

### III.

Die Anwendung oder Androhung von Wirtschaftssanktionen war von Beginn an Bestandteil der Südafrika-Politik der internationalen Staatengemeinschaft. Schon als Indien 1946 die erste Apartheiddebatte in den Vereinten Nationen initiierte (8), suspendierte die indische Regierung aus Protest gegen die Diskriminierung von indischen Kontraktarbeitern den Handelsvertrag mit Südafrika. Seit 1962 rufen die Vereinten Nationen immer wieder zu Sanktionsmaßnahmen gegen Südafrika auf, 1977 wurde vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ein bindendes Waffenembargo gegen die Republik Südafrika verhängt (9).

Durch seine großen Verkaufserfolge geriet der aggressiv beworbene Krügerrand seit 1970 ins Blickfeld, und in der durch die aktuelle Verschärfung der südafrikanischen Situation wiederaufgeflamten Boykottdebatte wurden Maßnahmen gegen den Krügerrandhandel neben anderen als selbständiger Punkt genannt: Beschlüsse des Repräsentantenhauses und des Senats der USA zu einem Anti Apartheid Act enthalten ein Importverbot für südafrikanische Goldmünzen (10), das Europäische Parlament in Straßburg fordert in einer Entschließung die Kommission auf, ein Einfuhrverbot für den Krügerrand zu erwägen (11), der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen fordert in zwei Resolutionen die Mitgliedsstaaten dringend auf, ein Verbot des Verkaufs von Krügerrands in Erwägung zu ziehen (12), die kanadische Regierung wird den kanadischen Banken Maßnahmen gegen den Krügerrandhandel empfehlen (13), Australien wird den Handel mit südafrikanischen Goldmünzen verbieten (14). Daneben gibt es Banken, die von sich aus den Handel mit Krügerrands einstellen (15).

### IV.

Nach Vorstößen von Solidaritätsgruppen, kirchlichen und sozialistischen Organisationen für einen Krügerrandboykott in Österreich kam es am 20. September 1984 zu einer parlamentarischen Anfrage des Abgeordneten Konecny an den Finanzminister (16), ob dieser bereit sei, 1. die Mehrwertsteuer-Befreiung von in Österreich verkauften südafrikanischen Goldmünzen überprüfen zu lassen und 2. auf den österreichischen Bankenapparat dahingehend einzuwirken, daß südafrikanische Goldmünzen aus dem Verkaufsangebot der Banken genommen werden. Am 25. Oktober 1984 antwortete Finanzminister Vranitzky (17), daß eine Besteuerung des

Handels mit Goldmünzen, die ein gesetzliches Zahlungsmittel darstellen, eine Änderung des Umsatzsteuergesetzes erfordern würde. Eine solche Änderung nur im Hinblick auf südafrikanische Goldmünzen erscheine jedoch - da verfassungsrechtlich bedenklich - nicht möglich. Zum zweiten Punkt teilte er mit, daß ein Einwirken auf die Kreditunternehmungen seitens des Bundesministers für Finanzen, auf eine bestimmte Art eines Geschäftes zu verzichten, im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen nicht vorgesehen sei.

Nachdem Außenminister Gratz und Staatssekretärin Dohnal Ende Juli 1985 eine Beschränkung bzw. das völlige Verbot des Verkaufs von Krügerrands gefordert hatten, teilte der Finanzminister im Widerspruch zu seiner Meinung vom Oktober 1984 mit, daß ein vollständiges Importverbot für den Krügerrand nur im Rahmen einer weltweiten Aktion möglich sei, es wäre am einfachsten, die Banken zu einem freiwilligen Verzicht auf den Krügerrandhandel zu bewegen (18).

Zehn Tage später scheint auch der Außenminister umzuschwenken, jetzt ist nur mehr davon die Rede, daß die Banken den Krügerrand freiwillig aus dem Verkehr ziehen und statt dessen den Verkauf von kanadischen Goldmünzen forcieren sollten (19).

Am 29. August 1985 vertrat Außenminister Gratz nunmehr die Ansicht, daß ein Verbot des Krügerrands nicht mit dem österreichischen Freihandelssystem vereinbar sei (20).

### V.

Wie wir oben gesehen haben, werden die politischen Überlegungen österreichischer Regierungsmitglieder zur Möglichkeit eines Krügerrandboykotts von rechtlichen Argumenten begleitet, mit denen sie ihre zurückhaltenden bis ablehnenden Stellungnahmen legitimieren. Dabei wird sowohl auf der Ebene des Verfassungs- als auch des Völkerrechts argumentiert, und zwar wird offensichtlich der Gleichheitsgrundsatz der österreichischen Bundesverfassung herangezogen bzw. auf multilaterale Verpflichtungen Österreichs hingewiesen, die einem Krügerrandboykott entgegenstehen könnten. Solche multilateralen Verpflichtungen bestehen vor allem in der Mitgliedschaft Österreichs beim GATT und beim Internationalen Währungsfonds; sie werden zu beachten sein.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß bisher in keiner öffentlichen Stellungnahme neutralitätsrechtliche oder -politische Bedenken hinsichtlich österreichischer Sanktionen gegen die Republik Südafrika geäußert wurden. Dies sei hier nur erwähnt, eine nähere Betrachtung, welche Schlußfolgerungen aus diesem Faktum gezogen werden könnten, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

Grundsätzlich ist nun zwischen freiwilligen Maßnahmen von Kreditunternehmen und staatlichen Maßnahmen zu einer Einschränkung und Unterbindung des Krügerrandhandels zu unterscheiden. Erstere werfen weiter keine Probleme auf und sollen hier auch nicht behandelt werden.

Die bisher mit dieser Problematik befaßten Stellen besitzen grundsätzlich zwei Handlungsalternativen, nämlich 1. einen völligen Boykott des Krügerrands durch ein Verkaufs- oder ein Importverbot oder 2. eine Erschwerung des Krügerrandhandels durch dessen Besteuerung. Beiden gemeinsam ist die ihnen zugrundeliegende Prämisse, der Krügerrand sei aufgrund der südafrikanischen Rechtslage ein gesetzliches Zahlungsmittel, und dies könne durch Österreich nicht einseitig geändert, schon gar nicht auf den Krügerrand beschränkt werden.

Dem ist entgegenzuhalten, daß der Krügerrand und die ihm gleichzuhaltenden Goldmünzen in allen anderen europäischen Staaten (mit der Ausnahme von Luxemburg) als Kapitalanlage betrachtet und demgemäß besteuert werden. Damit verlagert sich in diesen Ländern das Problem von einem währungs- zu einem handelsrechtlichen und wird dort konsequenterweise unter Beachtung der aus dem GATT erwachsenden Verpflichtungen diskutiert (21). Österreich steht hier mit seiner Anerkennung dieser Goldmünzen als gesetzliches Zahlungsmittel eher als Außenseiter da. Unter Zugrundelegung des im gesamten österreichischen Währungsrecht geltenden Grundsatzes der wirtschaftlichen Betrachtungsweise ist aber eine solche Qualifikation kaum aufrechtzuerhalten, da sich diese Münzen weder im Umlauf befinden, noch liquide sind, noch einen Nennwert besitzen, sogar (wie der Krügerrand) in ihrem Prägeland besteuert werden und damit, abgesehen von der Möglichkeit der Spekulation, nur mit Verlust weiterverkauft werden können. Ihnen fehlen also alle diejenigen Eigenschaften, deretwegen Geld überhaupt erfunden wurde.

Eine von der Österreichischen Nationalbank oder vom Gesetzgeber zu verfügende Aberkennung des Rechtsstatus eines gesetzlichen Zahlungsmittels würde natürlich nicht nur den Krügerrand, sondern auch andere Goldmünzen treffen. Damit wäre die oben geschilderte zweite Handlungsmöglichkeit erschöpft; mit einem für die hier diskutierte Sanktionsproblematik zweifelhaften Ergebnis, da zwar eine Rechtslücke geschlossen wäre, dies aber nicht ausschließlich die Republik Südafrika betreffen würde und außerdem nun auch Deviseninländer zum Erwerb aller dieser Münzen berechtigt wären (22). Eine ausschließliche Besteuerung des Krügerrands scheint nicht möglich zu sein.

Sollte sich Österreich aber zu diesem Schritt entschließen, würde die erste Handlungsalternative nun weit offenstehen, da jetzt GATT-Recht anzuwenden wäre und gemäß Artikel XX (1) Zif. I lit. c GATT keine Bestimmung des Abkommens so ausgelegt werden darf, daß sie einen Vertragspartner hindern würde, Maßnahmen zu beschließen oder durchzuführen, die sich auf die Ein- oder Ausfuhr von Gold oder Silber beziehen. Dies allerdings unter dem Vorbehalt, daß die Maßnahmen nicht in einer Weise durchgeführt werden, daß sie willkürlich oder ungerechtfertigt diskriminieren. Es soll hier gar nicht angeschnitten werden, ob die oben angeführte dringende Aufforderung des Sicherheitsrates, ein Verbot des Krügerrandverkaufs in Erwägung zu ziehen, die Anwendung der Ausweichklausel des Artikel XXI GATT zu rechtfertigen oder allgemeine GATT-Verpflichtungen außer Kraft zu setzen vermag, jedenfalls stellt sie sicher, daß ein Verkaufsverbot des Krügerrands keine willkürliche oder ungerechtfertigte Maßnahme ist.

Bedenken verfassungsrechtlicher Natur den Gleichheitsgrundsatz bzw. das allgemeine Sachlichkeitsgebot betreffend lassen sich damit wohl auch ausräumen.

Diese Überlegungen sollen nun keineswegs bedeuten, daß Österreich verpflichtet wäre, unilaterale Maßnahmen gegen den Krügerrand zu setzen, dies bleibt natürlich weiterhin im politischen Ermessen der Entscheidungsträger, sie bedeuten aber, daß eine, aus welchen Gründen auch immer getroffene Entscheidung, keine solche Maßnahmen zu setzen, nicht damit gerechtfertigt werden kann, es stünden dem rechtliche Verpflichtungen im Wege.

- (1) Nach Auskunft des südafrikanischen Münzamt, übermittelt vom österreichischen Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten am 3. 7. 1985.
- (2) Vergleiche: Handelsblatt-Magazin 6/1984, S. 22 und Die Presse, 25. 11. 1983, S. 3.
- (3) Alle Zahlen nach dem vierteljährlich erscheinenden Krüger-Bulletin der südafrikanischen Gold-Vermarktungsgesellschaft International Gold Corporation.
- (4) BGBl. 223/1972 i.d.F. 487/1983.
- (5) Kundmachung DE 3/82, verlautbart im Amtsblatt zur Wiener Zeitung Nr. 147, 29. 6. 1982.
- (6) Vgl. H. Dossi, in: Entwicklungspolitische Nachrichten 5/1985.
- (7) Die veröffentlichten Zahlen divergieren hier sehr stark, da man auf Schätzungen angewiesen ist; sie bewegen sich zwischen 2 bis 5 Mrd. öS/Jahr.
- (8) Yearbook of the United Nations 1946/47, S. 144 ff.
- (9) SR-Res. 418/1977, 4. 11. 1977; abgedruckt in: YBUN 1977, S. 161 f.
- (10) Vgl. NZZ, FA 177, 4./5. 8. 1984, S. 4.
- (11) Entschließung vom 18. 4. 1985; abgedruckt in: EuGRZ 1985, S. 318.
- (12) SR-Res. 566/1985, 19. 6. 1985, UN-Doc. S/17284/Rev. 2 und SR-Res. 596/1985, 26. 7. 1985, UN-Doc. S/17354/Rev. 1.
- (13) Erklärung des kanadischen Außenministers vom 6. 6. 1985, abgedruckt in der Presseerklärung des kanadischen Außenministeriums Nr. 85/37.
- (14) Erklärung des australischen Außenministers vom 20. 8. 1985, übermittelt von der australischen Botschaft in Wien am 26. 8. 1985.
- (15) Z.B. die drei größten Banken in den Niederlanden (Trouw, 9. 2. 1985) oder das größte Geldwechselunternehmen in den USA (NZZ, FA 191, 21. 8. 1985).
- (16) 1909 Blg. Sten. Prot. NR, XVI. GP.
- (17) 2072 Blg. Sten. Prot. NR, XVI. GP.
- (18) Vgl. Die Presse, 1. 8. 1985.
- (19) Vgl. Neue Kronen-Zeitung, 11. 8. 1985.
- (20) Vgl. Die Presse, 30. 8. 1985.
- (21) Vgl. beispielsweise die Stellungnahme des kanadischen Außenministers, Anm. 13.
- (22) Was den durch die Besteuerung erzielten Effekt vermutlich kompensieren würde.

Harald Dossi  
 Institut für Völkerrecht und  
 Internationale Beziehungen  
 Hans-Sachs-Gasse 3/III  
 A-8010 Graz

Jean-Philippe Platteau

TOWARDS A GENERALIZED CONCEPT OF PERIPHERAL POLITICS -  
 A REVIEW OF JANOS' "POLITICS OF BACKWARDNESS IN HUNGARY  
 (1825 - 1945)"

*The contribution of history in development studies*

It is trivial to say that development is an immensely complex issue if only because it involves so many facets of human life (economic, social, cultural, political) and because it is basically a dynamic problem. There is therefore solid ground to argue that it ought to be tackled within the framework of a multidisciplinary approach which explicitly allows for dynamic considerations. Nevertheless, this is more easily said than done. As a matter of fact, anyone who is conversant with dynamic analysis or with systems analysis knows for sure that such analyses become very complex and the results very difficult to interpret as soon as more than a few variables are introduced. By approaching development processes deductively in terms of a general theory, one therefore runs the risk of stating propositions at so high a level of abstraction that no much use could be made of them.

It is precisely at this point that history can provide a way out of the above dilemma. In particular, historical case studies can indeed bring into limelight concrete processes of structural transformation while detailing the main features of the environment in which they were operating. However, for these studies to be useful, it is essential that they do not reduce to a mere succession of anecdotes and are not content with emphasizing the unique and the idiosyncratic elements of history (as is often the case in conventional historiography). Unless they are carried out within a common analytical approach grounded on a few manageable categories, they will not allow comparability and, therefore, their accumulation will not serve the purpose of building up substantial articulated knowledge about the dynamics of change in societies of the modern world. The "flesh" we need to gain in understanding of development and underdevelopment processes that goes far

beyond the simple grasp of the mechanics of growth and that allows for the interplay of economic, social and political changes, would then be lost.

There is no doubt that the work of Karl Marx provides us with many fascinating insights into the dynamics of societal change and with analytical categories which enable the scholars to organize historical materials in a meaningful way. It is equally true that during the last decades some important progress has been achieved toward working out a sensible paradigm of political economy of change.

Thus, the "world-system" school of thought has drawn our attention to the relationships of interdependence which work their effects out within a larger global socioeconomic system possessing its own functional logic (Wallerstein 1974 and 1980; Braudel 1979). A direct consequence of this approach is that the evolutionist hypothesis according to which latecomer countries will by necessity pass through the same development stages as the pioneer countries is explicitly rejected. In a contrary way, the various processes of transformation which a society undergoes are supposed to differ depending on whether they take place in the center or on the periphery of the world system, and depending on whether they occur in one period or another.

As most of the upholders of this "center-periphery" thesis are more or less directly inspired by the Marxist intellectual tradition they are inclined to place in the centre of their analysis the dependence mechanisms of surplus transfer through which the countries of the periphery are exploited by the core countries. Such cannot be said of the theory of relative backwardness offered by Gerschenkron: here, the variations in the development patterns of different countries are related to differences in economic level and in historical timing, and the central organizing concept is the degree of economic backwardness of a given (laggard) country vis-à-vis the pioneer countries (Gerschenkron 1966). If exploitation mechanisms are no more central to this latter line of approach, considerations of power, force and inequality in international relations are not altogether absent from it. Thus, it is acknowledged that since the pioneer countries enjoy the cumulative advantage of more rapid economic growth a great historical lag in the development of laggard countries is apt to set up increased tension in the latter and, therefore, to make the leaders of their industrialization process

"anxious for quick results to assure them of the minimum economic power necessary to preserve internal stability and external independence" (Kuznets 1965, 119).

#### *Janos' line of inquiry and premises*

In a recent and thoughtful study, A. Janos has examined the political history of Hungary from the beginning of the nineteenth to the middle of the twentieth century with a view to developing "a generalized concept of peripheral politics" or, more specifically, with a view to identifying "differences in the behaviour of peripheral societies within various chronological frameworks" (Janos 1982, XXI). In the present author's opinion, the work of Janos can be viewed basically as an attempt to extend the relative backwardness hypothesis so as to understand the dynamics of political change and the inner logic of the political order in modern laggard countries. Interestingly, while acknowledging his debt to the neo-Marxist theories of historical change, Janos has been careful enough to mark out critical differences between his analysis and that of radical writers in the Marxist intellectual tradition. More particularly, he expressed his intellectual discomfort with a view that tends to trace back all inequalities and scarcities to expropriating mechanisms and forcible transfers. According to him, "immiseration, poverty, and the resultant frustrations may not only be the result of plunder and expropriation but also of failure to keep pace with the progress of others. That such progress invariably involves a zero-sum relationship in which someone's gain is always someone else's loss, that such qualities as inventiveness have little or no bearing on the relationship, are propositions that go against the grain of elementary human experience" (XX). Also, Janos made it clear that it is wrong not only to view social change as an essentially uniform and unidirectional process, but also to reduce human history "to a more or less predictable and predetermined developmental scheme" in which elements of fortuna would have no role to play (XX - XXII).

Another, and most specific, source of dissatisfaction of Janos with the current studies on politics and political change, Marxist and non-Marxist alike, stems from the fact that processes of bureaucratization of political life have been almost systematically neglected. As a result of an excessive