung der Konjunkturdynamik bei. Indem sie die Länder Westeuropas, aber auch einige Länder der Dritten Welt mit dem Weltgeld Dollar versorgten, wurden so die Grundlagen eines internationalen Warenaustauschs und damit auch eines internationalen Kapitalismus bereitet.

Die Dollargeschenke wurden durchaus eigennützig verteilt. Im Economic Cooperation Acte von 1948, der gesetzlichen Grundlage des Marshall-Plans, wurden äußerst detailliert die Bedingungen für die Verteilung der Gelder festgeschrieben. Die Geschenke waren nicht umsonst. Jedes Empfängerland mußte einen bilateralen Vertrag mit den USA abschließen und sich darin verpflichten, sich den Zielsetzungen des Gesetzes zu unterwerfen. Auf diese Weise konnten die USA die Verwendung der Dollargeschenke nicht nur kontrollieren, sondern in wesentlichen Teilen sogar selbst festlegen. Im Falle der Hilfeleistungen an Westdeutschland wurde überdies eine Regelung getroffen, wonach die aus den sogenannten Gegenwertfonds entnommenen Mittel erst nach einer Prüfung und Genehmigung seitens einer eigens eingerichteten US-amerikanischen Verwaltung einer Verwendung zugeführt werden konnten. Bei die-

Постоянный Представитель Российской Федерации при Организации Объдиненных Напий Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations

> 136 East 67 Street New York N.Y. 10021

70/4

г. Нью-Йорк, "2X" января 1992 года

Уважаемый г-н Генеральный Секретарь,

Настоящим имей честь довести до Вашего сведения текст ноты Министерства Иностранных Дел Российской Федерация, направленной главам дипломатических представительств в Москве.

"Российская Федерация продолжает осуществлять права и выполнять обязательства, вытекающие из международных договоров, заключенных Союзом Советских Социалистических Республик.

Соответственно правительство Российской Федерации будет выполнять вместо правительства Союза ССР функции депозитария по соответствующим многосторонним договорам.

В этой связи Министерство просит рассматривать Российскую Федерацию в качестве стороны всех действующих международных договоров вместо Союза ССР».

Прощу Вас распространить данное письмо среди государств-членов ООН и государств-наблюдателей.

С уважением,

Беронцов

Его Превосходительству г-ну Бутросу ГАЛИ Генеральному Секретарю Организаций Объединенных Наций г. Нью-Йорк

In einem keineswegs über jeden völkerrechtlichen Zweifel erhabenen, jedoch seitens der internationalen Staatengemeinschaft unbeanstandet gebliebenen Verfahren hat die Russische Föderation die Nachfolge der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken in den Vereinten Nationen - und das heißt auch als Ständiges Mitglied des Sicherheitsrats - angetreten. Die äußere Form, in der sich der Übergang vollzog, stand in erkennbarem Gegensatz zur historischen Bedeutung des Schritts; unter anderem teilte mit Schreiben vom 27. Januar 1992 der bisherige Vertreter der Sowjetunion, Julij Woronzow, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen mit der Bitte um Weitergabe an die am Sitz der Vereinten Nationen vertretenen Staaten den Text einer an die diplomatischen Vertretungen in Moskau gerichteten Note des russischen Außenministeriums mit. Darin heißt es lapidar: »Die Russische Föderation wird weiterhin ihre Rechte ausüben und ihre Verpflichtungen erfüllen, die sich aus den von der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken geschlossenen Verträgen ergeben. Dementsprechend wird die Regierung der Russischen Föderation die früher von der Regierung der Sowjetunion ausgeübten Funktionen als Depositar der entsprechenden multilateralen Verträge ausüben. In diesem Zusammenhang ersucht das Ministerium darum, daß die Russische Föderation anstelle der Sowjetunion als Vertragspartei aller in Kraft befindlichen internationalen Übereinkommen betrachtet wird.«

sen Gegenwertfonds handelte es sich um Finanzmittel, die Importeure in deutscher Währung abführen mußten, soweit sie Waren aus dem ERP nach Westdeutschland einführten. Auf diesem Wege konnten die Vereinigten Staaten die westdeutsche Wirtschaftspolitik unauffällig, aber doch effizient kontrollieren.

Obwohl auch heute Bestrebungen der westlichen Geberländer zu beobachten sind, die Hilfeleistungen an Osteuropa mit Konditionalitäten zu verbinden, die über die üblichen IMF-Kreditvergaberichtlinien hinausgehen,⁵ zielt der Ruf nach einem zweiten Marshall-Plan doch eher auf die auf diese Weise mobilisierbaren finanziellen Ressourcen. Auch soll er nicht Vehikel einer globalpolitischen Strategie eines einzelnen welt-

politischen Akteurs sein, sondern gerade eine gleichberechtigte konzertierte Aktion vieler Akteure bewerkstelligen helfen. Dennoch ist Skepsis gegenüber einer solchen Forderung angezeigt. Die Skepsis gründet zum einen in den quantitativen Dimensionen eines zweiten Marshall-Plans und zum anderen in den daraus folgenden weltökonomischen Konsequenzen, insbesondere den Folgen für die Länder der Dritten Welt.

Weltökonomische Konsequenzen eines zweiten Marshall-Plans

Obzwar die Forderung nach einem zweiten Marshall-Plan weit verbreitet ist, werden die damit verbundenen Finanzströme und deren Aufbringung nur selten präzise spezifiziert. Um eine solche Präzisierung im strikten Sinne des als Vorbild dienenden Plans aus der Nachkriegszeit vorzunehmen, bietet es sich an, die damals zur Verfügung gestellten 12,4 Mrd Dollar in heutige Dollar-Beträge umzurechnen. Vier Möglichkeiten, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, lassen sich vorstellen:

> Korrigiert man den ursprünglichen Betrag um den US-amerikanischen Bruttoinlandsprodukt-Deflator des Jahres 1989, dann ergibt sich ein Betrag von 65,4 Mrd Dollar. Umgerechnet auf vier Jahre, die Laufzeit des ersten Marshall-Plans, ergibt sich ein jährlicher Transfer von 16,4 Mrd.

Folgt man dem Vorschlag der ECE aus dem Jahr 1990, dann wird nicht nur der Ursprungsbetrag deflationiert, sondern auch das Kriterium eines gleichen Pro-Kopf-Transfers zugrundegelegt. In diesem Falle ergibt sich ein Gesamtbetrag von 66,8 Mrd Dollar oder 16,7 Mrd pro Jahr.

Seht man davon aus, daß der neue wie der erste Marshall-Plan im Durchschnitt zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Empfängerländer abdecken muß, dann ergibt sich ein jährlicher Transfer von 48 Mrd Dollar.

Stellt man schließlich in Rechnung, daß der erste Marshall-Plan etwa ein Prozent des durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukts der USA zur Verfügung gestellt hat, dann würde diese Marge, angewandt auf die OECD-Länder, einen Transfer von jährlich 136 Mrd Dollar implizieren.⁶

Bereits diese einfachen Aktualisierungen der finanziellen Dimensionen eines Marshall-Plans für Osteuropa machen deutlich, wie groß die Spannweite eines solchen Vorschlags sein kann. Ob die damit jeweils mobilisierbaren Finanzressourcen auch nur annähernd ausreichen würden, um den Aufholprozeß zum Erfolg zu bringen, darf bezweifelt werden. Erste Berechnungen des notwendigen Kapitalaufwands, um diese Länder innerhalb von zehn Jahren an das durchschnittliche westliche Niveau der Arbeitsproduktivität heranzuführen, haben ergeben, daß dazu über einen Zeitraum von zehn Jahren jährlich Investitionen von 1,58 Billionen Dollar erforderlich wären. Selbst wenn man einmal von der weitestgehendsten Marshall-Plan-Interpretation mit einem Transfer von jährlich 136 Mrd Dollar über vier Jahre und einer – unrealistisch hohen – fünfzigprozentigen Eigenfinanzierungsquote ausgeht, bliebe immer noch ein jährlicher Investitionsbedarf von etwa 650 Mrd, der über private Operationen des westlichen Auslandes gedeckt werden müßte. Stellt man in Rechnung, daß die osteuropäischen Ökonomien (ohne Sowjetunion) im Jahr 1990 mit Ausnahme Jugoslawiens Nettoabflüsse von Finanzmitteln zu verzeichnen hatten und auch die Verbesserung im ersten Halbjahr 1991 mit einem Nettozufluß von insgesamt weniger als 1,6 Mrd Dollar äußerst bescheiden ausgefallen ist, dann darf mit Recht vermutet werden, daß die privaten westlichen Sektoren nicht in der Lage sein werden, diese Investitionslücke auch nur annähernd zu schließen. Zu bedenken ist schließlich, daß die Mittelvergabe im Rahmen eines Marshall-Plans hauptsächlich in Form einseitiger Übertragungen zu erfolgen hätte, wenn sich die prekäre Verschuldung der Region nicht noch weiter zuspitzen soll. Dies wiederum hätte freilich eine starke politische Bereitschaft bei den westlichen Regierungen und vor allem den Wahlbevölkerungen zur Voraussetzung, weil derartige Finanztransfers zum einen nicht ohne weiterreichende

Umstrukturierungen der öffentlichen Budgets bewerkstelligt werden könnten und zum anderen Schenkungen schnell Probleme der politischen Legitimation aufwerfen dürften. Ein zweiter Marshall-Plan könnte somit zwar initiierende Wirkungen zeitigen, aber die grundlegenden Probleme der Transformation osteuropäischer Volkswirtschaften nicht lösen. Parallelen zum ERP der Nachkriegszeit verdeutlichen diese Einschätzung. So gehört es heute etwa zum gesicherten sozialwissenschaftlichen Wissen, daß die damals transferierten Mittel erst in dem Moment ausgabenwirksam wurden, als die ökonomische Erholung, insbesondere die der industriellen Sektoren, bereits eingesetzt hatte; das Beispiel der westdeutschen Rekonstruktion wiederum verweist darauf, daß zwischen der Höhe der Transfersumme und der Stärke und Intensität des wirtschaftlichen Aufschwungs kein direkter Zusammenhang be-

Die Forderung nach einem zweiten Marshall-Plan begegnet noch einem weiteren Problem, das unmittelbar mit der Frage der Finanzierung solcher Transfers zusammenhängt. Prinzipiell kann der auf verschiedenste Weise berechnete West-Ost-Transfer auf zwei Wegen aufgebracht werden: durch eine Erhöhung der Sparquote in den westlichen Ökonomien und durch Umschichtungen in den staatlichen und multilateralen Haushalten. Auf die Erörterung von Vorschlägen, die Transfers durch umfangreiche Kürzungen der Militärausgaben zu finanzieren.9 soll hier deshalb verzichtet werden, weil solche Anregungen zwar einsichtig sein mögen, aber an den politischen Realitäten kurz- und mittelfristig scheitern müssen.

Betrachten wir zunächst die Option einer steigenden Nettosparquote in den westlichen Industrieländern: Ein solcher Anstieg setzt eine Steigerung der Realzinsen voraus, weil nur unter dieser Voraussetzung ein zusätzliches Sparmotiv gegeben ist. Erste ökonometrische Simulationsrechnungen zeigen, daß im Falle der Finanzierung eines jährlichen West-Ost-Transfers in Höhe von 90 Mrd Dollar ein Anstieg des Realzinses um einen Prozentpunkt in den Industrieländern sich in einen Anstieg der Realzinsen um drei Prozentpunkte in den Entwicklungsländern übersetzen würde. Ein solcher Zinsanstieg hätte zur Folge, daß sich in den Entwicklungsländern Investitionen und Kredite real verteuern, die Produktion gedrosselt wird und vor allem die Schuldendienstbelastungen gegenüber dem westlichen Ausland deutlich ansteigen. Versuchen die westlichen Transferländer einen solchen Zinsschock zu vermeiden und im Sinne der zweiten Option die Bereitstellung finanzieller Ressourcen für Osteuropa durch eine Umverteilung ihrer internationalen Leistungen zu Lasten der Entwicklungsländer zu finanzieren, dann würde dieser Simulation zufolge das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt der Entwicklungsländer um 3 Prozent jährlich zurückgehen. 10 Ein solcher Wachstumseinbruch hätte nicht nur einen Anstieg der Arbeitslosenzahlen und eine Verringerung der staatlichen Steuereinnahmen, sondern auch eine weitere Verschlechterung der Schuldendienstkapazitäten zur Folge.

Beide Optionen der Finanzierung eines zweiten Marshall-Plans zeitigen mithin einen Effekt zu Lasten der Länder der Dritten Welt: Potentielle Wohlfahrtsgewinne der osteuropäischen Länder würden mit Wohlfahrtsverlusten der Länder der Dritten Welt bezahlt. Schon ein nur einprozentiger Anstieg der internationalen Zinssätze infolge einer Kreditfinanzierung der West-Ost-Transfers würde für die 15 höchstverschuldeten Länder der Dritten Welt eine jährliche Erhöhung des Zinsendienstes um 3,3 Mrd Dollar bedeuten; selbst die Länder im Afrika südlich der Sahara, die einen relativ hohen Anteil öffentlicher und damit zinsverbilligter Kredite aufweisen, hätten in einem solchen Falle noch 360 Mill Dollar jährlich mehr an Zinsen an ihre westlichen Gläubiger zu überweisen. 11 Die politisch rationale und einsichtige Forderung nach einem zweiten Marshall-Plan steht mithin vor einem makroökonomischen Dilemma, das unter den gegebenen Umständen einer nur geringen internen Umverteilungsbereitschaft der westlichen Geberländer nur abgemildert werden kann, wenn die quantitativen Dimensionen des geforderten West-Ost-Transfers entsprechend kleingehalten werden. Gemessen an den idealen Sollgrößen verringerte Transfers von West nach Ost implizieren freilich längere Zeiträume für die Transformationsprozesse. Sollen die Entwicklungsinteressen der Länder der Dritten Welt in der nächsten Zukunft nicht völlig verspielt werden, wird sich jede Marshall-Plan-Initiative mit solchen längeren Zeithorizonten zu arrangieren haben. In diesem Falle wird allerdings jede konnotative Bezugnahme auf den ursprünglichen Marshall-Plan, der über den Zeitraum von vier Jahren angelegt war, absurd. Die West-Ost-Transfers entsprächen dann eher einem internationalen Solidarausgleich, von dem unter universalistischen Gesichtspunkten die verschuldeten Länder der Dritten Welt nicht ausgenommen werden könnten.

Eine solche Perspektive erscheint heute nicht unrealistisch. Nachdem viele Länder der Dritten Welt auf den finanziellen Ressourcenfluß multilateraler Institutionen wie westlicher Regierungen nach Osteuropa zunächst mit großem Mißtrauen und auch mit Ängsten reagiert haben, wird diese Solidaritätsaktion heute zunehmend als Chance begriffen, durch geeignewirtschafts- und gesellschaftspolitische Umstrukturierungsmaßnahmen selbst die Grundlagen für eine langfristige wirtschaftliche Erholung zu bereiten. Dazu wäre es freilich erforderlich, daß diese Länder in ein umfassendes Programm eines internationalen Solidarausgleichs integriert würden. Ein solches Programm hätte neben technischen und koordinierenden Funktionen vor allem die Aufgabe, sowohl den östlichen Ländern als auch denen der Dritten Welt solide außenwirtschaftliche Bedingungen zur Umsetzung ihrer nationalen Umstrukturierungsprogramme zu schaffen. Zu diesen Rahmenbedingungen zählen nicht nur die Beseitigung von Marktzutrittsbarrieren auf westlichen Märkten und die Bereitstellung neuer finanzieller Mittel, wie sie etwa von der ECE favorisiert werden, sondern vor allem Maßnahmen zur drastischen Erleichterung der Schuldendienstverpflichtungen. Gerade weil Osteuropa und den Ländern der Dritten Welt die hohe und zum Teil überhohe Verschuldung gegenüber dem westlichen Ausland gemeinsam ist, drängt sich eine konzertierte Aktion der westlichen Gläubigerländer zur entwicklungs- und transformationsfördernden Lösung des Altschuldenproblems geradezu auf. Was die westlichen Gläubiger im Falle der deutschen Außenschulden mit dem Londoner Schuldenabkommen des Jahres 1952 gleichsam in Verlängerung der Marshall-Plan-Initiative vorgemacht haben, sollte heute den Kreditgebern Osteuropas und der Dritten Welt nur billig sein: Großzügige Schuldendiensterleichterungen und Schuldenstreichungen stehen auf der politischen Tagesordnung der neunziger Jahre. Eine auf diese Weise erweiterte Initiative eines zweiten Marshall-Plans würde sich auf der Höhe der Probleme bewegen und andeuten, wie eine neue Weltordnung nach dem Zusammenbruch des West-Ost-Konflikts aussehen könnte.

Vgl. ECE (Anm.1), S.8f.

¹ Erneut vorgetragen hat sie dann die "Argumente für ein zweites Europäisches Wiederaufbauprogramm« im letzten Herbst in dem von ihr herausgegebenen Periodikum: Economic Bulletin for Europe, Vol.43 (1991), S.7ff. (UN Publ. E.91.II.E.391

Jeffrey Sachs, Crossing the Valley of Tears in East European Reform, in: Challenge, September/October 1991, S.31.

Vgl. zu den Daten und Maßnahmen ECE (Anm.1), S.99.

Vgl. etwa Peter Gowan, Western Economic Diplomacy and the New Eastern

Europe, in: New Left Review, No.182 (1990). Vgl. dazu Susan M. Collins/Dani Rodrik, Eastern Europe and the Soviet Union in the World Economy, Washington (Institute for International Economics), May 1991, S.82.

Siehe Anm.6. Elmar Altvater/Kurt Hübner, Das Geld einer mittleren Hegemonialmacht. Ein kleiner Streifzug durch die ökonomische Geschichte der BRD, in: PROKLA, Nr. 73 (1988).

So etwa Dieter Senghaas, Der Osten - Hinterhof oder Wirtschaftspartner?, in: Frankfurter Rundschau v.10.1.1992. Vgl. zu diesen Simulationsrechnungen Collins/Rodrik (Anm.6), S.98ff.