



Leading the field in sociology and the related social sciences:

**sociological
abstracts (sa)**

and

**Social Planning / Policy & Development
Abstracts (SOPODA)**

Our subject specialists track the broad spectrum of theoretical and applied sociology from the more than 1,800 discipline-specific and related journals published in North America, Europe, Asia, Africa, Australia, and South America.

sa and **SOPODA** each offer you in-depth abstracts and precise indexing of timely journal articles and books, enhanced dissertation listings, and a bibliography of book reviews from the journals screened.

sa and **SOPODA** are available together on the **sociofile** CD-ROM and are hosted online by BRS, DATA-

STAR, DIALOG, and DIMDI. Hardcopy subscriptions can be ordered from the address below.

The **sa** and **SOPODA** information products are supported by:

- Database-specific user manuals
- The latest journal coverage list
- The **sociofile** Quick Reference Guide and User's Handbook
- The **Thesaurus of Sociological Indexing Terms**
- Your Guide to Searching **sa** using a Personal Computer
- A professional workshop program

The **sa** family of databases — your fast track to the information you need, in the format you want.

sociological abstracts, inc.

p.o. box 22206 • san diego, ca 92192-0206
phone (619) 695-8803 / FAX (619) 695-0416 / Help Desk (800) 752-3945

Heribert Maier

DIE ROLLE DES INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO) IM NORD-SÜD-KONFLIKT¹

Abstract

The ILO was founded in 1919 as a tripartite organisation which brings together employers, workers and governments in a common effort to protect and promote human and social rights and to improve conditions of work and life everywhere. Since 1946 the ILO is a specialised agency of the United Nations system. The participation of worker's and employer's organisations in the formulation and implementation of employment and other social policies is of major concern to the ILO.

To achieve its objectives the ILO recurs to standard-setting, technical co-operation, research and information activities which are closely inter-related. The annual International Labour Conference adopts International Labour Conventions and Recommendations which set basic standards to guide national policy and law in labour and social affairs. A permanent machinery exists to supervise their application. Among the most important conventions are those which concern human rights, notably freedom of association, the elimination of forced labour and discrimination in employment and occupation.

Technical co-operation programmes are designed to help developing countries to make full use of their human resources and to promote employment and working conditions. They are mainly financed by UNDP and multi-bilateral funding with a world-wide coverage though focal points exist in Africa, Latin America, Asia and Eastern Europe. Being in close co-operation with other international agencies the ILO insists on the social and environmental sustainability of structural adjustment policies in the Third World. It succeeded to include employment issues in the International Development strategy of the UN for the 1990's. Consequently, the ILO tries to influence the "social component" of projects executed by other agencies.

Ich möchte Rolle und Haltung der Internationalen Arbeitsorganisation im Nord-Süd-Konflikt verdeutlichen. Bevor ich jedoch auf die Vorstellungen der ILO im besonderen eingehe, z.B. zur Schuldenproblematik der Dritten Welt und zur Verbesserung von strukturellen Anpassungsmaßnahmen, möchte ich kurz auf die Aufgaben und Strukturen der ILO eingehen, die sie zu einem exponierten Handlungsträger im Nord-Süd-Dialog machen.

Ich habe in meinem letzten Satz bewußt das Wort „Konflikt“ durch „Dialog“ ersetzt, weil letzterer für das internationale Gespräch so notwendig ist. Die ILO ist aufgrund ihrer dreigliedrigen Struktur als Teilnehmerin an einem solchen Dialog prädestiniert:

¹ Vortrag, gehalten am 3. Dezember 1990 am Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Universität Wien.

sie wurde 1919 als ein Forum für die Entwicklung gemeinsamer Maßnahmen von Regierungen, Arbeitgebern und Gewerkschaften zur Förderung der sozialen Gerechtigkeit und zur Verbesserung der Lebensbedingungen in aller Welt geschaffen. Sie ist die einzige Sonderorganisation im Rahmen der Vereinten Nationen, in der Repräsentanten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichberechtigt mit Regierungsvertretern zusammenarbeiten und entscheiden.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt gehören der ILO 148 Mitgliedstaaten an. Die Internationale Arbeitsorganisation beschäftigt etwa 2.700 Beamte und Sachverständige in der Genfer Zentrale und in aller Welt. Die Mitgliedsländer entsenden Delegierte, Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Regierungsbeamte, zu einer jährlichen Vollversammlung, der Internationalen Arbeitskonferenz. Jede Delegation eines Mitgliedstaates besteht aus zwei Regierungsvertretern, einem Arbeitgeber- und einem Gewerkschaftsvertreter, die sich frei aussprechen, und, was nicht selten vorkommt, von der Meinung ihrer Regierungen oder ihrer jeweiligen Sozialpartner abweichen.

Die Konferenz wählt die Mitglieder des Verwaltungsrats und genehmigt den aus den Beiträgen der Mitgliedstaaten finanzierten Haushalt der ILO. Dieser beläuft sich auf 330 Millionen US-Dollar für das Biennium 1990/91. Sie nimmt internationale Arbeitsnormen an und bietet ein umfassendes Forum zur Erörterung von Fragen aus der Arbeits- und Sozialwelt.

Der Verwaltungsrat tagt dreimal jährlich in Genf und entscheidet Grundsatz- und Programmfragen. Er wählt auch den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes. Er besteht gegenwärtig aus 56 Mitgliedern (28 Regierungs-, sowie je 14 Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern). Zehn Staaten, denen wirtschaftlich die größte Bedeutung zukommt (USA, UdSSR, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, China, Indien, Italien, Japan und Brasilien), entsenden ständige Vertreter in den Verwaltungsrat, während die anderen Vertreter alle drei Jahre von der Internationalen Arbeitskonferenz gewählt werden.

Historisch gesehen hat die ILO ihre Wurzeln in den sozialen Ideen des 19. Jahrhunderts. Die durch die industrielle Revolution geschaffenen Arbeits- und Lebensbedingungen der arbeitenden Bevölkerung verlangten nach sozialer Reform und einer Arbeitsgesetzgebung. Der Schotte Robert Owen erkannte schon damals, daß durch Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in einem Land oder in einem Wirtschaftszweig die Arbeitskosten erhöht würden, was zwangsläufig einen Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Ländern oder Branchen nach sich zieht. Um dies zu verhindern, gingen die Bemühungen der Sozialreformer dahin, Arbeitsbedingungen und Arbeitszeiten zum Gegenstand internationaler Vereinbarungen zu machen.

Die Mitgliedschaft Österreichs ist so alt wie die Organisation selbst. Auf ihrer ersten Sitzung im Jahre 1919 hatte die ILO beschlossen, unser Land als Mitglied aufzunehmen. Seitdem haben österreichische Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und Regierungsvertreter wertvolle Beiträge in den Gremien der Organisation geleistet. Ich möchte hier stellvertretend nur den Namen von Dr. Gerhard Weißenberg nennen. Bevor er Arbeitsminister wurde, hat er maßgebend die normsetzende Tätigkeit der ILO beeinflusst. Internationale Übereinkommen zur Kranken- und Unfallversicherung sowie zur Gleichbehandlung von In- und Ausländern in Fragen der sozialen Sicher-

heit sind unter seiner Mitwirkung entstanden. 1980 wurde Gerhard Weißenberg als erster Österreicher zum Präsidenten der Internationalen Arbeitskonferenz gewählt. Ich selbst habe unser Land lange Jahre im Verwaltungsrat der ILO vertreten. Aber auch Österreich hat von der ILO Nutzen gezogen. Die in Genf verabschiedeten Übereinkommen und Empfehlungen haben die österreichische Arbeits- und Sozialgesetzgebung nicht unwesentlich beeinflusst: zum Beispiel im Bereich des Jugendarbeitsschutzes und in der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

Seit 1919 hat die Internationale Arbeitskonferenz 349 internationale Arbeitsurkunden, darunter 191 Übereinkommen und 178 Empfehlungen, angenommen. Österreich hat davon 47 Übereinkommen ratifiziert. Die Übereinkommen der ILO erfassen die gesamte Arbeits- und Sozialwelt, einschließlich der menschlichen Grundrechte wie Vereinigungsfreiheit, Abschaffung der Zwangsarbeit und Beseitigung von Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf. Sie berücksichtigen so unterschiedliche Felder wie Arbeitsverwaltung, Mindestlöhne, Arbeitsbeziehungen, Beschäftigungspolitik, Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit und Arbeitsschutz.

Die Ratifikation eines Übereinkommens bindet die Mitgliedstaaten doppelt: zum einen verpflichten sie sich zur Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens, zum anderen unterwerfen sie sich in einem gewissen Umfang einer internationalen Kontrolle. Die Übereinkommen und Empfehlungen bilden das internationale Arbeitsgesetzbuch, das die Arbeits- und Sozialgesetzgebung in der ganzen Welt in hohem Maße beeinflusst hat.

Im Jahre 1946 wurde die ILO die erste Sonderorganisation im Verband der Vereinten Nationen. Seither arbeitet sie eng mit anderen internationalen Organisationen zusammen, um die schwerwiegenden Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Weltregionen auszugleichen.

Dabei erfährt das Programm der ILO für die technische Zusammenarbeit einen gewaltigen Aufschwung. Neben der Normensetzung und einer regen Forschungstätigkeit ist sie eine der drei tragenden Säulen der ILO-Tätigkeit. Größte Finanzierungsquelle für die Entwicklungsprogramme der ILO ist das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (EPVN), das 1989 allein 65 von 143 Millionen US-Dollar Gesamtausgaben trug. Weitere gewichtige Geldmittel kommen aus der sogenannten multilateralen Entwicklungshilfe, bei der von der ILO durchgeführte Projekte unmittelbar durch die staatlichen Institutionen der Entwicklungshilfe der Industrieländer gefördert werden. Weitere Mittel stammen aus dem ordentlichen Haushalt der ILO, der Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken.

Der geographische Schwerpunkt der ILO-Programme liegt in Afrika. Österreich hat sich dort an ILO-Projekten beteiligt: Schwerpunkte sind die technische Ausbildung, Förderung von Arbeiten der öffentlichen Hand und die Arbeitsinspektion. Für letztere hat sich unser Land mit einer Expertenrolle innerhalb der ILO ausgewiesen. Während Asien, der pazifische Raum und Lateinamerika fast ebenso stark berücksichtigt werden, sind europäische Projekte erst neuerdings im Zuge der mittel- und osteuropäischen politischen Umgestaltung wieder zahlreicher: zum Beispiel Hilfen beim Aufbau von Arbeitsverwaltungen und der Gründung von freien Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen in Mittel- und Osteuropa.

Bei der Ausarbeitung und Durchführung der Projekte werden zunehmend Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände herangezogen. Dies ermöglicht eine gleichmäßi-

ge Berücksichtigung wirtschaftlicher und sozialer Aspekte bei der Lösung der anstehenden Probleme. Ein weltweites Netz von Büros in den einzelnen Regionen und Staaten berät und unterstützt die Regierungen und Entwicklungshelfer vor Ort. Eine rege Forschungstätigkeit liefert das theoretische Rüstzeug, um aktuelle entwicklungs- und beschäftigungspolitische Ansätze zu entwickeln. Das 1960 in Genf gegründete internationale Institut für Arbeitsfragen spielt dabei eine wichtige Rolle. Zahlreiche Untersuchungen des Instituts stehen in engem Zusammenhang mit Projekten der technischen Zusammenarbeit. Im Rahmen des Weltbeschäftigungsprogramms leistet die ILO einen Hauptbeitrag zum laufenden Programm der Vereinten Nationen für das vierte Entwicklungsjahrzehnt.

Seit 1976 zielt die Strategie der ILO vor allem darauf ab, die Grundbedürfnisse der ärmsten Bevölkerungsgruppen in der Dritten Welt zu befriedigen. Sie ist bestrebt, die Bemühungen nicht nur der Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, sondern auch der gesamten, im weltweiten Rahmen mit wirtschaftlichen und sozialen Fragen befaßten internationalen Gemeinschaft zu koordinieren. In dieser Absicht nahmen Vertreter von FAO, UNICEF, UNCTAD, der Weltbank, IMF, GATT und der OECD im November 1987 an einer dreigliedrigen ILO-Tagung zu den Auswirkungen von Handels-, Finanz- und Währungspolitik auf Beschäftigung und Armut teil. Die dabei angenommenen Empfehlungen verfolgen ein doppeltes Ziel: Neben der Beseitigung der bestehenden schweren wirtschaftlichen Ungleichgewichte durch strukturelle Anpassungsmaßnahmen soll die Beschäftigung durch Interventionen auf nationaler und internationaler Ebene gefördert werden.

Inzwischen steht die vierte Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen vor der Tür. Ihre Vorgänger hatten nur sehr begrenzten Erfolg. Das letzte Jahrzehnt war durch eine wirtschaftliche Stagnation zu Beginn der achtziger Jahre, durch ungünstige Bedingungen in Afrika südlich der Sahara und in Lateinamerika gekennzeichnet. Die Bemühungen um Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt erlitten einen schweren Rückschlag. In den Volkswirtschaften Lateinamerikas geht die Rede vom „verlorenen Jahrzehnt“. Selbst in denjenigen Entwicklungsländern, die anhaltendes Wachstum erreicht haben, haben die wirtschaftlichen Erfolge häufig den sozialen Fortschritt überholt, so daß große Teile der Bevölkerung nicht in den Genuß der Vorteile des wirtschaftlichen Aufschwungs kamen.

In Afrika sank das Pro-Kopf-Einkommen zwischen 1980 und 1988 um 20% — im kommenden Jahrzehnt wird es bestenfalls auf diesem Niedrigstniveau stehenbleiben. Die Hälfte bis drei Viertel der Bevölkerung lebt in den meisten afrikanischen Ländern in Armut. Der Hauptgrund für die Massenarmut ist das Fehlen von ausreichenden Einkommensmöglichkeiten. Es konnten keine neuen Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst und in den Zukunftsindustrien geschaffen werden, die Reallohne sinken dramatisch und die Arbeitslosigkeit in den Städten nimmt zu. Der informelle Sektor nimmt inzwischen 60% der Arbeitskräfte in den Städten auf. Allein in der Landwirtschaft zeigt sich neuerdings ein positiver Trend in der Beschäftigung.

In Lateinamerika fiel das Pro-Kopf-Einkommen zwischen 1980 und 1987 um 10%, die Löhne sanken im gleichen Zeitraum sogar um fast 28%. Mitte der achtziger Jahre fand sich Lateinamerika auf dem Stand der beginnenden siebziger Jahre wieder. Für 1990 sind 10 Millionen Arbeitslose und 78 Millionen Unterbeschäftigte prognostiziert. 45 Millionen Menschen werden in den neunziger Jahren neu in den südamerika-

nischen Arbeitsmarkt eintreten. 89 Millionen neue Stellen wären nötig, um Arbeitslose, Unterbeschäftigte und Neulinge auf dem Arbeitsmarkt unterzubringen. Dazu wäre eine jährliche neunprozentige Wachstumsrate auf dem Stellenmarkt nötig — eine Unmöglichkeit. Selbst der Erhalt des status quo des Jahres 1980 verlangt eine jährliche Steigerung von 4,8% des Stellenangebots für das kommende Jahrzehnt.

In Asien zeichnet sich ein günstigeres Bild ab. Die meisten Länder konnten vergleichsweise hohe Wachstumsraten selbst in der Rezession der frühen achtziger Jahre aufweisen. Es konnten neue Arbeitsplätze geschaffen werden, wobei man allerdings nicht übersehen darf, daß mehr als ein Viertel der Arbeitskräfte in Südasien und manchen ASEAN-Staaten unterbeschäftigt ist. Für die Zukunft wird jedoch eher mit fallenden Wachstumsraten gerechnet. Rationalisierungsmaßnahmen bremsen die Nachfrage nach Arbeitskräften.

Der deutliche Rückgang des Wirtschaftswachstums in den meisten Ländern der Dritten Welt ließ diese Staaten in einem Geflecht aus Verschuldung, unausgeglichene Zahlungsbilanzen und untragbaren sozialen Verhältnissen zurück. Kurzfristige Stabilisierungsversuche gingen an der Mehrheit der Bevölkerung vorbei, deren wirtschaftliche und soziale Situation sich eher verschlechterte. In der Zwischenzeit wird deshalb den sozialen Kosten von strukturellen Anpassungsmaßnahmen mehr Beachtung geschenkt: Der wirtschaftliche Aufschwung soll allen am Wirtschafts- und Erwerbsleben Beteiligten zugute kommen. Dies setzt einen breitangelegten wirtschaftlichen, sozialen und institutionellen Reformprozeß voraus.

Kernpunkte dieses Prozesses sind eine beschäftigungsorientierte Wachstumspolitik und die Stabilisierung der Exportmärkte. Die Schaffung von Arbeitsplätzen bietet eine längerfristige Lösung für die Verringerung der Armut und die Anhebung des Lebensstandards. Beschäftigungspolitik bedeutet im wesentlichen, daß die beschäftigungsbezogenen Auswirkungen anderer politischer Maßnahmen voll erkannt und berücksichtigt werden. Sie muß sich daher im politischen Planen und Handeln zu Bevölkerungsfragen, in Bildung und Ausbildung, industrieller und ländlicher Entwicklung sowie in der Lohn- und Einkommenspolitik widerspiegeln.

Es ist das Verdienst der ILO, Fragen der Beschäftigung in das Strategiepapier der Vereinten Nationen für das vierte Entwicklungsjahrzehnt eingebracht zu haben. Das Papier erwähnt durchgängig die Rolle, die produktive Beschäftigung für das Wirtschaftswachstum und die Bekämpfung der Armut spielt. Ähnliches läßt sich über die Notwendigkeit von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sagen. Die Aussagen des Strategiepapiers zu Menschenrechten, Umweltschutz und Gleichberechtigung entsprechen den Vorstellungen der ILO.

Die Existenz und die Achtung grundlegender Menschenrechte und Freiheiten sind nach wie vor wichtige Vorbedingungen für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt. Die in den internationalen Arbeitsnormen der ILO verankerten Grundsätze der Vereinigungsfreiheit, Chancengleichheit und Gleichbehandlung, sowie das Verbot der Zwangsarbeit müssen eingehalten werden. Es muß ein Bewußtsein geschaffen werden, daß Arbeitsschutz, soziale Sicherheit, Mindestlöhne und geregelte Arbeitszeiten nicht nur Kosten verursachen, sondern letztlich unabdingbar sind für die Produktivität der Wirtschaft und den sozialen Frieden.

Zum Gedanken der sozialen Vertretbarkeit von Entwicklungshilfe und struktureller Anpassung tritt der des Respekts des ökologischen Gleichgewichts. Programme und

Projekte bedürfen nicht nur einer Prüfung ihrer Sozial-, sondern auch ihrer Umweltverträglichkeit. Es besteht kein Zweifel daran, daß Umweltschutz bestimmte Arbeitsplätze gefährden kann: Es ist aber ebenso sicher, daß er neue Arbeitsmöglichkeiten schafft und viele der bestehenden Arbeitsplätze sichert. Umweltschäden sind oft die Folge individueller Überlebensstrategien — auf der anderen Seite gefährden sie auf Dauer das Erbe der Menschheit an natürlichen Ressourcen. Die Politik sieht sich hier vor die Aufgabe gestellt, die sozialen Lebensbedingungen so zu gestalten, daß solche umweltschädigenden, oft aus Armut und Arbeitslosigkeit geborenen Verhaltensweisen überflüssig werden.

Die ILO kann mit ihrer dreigliedrigen Struktur dabei helfen, den notwendigen sozialen Rahmen zu schaffen, der die möglichen negativen Folgen von Strukturanpassungsmaßnahmen auffängt. Der soziale Fortschritt muß zum integralen Bestandteil der Entwicklungspolitik werden. Der Katalog von Bedingungen, der an die Gewährung von Entwicklungshilfe durch internationale Organisationen wie die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds geknüpft wird, muß erweitert werden. Eine gesunde Wirtschafts- und Währungspolitik allein reicht nicht aus, wenn sie nicht von einer entsprechenden Sozialpolitik gegen Hunger, Unterernährung und Arbeitslosigkeit begleitet wird.

Die wichtigsten politischen Veränderungen, die zur Zeit in einigen Regionen stattfinden, spiegeln das wichtige und zunehmende Erkennen der Tatsache wider, daß Entwicklungsstrategien, die eine effektive Teilhabe der Bevölkerung ignorieren oder ausschließen, nutzlos sind. Diejenigen Strategien hingegen, die auf der umfassenden Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen beruhen, bieten ein beträchtliches Potential für sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt.

Die erfolgreiche Durchführung dieser politischen Strategien erfordert jedoch größere Mittel als die, die zum Beispiel den afrikanischen Staaten zur Verfügung stehen. Die internationale Gemeinschaft muß stärker als bisher auf einen Schuldenerlaß für die ärmsten Länder hinwirken und dafür Sorge tragen, daß sich die Weltmärkte den Exporten der Entwicklungsländer weiter öffnen. Eine wirtschaftliche und soziale Gesundung ist aber ebensowenig denkbar ohne eine angemessene Beschäftigungspolitik. Im Teufelskreis von Arbeitslosigkeit und Armut ist längerfristig auch kein Wirtschaftswachstum möglich.

Entscheidend für die Zukunft ist die enge Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen. Die Internationale Arbeitsorganisation sucht und aktiviert sie zunehmend. Zur Weltbank bestehen seit langem enge Beziehungen, was die Finanzierung und gemeinsame Durchführung von Projekten der technischen Zusammenarbeit angeht. So hat die ILO das „Social Dimensions of Adjustment Programme“ (SDA) angeregt, das einen festen Platz in den Strukturen der Weltbank gefunden hat. Die ILO versucht auf diesem Weg, die „soziale Komponente“ der Weltbank-Projekte zu beeinflussen. Mit dem Weltwährungsfonds bahnt sich eine ähnliche Zusammenarbeit an, bereits jetzt findet ein reger Informationsaustausch statt.

Jede der internationalen Organisationen hat den ihr zugewiesenen Aufgabenbereich, ihre Identität, ihre eigenen Strukturen, Methoden und Ziele. Diese Heterogenität muß nicht Schwäche sein, wenn wir auf internationaler Ebene die gleiche Kohärenz und Abstimmung des Planens und Handelns in Fragen der Wirtschaft, des Sozialen und der Menschenrechte erreichen, wie sie auf nationaler Ebene angestrebt

werden. Dazu benötigen wir einen gemeinsamen Bestand an Werten und Zielen. Der sich aus diesen ergebende Handlungsansatz versöhnt die Notwendigkeit einer rigorosen wirtschaftlichen Stabilitätspolitik mit den nicht minder wichtigen Forderungen nach sozialer Ausgewogenheit und Gerechtigkeit, sowie dem Respekt der grundlegenden Menschenrechte. Nur wenn wir dies beherzigen, können wir verhindern, daß Entwicklungsprogramme in einem wirtschaftspolitischen oder sozialen Vakuum scheitern.

Das weltpolitische Klima ist für eine Belebung des Nord-Süd-DIALOGS vielleicht so günstig wie nie zuvor. Die Lehren, die wir aus der Entwicklung in Mittel- und Osteuropa — auch hier ist die ILO sehr aktiv tätig — ziehen können, betreffen nicht nur diese Länder selbst, sondern die ganze Welt. Sie verweisen zum einen auf die Überlegenheit einer marktwirtschaftlichen Ordnung, zeigen aber zum anderen, wie sehr diese neue Wirtschaftsordnung sozialer Sicherungsnetze sowie unabhängiger Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen und eines gut organisierten Systems der Arbeitsverwaltung bedarf. Wenn es der internationalen Gemeinschaft gelingt, dieses Ordnungsmodell behutsam, aber erfolgreich nach Süden zu exportieren, kann der Ost-West-Entspannung bald eine solche zwischen Nord und Süd folgen.

*Heribert Maier, Deputy Director General ILO, 4, route des morillons,
CH-1211 Genève 22*

Antonis N. Malagardis, Ein „Konkursrecht“ für Staaten? Zur Regelung von Insolvenzen souveräner Schuldner in Vergangenheit und Gegenwart, Nomos Universitätsschriften, Baden-Baden, 1990

Ausgangspunkt dieser interessanten Arbeit, die im Wintersemester 1989/90 an der FU Berlin als Dissertation vorgelegt wurde, ist die These, daß kein Kreditsystem auf Dauer ohne Insolvenzregelungen funktionsfähig ist. Ebenso wie Unternehmen und Privatschuldner können auch Staaten zahlungsunfähig werden, doch fehlt es in diesem Bereich noch immer an adäquaten, insolvenzrechtlichen Regelungsmechanismen. Souveräne Schuldner sind — so der Autor — noch immer der Willkür und Improvisation der Gläubiger unterworfen, und auch das Verhältnis der Gläubiger untereinander ist ungeregelt, wenngleich sich in der Praxis allmählich gewisse Verhaltensweisen einspielen. Jedoch deutet noch nichts darauf hin, daß sich eine allseits befriedigende Lösung der Verschuldungskrise rasch herausbilden würde.

Auf interdisziplinärer Basis behandelt Malagardis die Frage, wie ein geordnetes Verfahren das Problem souveräner, zahlungsunfähiger Schuldner ökonomisch sinnvoll und wirtschaftlich akzeptabel rechtlich lösen soll. Dabei erhebt der Autor nicht den Anspruch eine optimale Lösung zu präsentieren, sondern will durch das Nachzeichnen bereits bestehender, interessengerechter Ansätze machbare Lösungen aufzeigen. Nur durch ein Insolvenzverfahren für Staaten läßt sich ein durch den Zinseszinsmechanismus stets weiter anwachsender Berg unbezahlbarer Schulden eindämmen, der sonst schließlich die Wirtschaft, das Sozialgefüge, die Entwicklung und die Demokratie in Schuldnerländern erdrücken würde.

Nach einem kurzen, einführenden Kapitel wird das Insolvenzrecht ökonomisch analysiert, Kapitel 3 zeichnet die historische Entwicklung der Insolvenzgesetzgebung vom Schuldturn bis zur deutschen Reformdiskussion, wobei besonders dem US Recht entlehnte, schuldnerfreundliche Vorstellungen, wie die Ermöglichung eines wirtschaftlichen Neubeginns herausgestrichen werden. Malagardis arbeitet in sehr interessanter Weise die Evolution der Behandlung des Schuldners vom Vergeltungsprinzip der Schuldhaft zum Gedanken der Wiederbelebung und Förderung der Leistungsfähigkeit des insolventen Schuldners heraus. Schließlich endet dieser Teil mit einem sehr kurzen Überblick über das US amerikanische Kapitel 9, der Insolvenz von *municipalities*. Der Autor zitiert eine interessante Begründung des *New York State Emergency Moratorium Act for the City of New York* (S. 68, Hervorhebung K.R.):

„There is ... an imminent danger that the City of New York will be unable to pay its outstanding short-term indebtedness and even to provide those basic services essential to the health, safety and welfare of its inhabitants ...“

Im Gegensatz zu Peripherieländern wird bei Schuldnern mit Staatsgewalt in den USA die Aufrechterhaltung sozialer Standards vor das berechnete Gläubigerinteresse an Rückzahlung gestellt, eine Einstellung, die sich auch im Kapitel 9 — das leider von Malagardis etwas zu kurz behandelt wurde — immer wieder findet.

Informationszentrum Dritte Welt
Freiburg (Hrsg.)
Betsy Hartmann/James Boyes

Hunger in einem fruchtbaren Land

Bauern in Bangladesch erzählen

Bangladesch ist ein Land, das mit über die fruchtbarsten Böden der Welt verfügt. Zugleich gilt es als eines der ärmsten Länder der Welt, in dem jährlich tausende von Menschen an Hunger sterben. In diesem Buch werden in anschaulicher Weise die Hintergründe dieses scheinbaren Widerspruchs aufgezeigt. Dabei kommen die Männer und Frauen aus dem bengalischen Dorf Katni selbst zu Wort und schildern eindringlich ihr Schicksal.

Das Buch ist eine gute Einführung in die Probleme eines Entwicklungslandes. Es setzt sich auch kritisch mit den zum Teil fatalen Folgen unserer Entwicklungshilfe auseinander.

Juli 1989, 88 Seiten, DM 12,80

ISBN: 3-922263-09-7

Bestellung bei: iz3w, Postfach 5328 • 7800 Freiburg



Das vierte Kapitel des Buches bietet eine historische, überblicksartige Darstellung des Umgangs mit Schuldnern vor dem Zweiten Weltkrieg. Präzise arbeitet Malagardis die Spezifika der damals üblichen Anleiheverschuldung heraus: typischerweise erreichte nur ein Drittel des Nominales einer englischen Anleihe im Zeitraum 1822 — 1826 tatsächlich den lateinamerikanischen Schuldnerstaat, da vorher diverse Gebühren (commissions, fees) und Zinszahlungen abgezogen wurden, darüber hinaus auch die Ausgabe nicht selten mit hohem Disagio erfolgte. Rekordverdächtig dürfte die Kreditvergabe an Griechenland im Jahre 1825 sein: nur 13,75% des Nominales von 10 Mio. Pfund, das mit einem Disagio von 43,5%(!) ausbezahlt wurde, erreichte Griechenland tatsächlich. Schon im Jahr davor war im Rahmen eines pompösen Banketts unter Vorsitz des Lord Mayor in der Londoner Guildhall ein Nominalkredit von 4 Mio. zu 5% mit einem Disagio von 41% vergeben worden. Betrachtet man die tatsächliche Schuldenlast in Relation zu den vom Schuldner erhaltenen Beträgen, so muß man dem Autor zustimmen, daß eine völlige Rückzahlung wohl gar nicht erwartet wurde, zumal Kürzungen des Schuldennominales (z.B. 25% in den obigen Fällen) mit der Rückzahlung von mehr als der tatsächlich ausbezahlten Kreditsumme bestens vereinbar waren. In Analogie zum modernen Sprachgebrauch könnte man die Auslandsanleihen des 19. Jahrhunderts die junk bonds ihrer Periode nennen.

Tatsächlich kam es in dieser Zeit neben Militärinterventionen zur Erzwingung von Zahlungen, immer wieder zu — teilweise bedeutenden — Schuldennachlässen. Malagardis führt dies auch darauf zurück, daß die privaten Anleihegläubiger nicht immer genügend Druck erzeugen konnten. Anders ausgedrückt: es fehlte ihnen die Schützenhilfe des IWF bzw. der „Weltbank“, die in den Achtzigerjahren auch die Bedienung jener ursprünglich privaten Schulden durch Entwicklungsländerregierungen erzwangen, deren ex post Übernahme diesen von manchen Gläubigerbanken aufgezwungen worden war. Etwas zu rosig sieht der Autor allerdings die Rolle des Völkerbundes als Finanzkontrollor, der — beispielsweise im Falle Österreichs 1922 — sowohl Schuldner- als auch Gläubigerinteressen wahrgenommen habe. Ob sich solche Ausgewogenheit im Falle Griechenlands tatsächlich nachweisen läßt, kann ich nicht beurteilen, doch zumindest im Falle Österreichs wußte der Völkerbundkommissär allfällige Regungen, Schuldnerinteressen zu schützen, exzellent zu tun. Malagardis weist darauf hin, daß die Völkerbundkontrolle sich von den offensichtlichen Verletzungen der Souveränität der Schuldnerländer durch Interventionen der USA oder europäischer Gläubigerstaaten unterschied. Der sich hier, ebenso wie bei der behaupteten Vertretung der Schuldnerinteressen, aufdrängende Vergleich mit den Bretton Woods Zwillingen wird jedoch leider nicht gemacht.

Sehr schön werden Überlegungen zum „Staatsbankrott“ und Analogien zwischen privater und öffentlicher Insolvenz in Theorie und Praxis herausgearbeitet. Insbesondere die Darstellung der Fälle Ägyptens nach 1876, sowie Mexikos nach 1914 — in dem der US-amerikanische Botschafter und sein Marineattaché recht vehement für ein offizielles Insolvenzverfahren eintraten — sind lesenswert. Der Autor hätte seine Argumentation zwingender gestalten können, wenn er auch die endgültige Regelung beschrieben hätte, die den Gläubigern weniger als 10% ihrer Nominalforderungen zugestand und somit de facto als Ausgleichsergebnis angesehen werden muß. Sehr interessant ist die kurze Darstellung der „großzügigen Behandlung“ Großbritanniens

in den Jahren 1945/46, ein Schuldenerlaß seitens der USA, der sich an der Zahlungsfähigkeit des Landes orientierte.

Im Unterschied zur Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg sieht der Autor die Zeit danach durch das „gläubigerfreundliche“ Fundament von Bretton Woods gekennzeichnet. Eine mögliche Erklärung hierfür fände Malagardis auch in der britischen Verschuldung: von den USA abhängig wollte das Foreign Office seinen Gläubiger nicht durch hartnäckiges Bestehen auf den schuldnerefreundlicheren Ideen J. M. Keynes' verärgern. So betrachtet ließe sich die großzügige Behandlung der Briten auch als quid pro quo erklären.

Aber auch die geänderte Struktur der Privatgläubiger ist ein wichtiger Faktor: waren es vor dem Krieg hauptsächlich mehr oder weniger begüterte Privatpersonen, die ihr Geld in Anleihen steckten, während die Banken sich weitgehend darauf konzentrierten, die ansehnlichen Gebühren einzustreifen, so sind es nun die transnationalen Banken selbst, die ihr Kapital einsetzen. Diese Konzentration der Gläubiger und ihr großer Einfluß bei bedeutenden Regierungen — deren Mitglieder laut Medienberichten gelegentlich selbst Aktionäre stark exponierter Banken sein sollen — ist ein Faktor, dessen Einfluß auf die bisherige, einseitige Bevorzugung der Gläubiger zu untersuchen wäre.

In der sehr umfassenden Darstellung des Schuldenmanagements in Kapitel 5 nehmen die Fälle Deutschland und Indonesien, die man als de facto Ausgleichsverfahren bezeichnen muß, zu Recht einen prominenten Platz ein, doch werden auch weniger bekannte Fälle, wie Ghana 1974, erwähnt. Recht genau werden die Gläubigerabsicherungsklauseln syndizierter Kreditverträge erläutert. Im sechsten und letzten Kapitel wird schließlich eine internationale Insolvenzordnung als Korrektur zur Gläubigerfreundlichkeit des derzeitigen Systems und als Lösungsrahmen der Verschuldungskrise empfohlen. Außerdem wird ein ausgezeichneter Überblick über die bis Ende 1989 veröffentlichten Vorschläge eines internationalen Ausgleichsverfahrens geboten. Als ersten Schritt bei der Implementierung einer internationalen Ausgleichsregelung empfiehlt der Autor den Ausbau eines internationalen Schiedsverfahrens, wobei er das bei der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung angesiedelte ICSID (International Centre for the Settlement of Investment Disputes) als „sehr nützlichen Mechanismus“ empfiehlt. Wegen des Naheverhältnisses des ICSID zu einer Institution, die nicht nur politisch und dem Stimmrecht nach von den Gläubigernationen dominiert wird, sondern auch selbst ein bedeutender Gläubiger ist und beim Schuldenmanagement in der Peripherie bislang keine überzeugenden Erfolge aufweisen konnte, erscheint mir dieser Vorschlag nicht optimal. Ein nach völkerrechtlichem Usus durch Gläubiger und Schuldner paritätisch besetztes Schiedsgericht wäre wohl ein besserer Garant für eine unbefangene Entscheidungsfindung.

Ein Problemkreis, den das Buch, insbesondere wegen Malagardis' Sympathie für das US Recht, kurz behandeln hätte sollen, ist die Entstehung dieser schuldnerefreundlichen Insolvenzregelungen und ihre wirtschaftsgeschichtliche Bedeutung. Ein nicht unwesentlicher Teil der Entwicklung der USA, insbesondere im Bereich ihrer Verkehrsinfrastruktur, wurde durch Insolvenzen finanziert. Dies ist sicherlich ein wichtiger Grund für die Schuldnerefreundlichkeit des US-Rechtssystems. Während europäische Gläubiger auf diese Weise den Bau US-amerikanischer Eisenbahnen

finanzierten, verwehren die Industrieländer, insbesondere die US Regierung, heute den „Entwicklungsländern“ diese Finanzierungsmöglichkeit. Hieraus ergäbe sich die grundsätzliche Frage ob und inwieweit Entwicklung ohne Gratisfinanzierung — sei es in Form von Insolvenzen oder offiziellen Geschenken — überhaupt möglich ist. Der Hinweis auf die enormen Summen, die aus politischen Gründen als Entwicklungshilfe nach Taiwan und Korea geflossen sind, würde die Relevanz dieser Fragestellung noch deutlicher hervortreten lassen.

Schließlich sei eine kleine, dem Rezensenten jedoch nicht unwichtige, Klarstellung erlaubt. Raffer (1989) wird im Zusammenhang mit der Aussage erwähnt, daß das US Ausgleichsverfahren für Firmen (Kapitel 11) „zur Anwendung beim Umgang mit souveränen Schuldnern am besten geeignet“ (S. 182) sei. Dies ist wohl darauf zurückzuführen, daß im zitierten Artikel meine Meinung, Kapitel 9 sei für Staaten noch geeigneter, von mir nicht deutlich genug herausgestrichen wurde.

Das Buch bietet einen exzellenten Überblick über das Problem staatlicher Überschuldung und behandelt dieses Thema in interessanter, überzeugender und gelungener Weise. Die erfolgreiche Verschmelzung der Beiträge einzelner Wissenschaften, wie etwa der Jurisprudenz oder der Wirtschaftsgeschichte, zu einem konsistenten, flüssig geschriebenen und überzeugend argumentierten Gedankenstrang verdient besondere Hervorhebung. Ein Index hätte den Wert des Buches als Arbeitsunterlage noch erhöht. Die Bibliographie ist umfassend und kann allen am Thema Interessierten als wertvolle Hilfe empfohlen werden. Malagardis' Arbeit sollte in keiner einschlägigen Bibliothek fehlen.

Kunibert Raffer

AUTORENNOTIZEN

Meine Pieter van DIJK,

(42) is an economist working at the Economic Faculty of the Erasmus University in Rotterdam, the Netherlands and the Growth Dynamics University Institute of the same university. His PhD concerned the informal sector in West Africa (published in french, Paris: Harmattan 1986). He also wrote books on Sahelian countries (in Dutch, Amsterdam: Royal Tropical Institute, 1981, 1982 and 1987), the role of Non-governmental organizations (english and french and dutch, Oegstgeest: Cebemo, 1983 and Rotterdam: SID-GDUI, 1989) and on Industrialization in the Third World (London: F. Cass, 1990). His present interests concern the effects of structural adjustment for the poor in the Third World and the dynamic role of micro and small enterprises in the development process.

Jean-Pierre GERN,

1934 born in Neuchâtel, Switzerland; 1956 „licence“ in Law; 1957 „licence“ in Economics; 1961 Doctorate in Economics 1960 — 1962 Research assistant in the Basle Centre for Economic and Financial Research; 1962 — 1965 Economist in the Africa Department and in the Economic Staff of the World Bank; 1965 — 1971 Professor of Economics of education and development at the Regional Centre for Educational planning and administration in the Arab States, in Beirut, from 1971 Professor of Economics at the University of Neuchâtel; 1972 and 1974 Professor at the U.N. Demographic Centre in Cairo; from 1975 missions for ILO, UNESCO, etc. mainly in Africa.

Heribert MAIER,

geb. 1932 in Graz, Studium und Promotion an der Wiener Hochschule für Welthandel (Dkfm., Dr.); Tätigkeit in der Wirtschaftsabteilung des ÖGB (1954 — 58); 1958 — 1973 Mitarbeiter des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG), zuletzt als Stellvertretender Generalsekretär; 1973 — 1989 Generalsekretär des Internationalen Bundes der Privatangestellten (FIET); seit 1976 Mitglied des Verwaltungsrats der ILO (als Vertreter des ÖGB); seit 1989 Stellvertretender Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes.

Joachim NEMELLA,

geb. 1952, derzeit Assistent am Institut für Soziologie an der Johannes Kepler Universität Linz, der Abteilung für Methoden der empirischen Sozialforschung zugeordnet. Arbeitsfeld: Methodenentwicklung und -anwendung. Inhaltliche Beschäftigung mit Arbeitnehmersoziologie, Wahlforschung und Entwicklungspolitik.

Andreas OBSER,

Studium der Verwaltungswissenschaften, Politikwissenschaft und Soziologie mit den Studienschwerpunkten Internationale Politik und Verwaltungsmanagement an den Universitäten Konstanz, Stockholm und Toronto. Studienbegleitende Arbeitsaufenthalte u.a. bei Gram Nirman Mandal (Bihar/Indien) und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Bonn). 1990 Diplom der Verwaltungswissenschaften an der Universität Konstanz. Arbeit an der Dissertation zum Thema „Koordination internationaler Entwicklungsagenturen“ innerhalb eines Projektes der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Konstanz.

Bernhard PERCHINIG,

Politikwissenschaftler, geb. 1958 in Klagenfurt/Celovec. Studium der Politikwissenschaft in Wien, Pädagogik und Soziologie in Wien, Klagenfurt/Celovec und Glasgow. Langjährige Tätigkeit in der Berufsforschung, Mitarbeit an Forschungsprojekten in den Bereichen Industriosozologie, Stadtforschung und Minderheitensoziologie. Nach einem Intermezzo in der Erwachsenenbildung seit Sommer 1990 freiberuflich als Sozialwissenschaftler, Journalist und Universitätslektor tätig.

Wichtigste Publikationen u.a.: Rainer Bauböck/Gerhard Baumgartner/Bernhard Perchinig/Karin Pinter (Hrsg.): ... Und raus bist Du! Ethnische Minderheiten in der Politik. Wien (Verlag für Gesellschaftskritik) 1988; „... Wir sind Kärntner und damit hat's sich ...“ Deutschnationalismus und politische Kultur in Kärnten. Klagenfurt/Celovec (Drava) 1989; Bernhard Perchinig/Winfried Steiner (Hrsg.): Kaos Stadt. Möglichkeiten und Wirklichkeiten städtischer Kultur. Wien (Picus) 1991 (im Erscheinen).

INFORMATIONEN FÜR AUTOREN

1. Manuskripte sind zu senden an: Journal für Entwicklungspolitik, Weyrgasse 5, A-1030 Wien.
2. Senden Sie zwei Kopien. Diese werden zwei externen Begutachtern zur Stellungnahme vorgelegt.
3. Der Beitrag darf den Umfang von 30 Seiten (2zeilig) nicht überschreiten. Darin eingeschlossen sind die Titelseite mit Zusammenfassung, Text, Literaturhinweise, Anmerkungen, Tabellen und Schaubilder.
4. Legen Sie eine kurze Zusammenfassung (ca. 100 Worte) und eine Kurzcharakteristik ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit bei.
5. Auf dem Manuskript sollte Ihr Name nicht angegeben sein.
6. Zitierweise: Generell sollte ein Verzeichnis aller ver- und bearbeiteten Literatur am Ende des Beitrages stehen. Im Text selbst geben Sie bitte den Namen, das Jahr und bei wörtlichen Zitaten die jeweilige Seite an.
7. Wenn möglich, schicken Sie Ihren Beitrag zusätzlich auf Diskette, wobei das Manuskript mit Microsoft Word V 5.0 oder einem anderen MS-DOS-compatiblen Programm erfaßt sein sollte.

INFORMATIONS FOR CONTRIBUTORS

1. Submit manuscripts to: Austrian Journal of Development Studies, Weyrgasse 5, A-1030 Vienna, Austria.
2. Submit two copies and retain the original for your files. All papers deemed appropriate for the AJDS are sent out anonymously to readers.
3. A full-length article is seldom longer than 30 manuscript pages, including title page, abstract, text, references, footnotes, tables, and figures. Manuscripts must be typed double-spaced.
4. Include a brief abstract (fewer than 100 words) and a short curriculum vitae (not more than 40 words).
5. Delete all identifying references from your manuscript.
6. Reference Format: In the appendix: List all items alphabetically and, within author, by year of publication. In the text: All source references are to be identified at the appropriate point in the text by the last name of the author, year of publication, and pagination where needed.
7. Manuscripts on diskette will reduce the processing time. Compose with a word processor on a PC/MS-DOS computer using, e.g. Microsoft Word V5.0.

CALL FOR MANUSCRIPTS:

Lateinamerika/Latin America 1492 — 1992

Redaktionsschluß/Deadline: November 15, 1991

Editor: Mag. Dr. Andreas Schedler

Ökologie und Entwicklung/Ecology and Development

Redaktionsschluß/Deadline: April 15, 1992

Editor: Univ.-Doz. Dr. Otmar Höll

Satz: Ch. Weismayer, A-1080 Wien

Druck: HTU-Wirtschaftsbetriebe Ges.m.b.H., A-1040 Wien