

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Volker Szmula

Partizipationsausweitung in
sozialen Entscheidungsprozessen

Ernst-J. Kerbusch

Die zweite Phase
der peruanischen Revolution

Frantisek Janouch

Die tschechoslowakische
Wissenschaft
unter dem Druck der Partei

B 48/76

27. November 1976

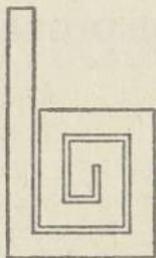
Volker Szmula, Dr. phil., geb. 1941 in Königsberg; Studium der Politischen Wissenschaft, der Alten, Mittelalterlichen und Neueren Geschichte sowie des Völkerrechts in Heidelberg und Bonn; 1972—1975 Wissenschaftlicher Assistent im Fach Politische Wissenschaft an der Gesamthochschule Paderborn; seit 1975 Akademischer Rat.

Veröffentlichungen u. a.: Die Arbeit des Geschäftsordnungsausschusses — Aufgabe und Bedeutung eines Bundestagsausschusses, Diss. Heidelberg 1970; Verfasser mehrerer Beiträge im Handbuch des deutschen Parlamentarismus, hrsg. von Röhring/Sontheimer, München 1970; Zum Selbstverständnis des Deutschen Bundestages — Parlamentsreform als Ausdruck eines sich wandelnden Selbstverständnisses, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/74; Planung im bürgerlich-liberalen Staat, in: Politische Vierteljahresschrift, 1976, Heft 2, S. 243 ff.

Ernst-J. Kerbusch, Dr. rer. pol., geb. 1943 in Rheydt; nach dem Studium der Sozialwissenschaften (Wirtschaftswissenschaften, politische Wissenschaft und Soziologie) in Köln, Pennsylvania State University und Montevideo 1971 Promotion in Köln; 1970—1972 Wissenschaftlicher Assistent am Forschungsinstitut für politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln; seit April 1972 Vertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Peru.

Veröffentlichungen u. a.: Kollegiale Exekutive in Uruguay. Ein gescheitertes Experiment, in: Jahrbuch Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Köln 1967; Uruguay in der Verfassungskrise, in: Jahrbuch Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Köln 1969; Das uruguayische Regierungssystem. Der Zweite Colegiado 1952—1967, Köln 1971; Die Bedeutung von Wahlen in Lateinamerika am Beispiel der „demokratischen“ Wiederwahl ehemaliger Diktatoren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/71; Kolumbien vor dem Ende eines Regierungssystems auf Zeit, in: Zeitschrift für Politik, Köln 1972; als Herausgeber: Reformas Estructurales en el Perú 1968—1975, Lima 1976.

František Janouch, Prof. der Physik, geb. 1931, früher Leiter der Abteilung für theoretische Kernphysik am Kernforschungsinstitut in Prag, lebt seit seiner Emigration in Schweden. Vizesekretär der European Physical Society.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65,
5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preis von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Partizipationsausweitung in sozialen Entscheidungsprozessen

Zur Diskussion über das Problem der „Demokratisierung“

I. Problemaufriß

Demokratisierung, die „universalste gesellschaftliche Forderung unserer Zeit“¹⁾, hat sich zu einem Reizwort für soziale Veränderungen entwickelt. Unter diesem Begriff lassen sich die unterschiedlichsten, inhaltsvagen, mit Emotionen beladenen Vorstellungen subsumieren. So diabolisieren Wilhelm Hennis und Helmut Schelsky Demokratisierung, da sie abendländische Grundwerte der Gesellschaft in die Krise führe, „politisch polarisiere“²⁾ und zur „despotischen Allmacht des Staates“³⁾ hinleite. Utilitaristisch orientierte Befürworter weisen der Demokratisierung hingegen eine Stabilisierungsfunktion für das bestehende System zu⁴⁾; sie wird als Organisationsmethode begriffen, da sie die Grundprobleme der Gesellschaft durch „Integration durch Konflikt“ löse⁵⁾. „Integration“ erweist sich als möglich, wenn „fundamentale Gemeinsamkeit“ vorausgesetzt und „Konflikt“ mit Freiheit besetzt wird⁶⁾.

Von der methodischen Argumentationsebene hebt sich diejenige ab, die Demokratie als Mittel und Ziel zugleich begreift, nämlich Aufhebung der Herrschaft und Selbstbestimmung in allen gesellschaftlichen Bereichen zu verwirklichen. Es wird primär nicht nach dem adäquaten oder stabilen Funktionieren der Demokratie gefragt, sondern danach, wie die Gesellschaft durch Demokratisierung in allen ihren Lebensbereichen von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Zwängen zu befreien

ist. Die Formalisierung der Demokratie als eines „Sets von Spielregeln“ wird zugunsten der „Idee der Herrschaft des Volkes“ abgelehnt. Denn „Demokratie arbeitet an der Selbstbestimmung der Menschheit, und erst wenn diese wirklich ist, ist jene wahr“⁷⁾. Demokratie zielt also nach Jürgen Habermas darauf ab: „in dem Maße, in dem mündige Bürger unter Bedingungen einer politischen funktionierenden Öffentlichkeit, durch einsichtige Delegation ihres Willens und durch wirksame Kontrolle seiner Ausführung, die Einrichtung ihres gesellschaftlichen Lebens selber in die Hand nehmen, wird personale Autorität in rationale überführbar. Das würde den Charakter von Herrschaft verändern...“⁸⁾

Demokratie „als geschichtlichen Prozeß“ zu begreifen, die „nicht unter beliebigen gesellschaftlichen Voraussetzungen möglich“⁹⁾ ist, führt Fritz Vilmar dazu, den Begriff der Demokratisierung ambivalent zu sehen: „er bezeichnet sowohl das producere wie das productum von demokratischen Normen und Strukturen in gesellschaftlichen Subsystemen. Er ist sowohl eine Aktionsbestimmung wie eine Zielbestimmung sozialen Handelns.“¹⁰⁾ Er ist „Herstellung von Gleichheit und Freiheit in allen gesellschaftlichen Lebensbereichen...“¹¹⁾ Als Variante kollektiver Befreiung von politisch-ökonomischer Herrschaft — aber mit zentralistischem Eingriff — erweist sich die Position von Anton Pelinka in seiner „konkreten Utopie gesellschaftlicher Gleich-

¹⁾ Wilhelm Hennis, Demokratisierung. Zur Problematik eines Begriffs, in: Martin Greiffenhagen (Hrsg.), Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, München 1973, S. 47.

²⁾ Helmut Schelsky, Systemüberwindung, Demokratisierung und Gewaltenteilung. Grundsatzkonflikte der Bundesrepublik, München 1973³, S. 47.

³⁾ Hennis, a. a. O., S. 49.

⁴⁾ Lester W. Milbrath, Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?, Chicago 1965, S. 146.

⁵⁾ Warnfried Dettling, Demokratisierung. Wege und Irrwege, Köln 1974³, S. 116.

⁶⁾ Ebd., S. 116 f.

⁷⁾ Jürgen Habermas, Über den Begriff der politischen Beteiligung, in: ders. und Ludwig von Friedeburg, Christoph Oehler, Friedrich Weltz, Student und Politik. Eine soziologische Untersuchung zum politischen Bewußtsein Frankfurter Studenten, Neuwied 1969, S. 15.

⁸⁾ Ebd., S. 16.

⁹⁾ Ebd., S. 16.

¹⁰⁾ Fritz Vilmar, Strategien der Demokratisierung, Bd. I: Theorie der Praxis, Neuwied 1973, S. 102.

¹¹⁾ Ebd., S. 21.

heit": „Zunächst muß, grundsätzlich durch einen zentralistischen Eingriff, das egalitäre Prinzip im wirtschaftlichen Subsystem verstärkt werden — dann erst kann es zur Dezentralisierung kommen. Zunächst muß die Autonomie des wirtschaftlichen Subsystems aufgehoben werden — dann erst kann eine Rückgabe dieser Autonomie demokratiekonform sein.“¹²⁾ Bekanntlich sind die sozialistischen Staaten in der ersten Phase (dem zentralistischen Eingriff) steckengeblieben!

Die Ansätze, Demokratisierung als Methode oder aber als Mittel/Ziel zu erfassen, gehen von der Prämisse aus, daß alle Menschen gleich sind. Dieser Egalitätsgedanke dient als Fixpunkt für die verschiedenen Konzeptionen, soziale Gleichheit zu postulieren, in Annäherung zu bringen bzw. erreichen zu wollen. Um ein Mehr an Gleichheit zu verwirklichen, wurden unterschiedliche Strategien zur Demokratisierung der Gesellschaft entwickelt. Dabei gewinnt die Frage, ob eine Annäherung an das Ziel der Gleichheit eine Leistungssteigerung oder wenigstens eine Leistungserhaltung der Gesamtgesellschaft bringt, an kardinaler Bedeutung. Deshalb analysiere ich im folgenden einige Gleichheitskonzeptionen und konfrontiere sie dann mit dem Problem der Lei-

stung, um herauszuarbeiten, welches Leistungspotential durch ein Mehr an Gleichheit erreicht werden kann.

Der dem Frühliberalismus entstammende, ökonomisch begründete Leistungsgedanke pervertiert die im Humanismus entwickelte Gleichheitsforderung; Gleichheit als sittliche Wert der Gesellschaft verstanden, beinhaltet das Recht und auch die Pflicht, an allen gesellschaftlichen Entscheidungen mitzuwirken. Ohne die bestehenden Eigentumsverhältnisse grundlegend verändern zu müssen, läßt sich Gleichheit im gesellschaftlichen Bereich durch vermehrte Partizipation in den Entscheidungszentren in Annäherung erreichen. Verläßt man den weithin praktizierten Grundsatz, daß Entscheidungsträger ihre Befugnisse auf Dauer übertragen bekommen zugunsten eines Rotationsprinzips, so erhöht sich durch ein solches Verfahren das Entscheidungspotential. Dieser gangbare Weg, den ich als Fortentwicklung bestehender gesellschaftlicher Strukturen in der Bundesrepublik konzipiere, zielt auf *Herrschaftsveränderung*, nicht aber auf die illusionäre Aufhebung jeglicher Herrschaft.

In einer so gegliederten inhaltlichen Erörterung bedarf es zuvor der Klärung der Begriffe ‚Demokratisierung‘ und ‚Partizipation‘.

II. Begriffliche Klärung

Hinter der sprachlichen Ungenauigkeit des Begriffs Demokratisierung verbirgt sich ein reales Erleben des Menschen: „Nachdem der notwendige Lebensbedarf gesichert, ist das nächst stärkste persönliche Bedürfnis unter den menschlichen Dingen die Freiheit.“¹³⁾ Diese, eingeschränkt durch Fremdbestimmung in einer „organisierten, verwalteten Welt, weckt das Verlangen nach mehr Selbstbestimmung. Werte werden gerade durch ihre Abwesenheit als wertvoll erfahren. ‚Demokratisierung‘ bringt dieses Verlangen nach mehr Mit- und Selbstbestimmung bündig auf einen Nenner.“¹⁴⁾

¹²⁾ Anton Pelinka, *Dynamische Demokratie*. Zur konkreten Utopie gesellschaftlicher Gleichheit, Stuttgart 1974, S. 97.

¹³⁾ John Stuart Mill, *Grundsätze der politischen Ökonomie* nebst einigen Anwendungen derselben auf die Gesellschaftswissenschaft. Aus der fünften Ausgabe des Originals übersetzt von Adolf Soetbeer, Hamburg 1864, S. 166.

¹⁴⁾ Dettling, a. a. O., S. 11 f.

Ausgehend von der Wortbedeutung beinhaltet Demokratisierung, *die Herrschaft des Volkes in Gang zu setzen*. Diese im Wort enthaltene Prozeßhaftigkeit intendiert ein dynamisches und damit veränderndes Element. Daher werden bestehende Demokratien als formal oder nur im politischen Bereich wirksam angesehen. Helmut Schelsky macht in der Demokratisierung deshalb eine „Strategie der Systemüberwindung“¹⁵⁾ aus. Und Wilhelm Hennis pflichtet ihm bei: Demokratisierung wird nicht mehr begriffen „als Herstellung einer demokratischen Herrschaftsweise, sondern als ein ‚Prozeß‘, in dessen Folge Herrschaft überhaupt abgeschafft wird“¹⁶⁾. *Fritz Vilmar* widmet triumphierend diesem Gegner der Demokratisierung seine zweibändige Schrift „Strategien der Demokratisierung“, weil die „Vorstellung von prozeßhaft sich verändernden

¹⁵⁾ Schelsky, *Die Strategie der „Systemüberwindung“*, in: a. a. O., S. 19—37.

¹⁶⁾ Hennis, a. a. O., S. 55.

politischen Positionen“¹⁷⁾ die „Grundstruktur“ seines Denkens ist: „Demokratie, geschichtlich verstanden als Demokratisierungsprozeß, ist ... die Anstrengung, die Entfremdung der Menschen in Herren und Knechte aufzuheben.“¹⁸⁾ Erst Demokratisierung führt zur „Verwirklichung demokratischer Grundsätze in allen Bereichen der Gesellschaft — Demokratie als gesamtgesellschaftlicher Prozeß“¹⁹⁾.

Um die Antinomie von „bürgerlicher“ und „sozialistischer“ Demokratie zu überwinden, modelliert Anton Pelinka eine „dynamische Demokratie“; „ihrem Wesen nach unfertig“, richtet sie „sich gegen jede Form gesellschaftlicher Stabilisierung“²⁰⁾. Das Element der Instabilität macht er zum Stabilitätsfaktor der Demokratisierung.

Der oszillierende Begriff der Demokratisierung birgt in sich Programm und Ideologie zugleich — selbst dann, wenn eine „Demokratisierung ohne Dogma“²¹⁾ gefordert wird —, da sie die gesellschaftliche Entwicklung durch folgende Postulate in eine richtungsgebundene Offenheit leitet: 1. Politisierung der Gesellschaft, 2. Nivellierung von Herrschaft des Menschen über Menschen und damit 3. Egalisierung der Gesellschaft sowie 4. Selbstbestimmung des Menschen. Alle vier Punkte beinhalten einen „Neuanfang unter entschiedenstem Bruch mit der Vergangenheit“²²⁾. Demokratisierung geriert sich somit revolutionär in ihrem Anspruch und ihrer Zielsetzung. Fritz Vilmar stellt daher provokant fest: „Die Revolution hat bereits begonnen“²³⁾; die Gesellschaftsprozesse, „die aus der Untertanengesellschaft herausführen in Richtung auf eine emanzipierte, mündige und klassenlose Gesellschaft“²⁴⁾, werden durch „die theoretische Arbeit“, die ihrerseits „das Reich der Vorstellungen revolutioniert“, begleitet.

Ulrich von Alemann hat darauf hingewiesen, daß im Begriffsfeld der Demokratisierung auch Partizipation, Mitbestimmung, Mitwirkung, Selbstbestimmung, Selbstverantwortung, Autonomie etc. auftauchen und häufig synonym

verwandt werden. Er unterscheidet die Begriffe zunächst nach Ziel und Mittel. „Reale, inhaltliche, direkte Demokratie: dies sind am deutlichsten Zielwerte, wenn auch für sich vage genug.“²⁵⁾ In Demokratisierung, Partizipation, Mitbestimmung etc. erkennt er kaum einen Eigenwert, sondern sieht sie „nur als Mittel oder Form zur Realisierung bestimmter Ziele oder Werte“²⁶⁾. Ulrich von Alemann versucht dann, eine Abstufung in der Art eines Kontinuums vorzunehmen: Mitbestimmung sei „als eine nicht wirklich ausschlaggebende Mitwirkung, Mitverwaltung, Beteiligung zu verstehen; ‚Partizipation‘ als zwar ausgeweitetes Teilhaben, aber auch nur ‚Teilhaben‘ vieler an Entscheidungen; ‚Demokratisierung‘ schließlich als weitestgehende Form wäre als Mittel zur Realisierung gesamtgesellschaftlicher Selbstbestimmung oder ‚realer‘ Demokratie, was auch immer das sein mag, anzusehen“²⁷⁾. Da die einzelnen Begriffe aber in der öffentlichen Diskussion häufig verwendet werden, erscheint ihm eine solche säuberliche Abstufung ziemlich künstlich.

Um den inhaltsvagen Begriff der Demokratisierung zu klären, zerlegt Ulrich Lohmar Demokratisierung in Funktionen; er unterscheidet dabei u. a.:

a) *Chancengleichheit*. Demokratie begreift sich so lange als dynamisch, bis „der rechtlichen Garantierung auch die faktische Ermöglichung von gleichen Entwicklungschancen in allen gesellschaftlichen Bereichen“ entspricht.

b) *Partizipation*. „In dem Begriff der Chancengleichheit ist zugleich die wachsende Teilnahme an allen gesellschaftlichen und politischen Prozessen, insbesondere Entscheidungsvorgängen, involviert.“

c) *Mobilität*. Permanente Reform als Wesenszug jeder Demokratie bedeutet im Institutionellen ständig fluktuierende Funktionseliten, was entsprechende Dispositionen im personellen Bereich voraussetzt.

d) *Transparenz*. „Voraussetzung für die Realisierbarkeit aller bisherigen und der meisten

¹⁷⁾ Vilmar, Strategien, a. a. O., S. 59.

¹⁸⁾ Fritz Vilmar, Systemtheorie als Ideologie contra Systemveränderung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51—52/74, S. 32.

¹⁹⁾ Vilmar, Strategien, a. a. O., S. 21.

²⁰⁾ Pelinka, a. a. O., S. 116.

²¹⁾ Dettling, a. a. O., S. 14.

²²⁾ Karl Griewank, Der neuzeitliche Revolutionsbegriff. Entstehung und Entwicklung, Frankfurt a. M. 1969², S. 20.

²³⁾ Vilmar, Strategien, a. a. O., S. 21.

²⁴⁾ Vilmar, Systemtheorie ..., a. a. O., S. 32.

²⁵⁾ Ulrich von Alemann (Hrsg.), Partizipation — Demokratisierung — Mitbestimmung — Problemstellung und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Eine Einführung, Opladen 1975, S. 17. Dieser Aufsatz erschien auch in gekürzter Fassung in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/75, S. 3—16, unter dem Titel: Demokratisierung der Gesellschaft.

²⁶⁾ Ebd., S. 17.

²⁷⁾ Ebd., S. 18.

weiteren Kriterien ist eine maximale Transparenz politischer Prozesse, vor allem der Entscheidungen vorbereitenden.“

e) *Kontrolle*. Im wesentlichen geschieht Demokratisierung durch Kontrolle der institutionalisierten Organe. Kontrolle wird notwendigerweise durch den Wähler ergänzt, der „ein waches Bewußtsein für Machtmißbrauch und für seine Verantwortlichkeit in der Ausübung von Kontrollfunktionen“ besitzt²⁸⁾.

Lohmars Subordination der *Partizipation* erscheint problematisch, da sie mit Demokratisierung eher in Konkurrenz zu sehen ist. Denn Partizipation bedeutet im ursprünglichen Wortsinn *Teilnahme* oder *Teilhabe* an irgend etwas, ohne zu implizieren, daß eine solche Teilnahme auch die Ebene des Mitbestimmens einschließen muß. Partizipation beinhaltet damit stärker eine passive Komponente, wohingegen Mitbestimmung eine aktive betont. Partizipation und Mitbestimmung beinhalten nicht — wie die Demokratisierung — eine Globalforderung nach Herrschaft des Volkes, sondern begnügen sich mit der Teilhabe am bestehenden Herrschaftssystem; sie wirken damit integrativ und systemstabilisierend. In dem Maße aber, in dem Teilnahme in formal-demokratisch strukturierten Systemen stattfindet, läßt sich eine Differenzierung von Partizipation und Mitbestimmung kaum noch aufrechterhalten, weil der originäre Anspruch der Demokratie — alle Menschen sind gleich — eine Teilnahme ohne Mitbestimmung schwerlich zuläßt.

In der klassischen Demokratietheorie wird Partizipation deshalb stets unter dem Anspruch der Selbstbestimmung formuliert²⁹⁾. Eine Demokratie, die *materiell* bestimmt ist, definiert sich immer auch als eine *partizipatorische*. Dennoch lehnt es *Gisela Zimpel* ab, den Teilnahmebegriff in einer materiellen Demokratie „ein für allemal definitiv abzugrenzen; ... dieser läßt sich allenfalls in seinen Dimensionen umreißen“³⁰⁾. Teilnahme soll sich auf die gesamten Lebensverhältnisse beziehen; „starre und äußerliche Trennung zwischen po-

litischer und unpolitischer Teilnahme muß damit entfallen ... Ein solcherart erweiterter, auf Selbstbestimmung abzielender Teilnahmebegriff nimmt in sich zwei Elemente auf, die im früheren, revolutionären Anspruch der Partizipation einmal rudimentär enthalten waren, die aber mit der Formalisierung der bürgerlichen Kategorien dann verloren gingen: es sind dies die politische Motivation der Teilnahme und ihre politische Wirkung.“³¹⁾ Damit schließt sich der Kreis. Partizipation übernimmt den Begriffsinhalt der Demokratisierung, oder anders ausgedrückt: Partizipation hat sich im Laufe des geschichtlichen Prozesses im liberalen Rechtsstaat in einen politischen und in einen revolutionären Zweig gespalten³²⁾. *Gisela Zimpel* beabsichtigt daher, mit ihrer auf die Wurzel der Partizipation zurückreichenden Begriffsbestimmung die stattgefundenen Dichotomie wieder zusammenzuführen.

Der Begriff der Teilnahme gerinnt somit zum Synonym für Demokratisierung und verhindert zu unterscheiden zwischen Partizipation „am zentralen gesellschaftlichen Willensbildungsprozeß und Teilnahme an den Entscheidungen in einzelnen gesellschaftlichen Teilbereichen“³³⁾. Die Partizipation am „zentralen gesellschaftlichen Willensbildungsprozeß“ findet vor allem in „Verbänden und Parteien, durch Einflußnahme auf die Bildung der öffentlichen Meinung und durch Wahlakte“ statt³⁴⁾. Partizipation an der Basis gesellschaftlicher Teilbereiche definiert *Roland Eckert* dann „als ‚Selbstverwaltung‘ ...“, wenn sie gesamtgesellschaftlich delegierte Freiräume ausfüllt, und wäre als ‚Bürgerinitiative‘ zu bezeichnen, wenn sie Mängel des Verwaltungshandelns kompensiert oder die gesellschaftliche Willensbildung in der genannten Weise vorbereitet“³⁵⁾.

Ausgespart in Eckerts Begriffsbestimmung bleibt der ökonomische Sektor. Ohne ihn aber ist eine umfassende Definition der Partizipation nicht möglich. Partizipation im ökonomi-

²⁸⁾ Ulrich Lohmar, *Wissenschaftspolitik und Demokratisierung. Ziele, Analysen, Perspektiven*, Düsseldorf 1973, S. 18—20. Vgl. auch: ders., *Das Hohe Haus. Der Bundestag und die Verfassungswirklichkeit*, Stuttgart 1975, S. 48—58.

²⁹⁾ *Gisela Zimpel*, *Selbstbestimmung oder Akklamation? Politische Teilnahme in der bürgerlichen Demokratietheorie*, Stuttgart 1972, S. 6 und S. 41.

³⁰⁾ Ebd., S. 205.

³¹⁾ Ebd., S. 205.

³²⁾ Ebd., S. 99.

³³⁾ *Roland Eckert*, *Politische Partizipation und Bürgerinitiative*, in: *Offene Welt*, Nr. 101/1970: Partizipation. Aspekte politischer Kultur, Opladen 1970, S. 36. Siehe auch: *Martin Greiffenhagen*, *Freiheit gegen Gleichheit? Zur „Tendenzwende“ in der Bundesrepublik*, Hamburg 1975, S. 68—85; *Fritz Scharpf*, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz 1970, S. 54—65.

³⁴⁾ *Eckert*, a. a. O., S. 37.

³⁵⁾ Ebd., S. 41.

schen Bereich wird heute in der Bundesrepublik vorwiegend mit dem Begriff „Mitbestimmung“³⁶⁾ gleichgesetzt. Wenn im folgenden der Begriff Partizipation gebraucht wird, dann schließt er die drei aufgeführten Bereiche mit ein: Teilnahme am zentralen gesellschaftlichen Willensbildungsprozeß, Teilnahme an den Entscheidungen in einzelnen gesellschaftlichen Teilbereichen und Mitbestimmung im ökonomischen Bereich.

Anders der Anspruch der Demokratisierung; sie soll der gesamten sozialen Struktur, einschließlich ihrer Subsysteme, eine bestimmte Legitimität geben: eine solche, die sich aus-

schließlich aus dem Willen des gesamten Volkes herleitet. Damit wirkt Demokratisierung auch von ihrem Legitimitätsanspruch her revolutionär. Partizipation unterscheidet sich somit von Demokratisierung in ihrem Anspruch an die Gesellschaft. Sie will in der bestehenden Demokratie die Möglichkeit zur Teilnahme an Entscheidungsprozessen erweitern, akzeptiert aber die unterschiedlichen Strukturmuster der gesellschaftlichen Subsysteme. Sie parallelisiert nicht die Entwicklung in den Subsystemen, sondern überläßt diese der sozialverantwortlichen Entfaltung ihrer Mitglieder.

III. Das Prinzip der Egalität

Man hat wiederholt betont, daß die Losungsworte der Französischen Revolution — Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit — nach und nach realisiert werden. Nach dem Kampf um Freiheit steht heute die Gleichheit im Feuer heftiger Kontroversen. Carl Joachim Friedrich hat darauf hingewiesen, daß es für „gleich“ keine Steigerung gibt: „Zwar läßt Gleichheit keine Vergleiche zu ... Und doch ist zuzugeben, daß es ein Mehr oder Weniger an Gleichheit geben kann. So sagt man etwa, daß die Neger heute in den Vereinigten Staaten ein größeres Maß an Gleichheit besitzen als vor fünfzig Jahren. Im Grunde ist das eine ungenaue Vereinfachung der Feststellung, daß die Stellung des Negers der angestrebten Gleichheit näherkommt. Durch diese präzisere Formulierung wird ... ein weiterer Aspekt der Gleichheit verdeutlicht, die Tatsache nämlich, daß Gleichheit ein Ziel ist, das zwar annähernd erreicht, aber nicht ‚verwirklicht‘ werden kann.“³⁷⁾

Das teleologische Element der Gleichheit hat im Menschen das Bestreben freigesetzt, ihr grundsätzlich einen hohen Wert zuzumessen. Von der Werthaftigkeit der Gleichheit gehen die Befürworter der Demokratisierung aus und

konstatieren: „Das Maß an Gleichheit, das in einer Gesellschaft herrscht, bestimmt deren demokratischen Charakter.“³⁸⁾ Nun wird von Widersachern der Demokratisierung der Gleichheitsanspruch nicht rundweg abgelehnt, sondern auf die politische Ebene begrenzt; sie auf andere Bereiche der Gesellschaft auszuweiten, hieße negieren, „daß zwischen einem Arzt und einem Patienten, zwischen einem Lehrenden und einem Lernenden einige in der Sache begründete Kompetenzdifferenzen bestehen ...“³⁹⁾.

Demokratisierungsbefürworter leugnen diesen Sachverhalt keineswegs, fordern aber, daß Kompetenzen und Einflußnahme rational zu begründen sind und demokratischen Legitimitätsansprüchen gerecht werden müssen. In dieser Diskussion wird der Begriff der Gleichheit also von keiner Seite auf die biologische Ebene ausgedehnt, sondern der Streit bezieht sich „ausschließlich auf die Gesellschaft und ihre Strukturen, die das Maß an Gleichheit beeinflussen“⁴⁰⁾. Gleichheit soll gleiche Le-

³⁸⁾ Pelinka, a. a. O., S. 63.

³⁹⁾ Hennis, a. a. O., S. 54.

⁴⁰⁾ Pelinka, a. a. O., S. 58.

Vgl. Günter Dux, Strukturwandel der Legitimation, Freiburg/München 1976. Dux schreibt: „Gleichheit als Maxime der Sozialpolitik ... ergibt sich weder aus der Gleichheit der menschlichen Natur noch liegt sie als quasi natürliches Strukturprinzip der Gesellschaft jeder gesellschaftlichen Ordnung zugrunde. Gleichheit muß vielmehr als ein Postulat verstanden werden, auf das die Menschheit erst als Resultat ihrer historischen Entwicklung festgelegt worden ist.“ Dux resigniert dann vor dem „Versuch, die Geltung des Gleichheitssatzes außerhalb jeder absolutistischen Begründung ... darzutun ...“ (S. 356).

³⁶⁾ Auf die spezielle Problematik der Mitbestimmungsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland soll hier nicht eingegangen werden. *Mitbestimmung* als Synonym für Partizipation auf wirtschaftlichem Sektor beinhaltet im folgenden *paritätische Mitbestimmung*, wie sie im schwedischen Mitbestimmungsgesetz von 1976 niedergelegt ist.

³⁷⁾ Carl Joachim Friedrich, Politik als Prozeß der Gemeinschaftsbildung. Eine empirische Theorie, Opladen 1970, S. 155.

bensbedingungen herstellen; Hindernisse sind folglich abzubauen, sofern ihr Ursprung in der sozialen Sphäre liegt, die wiederum politisch beeinflussbar ist.

Die Hindernisse, die der vollen menschlichen Entfaltung entgegenstehen, bündeln sich im Machtkomplex. Amitai Etzioni postuliert deshalb: „so far as the members are concerned, the more egalitarian the distribution of power among them, the more responsive the overlay will tend to be to their needs“⁴¹⁾. Die Korrelation von Machtverteilung und Demokratie setzt einen Machtbegriff voraus, der „alle in der Gesellschaft geübten Formen der Macht, auch die informelle Machtausübung, miteinschließt. Der weite Begriff von Macht impliziert eine wesentliche Schwierigkeit, die Macht und damit die Gesellschaft zu messen.“⁴²⁾

Dieser Aufgabe, Macht zu messen, widmet sich C. B. Macpherson; für ihn ist Macht, die Möglichkeit des Menschen „to use and develop his human capacities“⁴³⁾. Bei einer solchen Definition gerät nicht Macht, sondern ihr Gegenteil, die gesellschaftlich verursachten Hindernisse, in den Blickpunkt der Operationalisierbarkeit. Macpherson unterscheidet dabei drei Arten von Mängel: Mangel an adäquaten Mitteln des Lebens, Mangel an Zugang zu den Mitteln der Arbeit und Mangel an Schutz gegen den Angriff anderer⁴⁴⁾. Die dritte Art des Mangels läßt Macpherson außer Betracht, da im demokratischen Gemeinwesen der Staat die personelle Schutzfunktion übernimmt. „Die gleiche Verteilung dieser Mängel, also die gleiche Verteilung der durch diese Mängel negativ bestimmten Macht, ist die Konsequenz einer die Fiktion der Trennung von Staat und Gesellschaft überwindenden Demokratie.“⁴⁵⁾ Sein Konzept, sich der Machtgleichheit zu nähern, zielt auf eine breite Streuung der Dispositionsfähigkeit über jene Güter, die aufgrund von Knappheit mit einem Wert versehen sind, und zielt auf möglichst gleichmäßigen Zugang zur Produktion eben dieser Güter. „In short, to equalize access, which is to equalize developmental powers, is to maximize developmental powers.“⁴⁶⁾

⁴¹⁾ Amitai Etzioni, *The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes*, New York 1968, S. 518 f.

⁴²⁾ Pelinka, a. a. O., S. 63 f.

⁴³⁾ C. B. Macpherson, *Democratic Theory: Essays in Retrieval*, Oxford 1973, S. 58.

⁴⁴⁾ Ebd., S. 59 f.

⁴⁵⁾ Pelinka, a. a. O., S. 65.

⁴⁶⁾ Macpherson, a. a. O., S. 75.

Soll Machtgleichheit in Annäherung gebracht werden, fällt dem Entscheidungskomplex die Kardinalfunktion in der gesamten Konzeption zu, denn er erweist sich als Kristallisationspunkt für eine herrschaftliche oder aber demokratische Struktur der gesellschaftlichen Organisation.

Um Machtgleichheit von der sozio-ökonomischen Seite zu erreichen, visiert Christopher Jencks das Ziel der Gleichheit über schulische Sozialisation an⁴⁷⁾. Die Ergebnisse einer dreijährigen Untersuchung am Center for Educational Policy Research vermitteln ihm jedoch ein deprimierendes Bild: Es gibt vornehmlich drei Gründe, „weshalb Schulreformen die Erwachsenen nicht gleichermachen können. Erstens scheinen Kinder weit mehr von den häuslichen Vorgängen beeinflusst zu werden als von dem, was in der Schule passiert. . . Zweitens haben die Reformer nur sehr wenig Kontrolle über die Aspekte des Schullebens, die sich auf die Kinder auswirken. . . Drittens bestehen selbst in dem Fall, daß Schulen einen ungewöhnlichen Einfluß auf Kinder ausüben, die daraus resultierenden Änderungen nicht fort, wenn die Kinder erwachsen sind.“⁴⁸⁾ Jencks will deshalb den Hebel für eine Nivellierung der Ungleichheit im Fiskalsystem ansetzen. „Wir können ein System schaffen, in dem der Bildungszugang von der Zahlungsbereitschaft des Schülers bzw. Studenten abhängt — nicht zu dem Zeitpunkt, da er seine Bildung erhält, sondern später, wenn er aller Voraussicht nach von ihr profitiert.“⁴⁹⁾ Nach einem Alter von sechzehn Jahren sollen die Mittel für die weiterführende Ausbildung von denjenigen finanziert werden, die aus ihr bereits Nutzen gezogen haben. Ungerecht erscheint ihm, diejenigen zu besteuern, die diese Ausbildung nicht erhalten haben. Den Einwand, ein solches „System der Bildungsfinanzierung“ laufe Gefahr, die Gesamtnachfrage nach Ausbildung zu vermindern, kann Jencks nicht entkräften.

Ein weiterer Versuch, das Problem der sozialen Gleichheit zu lösen, führt Partizipationstheoretiker dazu, zwischen Gleichheit und Chancen-

⁴⁷⁾ Christopher Jencks, *Chancengleichheit*, übers. von Jürgen Abel, Reinbeck 1972. Der Originaltitel heißt: „Inequality — A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America.“ Der deutsche Titel „Chancengleichheit“ ist eine grandiose Fehlleistung des Übersetzers, da Jencks in seinem ganzen Buch nicht für Chancengleichheit, sondern für Gleichheit plädiert.

⁴⁸⁾ Ebd., S. 275 f.

⁴⁹⁾ Ebd., S. 81.

gleichheit zu unterscheiden⁵⁰⁾. Vor allem Peter Bachrach kritisiert diesen Ansatz, da bei ihm nicht die effektive Verwirklichung, sondern nur die Chance des gleichen Zugangs zu Machtpositionen gefordert wird: „Die Eliten-Massen-Natur der Gesellschaft bliebe weiterhin bestehen.“⁵¹⁾ Um aus dieser Sackgasse herauszukommen, wird Chancengleichheit dichotomisch begriffen in punktuelle und lineare: „Chancengleichheit als punktuelle Gleichheit ist ihrem Wesen nach statisch — es geht um einen durch einmalige Inanspruchnahme konsumierbaren Anspruch. Chancengleichheit als lineare Gleichheit ist ihrem Wesen nach dynamisch — es geht um einen Anspruch, der niemals vollständig verbraucht ist, der somit ständig an die Gesellschaft gestellt werden kann, der ein Element permanenter ge-

sellschaftlicher Beeinflussung und Beunruhigung ist... Eine solche Chancengleichheit kann freilich als Gleichheit schlechthin bezeichnet werden.“⁵²⁾ Die Frage, wie das sich im Normativen bewegende Postulat in den sozialen Kontext umzusetzen ist, wirft Pelinka nicht auf.

Die unterschiedlichsten Ansätze, das Postulat der Gleichheit zu verwirklichen, enthalten gleichzeitig auch Strategien zur Demokratisierung der Gesellschaft. Gleichheit, um sie zu erreichen bzw. sich ihr zu nähern, kommt letztlich nicht ohne zentralistische Distributionsinstanzen aus. Auch müssen die Gleichheitsstrategen noch klären, ob die Annäherung an das Ziel der Gleichheit eine Leistungssteigerung oder wenigstens eine Leistungserhaltung der Gesamtgesellschaft bringt.

IV. Das Prinzip der Leistung

Ein wesentliches Konstituens der bürgerlichen Gesellschaft bildet das Prinzip der Leistung; unter dieser Fahne unternahm sie den erfolgreichen Versuch, die Legitimitätsbasis der Adelherrschaft zu erschüttern und schließlich abzuschaffen. Ihr Leistungsprinzip gereichte der Gesellschaft zum Bewertungsmaßstab für Handlungen im ökonomischen Kontext. Vornehmlich auf diesem Sektor führte eine immer stärker werdende Arbeitsspezialisierung zur Leistungssteigerung. John Locke, einer der Apologeten des Bürgertums, legitimierte soziale Ungleichheit aufgrund von Leistung⁵³⁾. Schon vorher wies James Harrington in seiner „Oceana“ darauf hin, daß der ökonomischen Leistung des Bürgertums die politische Gleichheit folgen müsse — eine Kausalität, die sich das liberale Bürgertum zu eigen machte. Die Formel „one man, one vote“ erfüllte sein Demokratiepostulat, widersprach aber letztlich seinem Leistungsgedanken. Nach errungenem Sieg über den Adel konnte das liberale Bür-

gertum die Forderung nach politischer Gleichheit jedoch nicht nur auf die eigene Klasse beschränken, ohne unglaublich zu werden. Die Trennung in Staat und Gesellschaft bot ihm darüber hinaus die Chance, die Forderung nach Gleichheit und den Leistungsgedanken nebeneinander bestehen zu lassen, ohne sie harmonisieren zu müssen: Das Prinzip der Gleichheit fand im großen und ganzen auf politischem Gebiet in Wahlen seine Anwendung, während das der Leistung im ökonomischen galt.

Verhindert das Prinzip der Leistung eine Gleichstellung im ökonomischen Bereich? Ich will keineswegs negieren, daß weiterhin unterschiedliche Leistungen erbracht werden müssen, meine aber, daß das *Recht zur Mitentscheidung* und damit zur *Gestaltung des ökonomischen Bereichs* von den Leistungen zu trennen ist.

Leistung hat im wesentlichen zwei Bedingungen, denen sie unterliegt: zum einen die genetische, zum anderen die soziale. Die genetische ist nicht variabel bzw. sollte es auch dann aus ethischen Gründen nicht sein, wenn es eines Tages möglich sein sollte; die sozial bedingte dagegen unterliegt Wandlungen. Zu überlegen ist, ob eine Gesellschaft, die sich die *Würde des Menschen* zum obersten Prinzip ihrer Verfassung gemacht hat, nicht andere Kriterien als die bestehenden anlegen will. „Es wäre töricht, wollte man Leistung als solche verteufeln, aber man kann sich

⁵⁰⁾ Siehe z. B.: Robert A. Dahl, Power, Pluralism and Democracy, Vortrag, gehalten auf der Jahresversammlung der American Political Science Association, Chicago 1964, zitiert nach: Peter Bachrach, Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft, Frankfurt a. M. 1970, S. 107 f.

⁵¹⁾ Bachrach, a. a. O., S. 109.

⁵²⁾ Pelinka, a. a. O., S. 67.

⁵³⁾ John Locke, Zwei Abhandlungen über die Regierung, Frankfurt/M. 1967, S. 217—233 (5. Kapitel: Das Eigentum). Dazu auch: C. B. Macpherson, Die politische Theorie des Besitzindividualismus, Frankfurt a. M. 1967, S. 249 ff.

doch fragen, ob jener aggressive und kompetitive Begriff von Leistung nicht ebenso obsolet geworden ist wie der Wachstumsfetischismus und ob es nicht besser wäre, auch hier die Entwicklung eines qualitativ neuen Leistungsbegriffs anzustreben. Als Leistung müßten dann auch Haltungen und Verhaltensweisen anerkannt werden, die in unserer Gesellschaft immer seltener geworden sind: Hilfsbereitschaft, tätige Menschenliebe, Solidarität mit den Schwachen . . ." ⁵⁴⁾.

Wenn *Karl Otto Hondrich* in „Demokratisierung und Leistungsgesellschaft“ die These vertritt: „In allen sozialen Systemen führt die Demokratisierung zu Leistungssteigerung . . ." ⁵⁵⁾ und sie an einige Bedingungen knüpft, dann meint er wohl diesen Aspekt der sozial bedingten Leistung. Leistung ist für *Hondrich* existent, „wenn Mittel zur Befriedigung von Bedürfnissen bereitgestellt werden. Sieht man vom Grenzfall des isolierten Individuums ab, das nur für sich selbst sorgt, dann ist jede Leistung zumindest in ihrer objektiven Wirkung . . . ‚sozial‘, das heißt, auf die Bedürfnisse von anderen bezogen." ⁵⁶⁾ Dieser Komplex, in dem Leistung durch Bedürfnisse bestimmt wird sowie sich mit ihnen verändert und in dem sie „erst durch Mittel erbracht“ wird, „die auf Bedürfnisse ausgerichtet sind“ ⁵⁷⁾, bedarf einer Strategie, die auf Partizipation aller an diesem Prozeß Beteiligten ausgerichtet ist, um dem Legitimitätspostulat der Demokratie gerecht zu werden. Damit rückt das eigentliche Problem der Demokratisierungsdiskussion in den Blickpunkt: Wie können Entscheidungen gefunden und durchgeführt werden, die das Postulat der Demokratie, d. h. der Herrschaft des Volkes erfüllen?

Bevor ich diesen Komplex behandle, will ich noch auf den Leistungsbegriff bei *Frieder Naschold* und *Anton Pelinka* eingehen. Mit einem normativen Akzent versehen formuliert *Naschold*: „Wie können bei gegebener System-Umwelt-Konstellation Organisationen so umstrukturiert werden, daß innerhalb der einzelnen Entscheidungstypen das Partizipationspotential der Organisationsmitglieder bei gleichzeitiger Leistungserhaltung bzw. Lei-

stungssteigerung der Organisation erweitert wird?“ ⁵⁸⁾ Durchgängig argumentiert *Naschold* daß Demokratisierung und Leistungsfähigkeit korrelieren, mehr noch, daß seine hochkomplexen Organisationskonzepte für Systeme stehen, „in denen gerade Demokratisierung zu einem Höchstmaß der Leistungsfähigkeit führt“ ⁵⁹⁾. *Naschold* definiert dabei nicht, was er unter Leistung versteht; dieser Begriff müsse noch für sein Organisationskonzept geklärt werden. Er steckt lediglich ab, daß Leistung im Rahmen aller Demokratisierungsbemühungen nicht „am starren, statischen und äußerlichen Konzept des Ausführungshandelns der ‚Scientific-Management‘-Schule orientiert sein“ könne, sondern „in der Verschmelzung von Arbeit und Spiel“ ⁶⁰⁾. In der Schwingbreite dieser beiden Ansätze müsse eine Demokratietheorie eine Konzeption des Leistungsbegriffes finden ⁶¹⁾.

Diesen „kryptischen Hinweis“ zur Klärung von *Nascholds* Demokratietheorie kritisiert *Dieter Oberndörfer*: „Die Suche *Nascholds* nach einem Leistungsbegriff für komplexe Organisationen ‚innerhalb einer Spannweite‘, die durch die gegensätzlichen Konzepte technokratischer Sachzwang einerseits und Arbeit und Spiel andererseits umschrieben werden, wirkt als Programm unbefriedigend, weil weder der Spielraum der Spannweite noch der Punkt, an dem die Lösung innerhalb dieser Spannweite gefunden werden muß, deutlich wird. Dieses Dilemma ergibt sich, weil der Begriff der Leistung ohne Einordnung in eine umfassende Wertdiskussion und Güterabwägung gebraucht wird.“ ⁶²⁾ Nun trifft die Kritik von *Oberndörfer* m. E. nur zu, wenn man von einer fertigen, abgeschlossenen Demokratiekonzeption ausgeht; in ihr wird eine „Wertreflexion“ beim Leistungsbegriff unumgänglich. Eine offene Demokratietheorie dagegen, die als oberstes Prinzip die Selbstbestimmung der in dem System sich Organisierenden postuliert, kann denjenigen, die selbst bestimmen sollen, keine abschließende Leistungsdefinition vorschreiben. *Naschold* aber unter-

⁵⁴⁾ Iring Fetscher, *Demokratie zwischen Sozialdemokratie und Sozialismus*, Stuttgart 1973, S. 150.

⁵⁵⁾ *Karl Otto Hondrich*, *Demokratisierung und Leistungsgesellschaft. Macht- und Herrschaftswandel als sozio-ökonomischer Prozeß*, Stuttgart 1972, S. 9.

⁵⁶⁾ Ebd., S. 23.

⁵⁷⁾ Ebd., S. 23.

⁵⁸⁾ *Frieder Naschold*, *Organisation und Demokratie. Untersuchung zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen*, Stuttgart 1972³, S. 62.

⁵⁹⁾ *Dieter Oberndörfer*, *Demokratisierung von Organisationen? Eine kritische Auseinandersetzung mit Frieder Nascholds „Organisation und Demokratie“*, in: *Dieter Oberndörfer* (Hrsg.), *Systemtheorie, Systemanalyse und Entwicklungsländerforschung. Einführung und Kritik*, Berlin 1971, S. 587.

⁶⁰⁾ *Naschold*, a. a. O., S. 80.

⁶¹⁾ Ebd., S. 80.

⁶²⁾ *Oberndörfer*, a. a. O., S. 588.

liegt in seinem Leistungsbegriff der Kritik Oberndörfers, weil seine demokratisierten Organisationen hierarchische und oligarchische Elemente enthalten. Das Organisationsziel beschreibt Naschold dann so, daß Demokratisierung Effizienzsteigerung bedeutet, den Eindruck aber erweckt, „als habe er bewiesen, daß Partizipation mit Effizienz vereinbar ist oder sie sogar fördert“⁶³⁾.

Modellhaft versucht Pelinka eine negative bzw. positive Korrelation von Effizienz und

Gleichheit herzustellen⁶⁴⁾. Ihr Zusammenhang bildet die Nahtstelle, an der sich immer wieder erweisen muß, ob sich Demokratie ausweiten läßt. Es „muß immer wieder untersucht werden, welche Formen der Arbeitsteilung um der Leistung willen notwendig sind und auf welche Leistungen um der Demokratie willen verzichtet werden kann“⁶⁵⁾. Bei dieser Konstruktion wird das Kriterium, welche Arbeitsteilung um der Leistung willen bzw. welche Leistung um der Demokratie willen erforderlich ist, zum Problem.

V. Die Entscheidungsebene

Das zentrale Feld, auf dem das Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen untersucht werden kann, ist die Entscheidungsebene. Naschold widmet ihr deshalb sein Hauptaugenmerk; für das Ziel seiner Studie unterscheidet er sechs voneinander abgrenzbare Entscheidungstypen: Routine-, Zweck-, Krisen-, Innovations-, Machtzuwachsentscheidungen sowie Entscheidungen zur Entscheidungsentlastung. „Routineentscheidungen sind systeminterne Informationsverarbeitungsprozesse bei gleichbleibender System-Umweltbeziehung.“⁶⁶⁾ Bei Zweckentscheidungen ist das Mittel zu suchen — im Unterschied zu Routineentscheidungen, bei denen Ziel und Mittel vorgegeben sind. Krisenentscheidungen sollen bei gleichbleibender System-Umwelt-Beziehung Störungen, die durch Routine- und Zweckentscheidungen nicht behoben werden können, innerhalb kürzester Zeit bewältigen. Innovationsentscheidungen erfolgen unter dynamischer System-Umwelt-Beziehung. Sie „bedeuten eine Umorientierung der Systemzwecke, eine Veränderung der Schaltstrukturen und Verknüpfungsregeln und führen zu Systemwandlungen, welche auch das gesamte Gefüge der Routine- und Zweckentscheidungen umformen“⁶⁷⁾. Machtzuwachsentscheidungen passen sich nicht wie Innovationsentscheidungen der Umwelt an, sondern bezwecken,

die Kontrolle über die Umwelt zu verstärken. Sie bedeuten somit eine „Umstrukturierung des gesamten Informationsverarbeitungsprozesses, um Umweltprobleme besser bewältigen zu können“⁶⁸⁾. Entscheidungen über Entscheidungsentlastungen dagegen sind „systemextern orientiert bei statischer wie dynamischer System-Umwelt-Beziehung“. Eine Organisation kann Entscheidungen aus dem System auslagern und wieder an die Umwelt abgeben, ohne sie jedoch der vollen Kontrolle seitens der Umwelt zu unterwerfen. Solche Entscheidungen steigern die Macht der Organisation durch Entscheidungsentlastung⁶⁹⁾.

Oberndörfer kritisiert an dieser Klassifizierung von Entscheidungen, daß Naschold „die so geordneten Phänomene ‚ohne nähere Bestimmung‘ als Informationsverarbeitungsprozesse hinstellt“ und damit Entscheidungen übergeht, „die durch einen sozialen Prozeß, etwa ‚Bargaining‘, zustande kommen“⁷⁰⁾. Im einzelnen sei Nascholds Vorschlag, Routine- und Zweckentscheidungen zu demokratisieren, durch Programmierung in der Organisationspraxis weitgehend realisiert⁷¹⁾. Skepsis sei auch bei den Innovations- und Machtzuwachsentscheidungen, die ein Unterfall ersterer seien, angebracht. Übersetze man Nascholds „verschachteltes System der Meinungs- und Willensbildung“ mit „Delegation“, dann sei nicht erkennbar, „wie durch ein solches Entscheidungssystem das Grundproblem der Oligarchisierung... überwunden werden

⁶³⁾ Ebd., S. 607, siehe auch S. 593; Klaus von Beyme, Die politischen Theorien der Gegenwart, München 1972, schreibt dazu: „Naschold hat nie behauptet, daß ‚Demokratisierung per definitionem Effizienzsteigerung bedeutet‘..., aber er konnte nicht verhindern, daß er in diesem Sinne gedeutet wurde“ (S. 219).

⁶⁴⁾ Pelinka, a. a. O., S. 69 f.

⁶⁵⁾ Ebd., S. 71.

⁶⁶⁾ Naschold, a. a. O., S. 59.

⁶⁷⁾ Ebd., S. 60.

⁶⁸⁾ Ebd., S. 60.

⁶⁹⁾ Ebd., S. 60 f.

⁷⁰⁾ Oberndörfer, a. a. O., S. 594. Oberndörfer verweist auf J. G. March, H. A. Simon, Organisations, New York 1958, S. 130.

⁷¹⁾ Ebd., S. 603, sowie wiederum: J. G. March, H. A. Simon, a. a. O., S. 139—149.

kann" 72). Da es sich bei dem Typ der Krisenentscheidung um eine besonders akute Innovations- oder Zweckentscheidung handelt, trifft ihn dieselbe Kritik. Beim Typ der Entscheidungen zur Entscheidungsentlastung hieße Demokratisierung nur noch, „daß der Organisation und ihren Mitgliedern Tätigkeiten zugewiesen werden, die sie nicht mehr überfordern und die sie daher erbringen können" 73). Nascholds Vorschlag gerät damit zur Beliebigkeit für Organisationen.

Fritz Vilmar kritisiert, daß Nascholds sechs Entscheidungstypen in der sozialen Wirklichkeit „nicht nur Informationsverarbeitung —, sondern auch Interessenvertretungsprozesse sind. Die Ausklammerung des Machtproblems zeigt sich ... auch ... darin, daß er nichts zu der zentralen Frage der Durchsetzbarkeit der von unten entwickelten Entscheidungen ausführt. Es scheint fast, als seien komplexe Organisationen herrschaftsfreie Räume." 74) Herrschaftskonflikte prägen noch die kleinsten gesellschaftlichen Subsysteme, und an ihnen erweist sich „das Demokratisierungsproblem im politischen Alltag ganz massiv als Problem des Machtwechsels oder der Machtkontrolle" 75).

Analog zu Naschold ist für Vilmar die Strukturierung verschiedenartiger Entscheidungsprozesse in gesellschaftlichen Subsystemen der „Ausgangspunkt herrschaftlicher oder aber demokratischer Gestaltung einer sozialen Organisation" 76). Vilmar unterscheidet deshalb mit zunehmender Relevanz fünf Entscheidungsbereiche gesellschaftlicher Subsysteme: Marginale-, Verfahrens-, personelle, Produktions- und Systementscheidungen. Unter den Bereich „marginale" fallen Regelungen zwischenmenschlicher Verhaltensweisen, soweit sie nicht „wesensnotwendig" dem Arbeitsprozeß zugehören. Verfahrensentscheidungen sind solche, die das „Wie" entweder als arbeitstechnologische oder als arbeitsorganisatorische Entscheidungen enthalten. Personelle Entscheidungen umfassen den Komplex der Einstellung, Umbesetzung, Entlastung von Arbeitskräften infolge von Produktions- oder Systementscheidungen. Produktionsentscheidungen betreffen das „Was" der Arbeitsaufgaben bzw. Produktionen 77). Systementscheidun-

gen beziehen sich auf die Existenz, „die innere (Um-)Organisation, prinzipielle Änderungen der Zielsetzung oder des Umweltverhaltens eines Subsystems oder wesentlicher seiner Teile" 78). Vilmar will mit dieser „Skala von Entscheidungsbereichen das gesamte Macht- und daher Kampfpotential der Demokratisierung" 79) darstellen. Seine Demokratisierungsstrategien setzen dann an diesen Entscheidungsressorts an. In Übereinstimmung mit Naschold 80) verwirft Vilmar als Leitnorm für Demokratisierung das Repräsentationskonzept und will die „klassische Demokratievorstellung der direkten Kontrolle von unten durch neue organisatorische und entscheidungstheoretische Methoden zumindest teilweise realisierbar ... machen" 81).

Die Auffächerung der Entscheidung in die genannten Bereiche ist unter wissenschaftstheoretischen Aspekten durchaus zu begrüßen; Skepsis erhebt sich allerdings, wenn sie für Demokratisierungsstrategien erhalten soll. (Aufgrund der Parallelität der Entscheidungstypen trifft die folgende Kritik Vilmar wie Naschold.) Die Verzahnung aller Bereiche miteinander, vor allem die beiden „oberen Bereiche" der Produktions- und Systementscheidung, läßt eine Umsetzung dieser Ausdifferenzierung in die Praxis als problematisch erscheinen. Bei Personalentscheidungen werden zumindest auch langfristige Produktions- und Systementscheidungen getroffen.

Die Deklarierung und Zuweisung der Entscheidungen in die von Vilmar vorgegebenen Typen bedürfen der Interpretation und bilden ein *Politikum*. Die Frage der Zuordnung in die einzelnen Ressorts vor der eigentlichen Entscheidungsfindung gerät zum Kristallisationsproblem der Deziisionsdemokratisierung. Da weder Vilmar noch Naschold auf hierarchische und oligarchische Elemente in der Struktur ihrer Subsysteme verzichten, gerät die Entscheidungsdifferenzierung zur intellektuellen Spielwiese: Entscheidungszuweisungen fallen nach hierarchischem, die Entscheidungsfindung nach demokratisiertem Muster, d. h., den Organisationen und ihren Mitgliedern werden Tätigkeiten delegiert, die sie bisher auch erbringen konnten. Anzudeuten ist hier nur das Problem, Informationen auf der Ebene der Deziisionszuweisung zurückzuhalten oder zu manipulieren.

72) Ebd., S. 605.

73) Ebd., S. 606.

74) Vilmar, Strategien, a. a. O., S. 130 f.

75) Ebd., S. 131.

76) Ebd., S. 115.

77) Ebd., S. 118 f.

78) Ebd., S. 119.

79) Ebd., S. 119.

80) Naschold, a. a. O., S. 55.

81) Vilmar, Strategien, a. a. O., S. 127.

VI. Ein gangbarer Weg

Gleichheit als Prämisse demokratischer Theorien formuliert, bildet zugleich auch deren Ziel. Gleichheit als einen Wert zu begreifen, der nicht vollständig zu verwirklichen ist, sondern dem sich nur anzunähern möglich ist, beinhaltet den Anspruch an die Gesellschaft, ein Mehr an Gleichheit in den sozialen Kontext umzusetzen. Im politischen Bereich ist die Forderung des „one man, one vote“ durchgängig akzeptiert und mit Hilfe des repräsentativen Systems verwirklicht worden. Für den übrigen sozialen Sektor wird nunmehr das Postulat „Mehr Demokratie wagen“ erhoben; das „Wie“ seines Umsetzens in institutionelle Formen scheidet die Demokratisierungsautoren.

Einige befürworten, das repräsentative System auch auf die übrigen sozialen Bereiche auszuweiten, andere plädieren für direkt-demokratische Organisationsformen, die sich in einer Art Räte-System verdichten, andere suchen nach Wegen, Räte- und repräsentative Elemente zu mischen. Mit meinem Votum für die erste Form, bestehende repräsentative Organisationsstrukturen in der Bundesrepublik zu belassen und sie auf alle sozialen Ebenen auszuweiten, verwerfe ich eine Fundamental-demokratisierung. Denn diese birgt in einem funktionierenden, auf politischem Sektor bereits demokratisch strukturierten Gemeinwesen die Gefahr in sich, übergroße soziale Verwirrung und Spannungen hervorzurufen. Darüber hinaus ist es unrealistisch anzunehmen, daß die herrschenden Eliten kampflos ihre Positionen räumen. Revolutionäre Vorgänge im Sozialwesen, die nur einen Elitenaustausch hervorbringen, helfen wenig oder gar nicht, ein Mehr an Gleichheit für alle Bürger zu erreichen. Kleine Schritte in Form von sektoraler Ausdehnung bestehender demokratisch strukturierter Organisationsformen erscheinen mir effektiver, um das eigentliche Ziel eines demokratischen Gemeinwesens zu erreichen: die soziale Gleichheit aller Bürger.

Einem Irrtum unterlag Karl Marx, als er annahm, daß nur die kapitalistischen Eigentumsverhältnisse und die kapitalistische Produktionsweise zu einer Entfremdung des Menschen führen würden. Die Entwicklung in den osteuropäischen Staaten hat mittlerweile verdeutlicht, daß die Ursachen für die Entfremdung vor allem in bestimmten Merkmalen der Industriegesellschaft liegen. Die Verstaatlichung des Eigentums an Produktionsmittel hat

hieran nichts Wesentliches geändert. Wandeln kann sich die Situation des Arbeitenden erst, wenn seine Einfluß- und Bedeutungslosigkeit aufgehoben wird. Eine Partizipationsausweitung an den Entscheidungsprozessen im gesamten sozialen Bereich bietet erste Ansatzpunkte, Herrschaftsverhältnisse zu mildern und zu verändern. Aus dieser Erkenntnis heraus erscheint es mir unumgänglich, die Wahl als demokratische Legitimationsbasis in allen sozialen Bereichen zu verankern, die Partizipationsebenen für Entscheidungen und die Zahl der Entscheidungsträger zu erweitern, soll die Affinität des Bürgers zum demokratischen Gemeinwesen gesteigert, seine Frustration abgebaut und seine Entfremdung beseitigt werden.

Entscheidungen treffen und mitverantworten stärkt das Selbstbewußtsein der Beteiligten. Schon John Stuart Mill hat dieses Faktum erkannt. Er plädierte dafür, vor allem untere Bevölkerungsschichten an kommunalen Verwaltungsinstitutionen partizipieren zu lassen⁸²⁾. Die Mehrheit der Bürger kann nur durch aktive Teilhabe an „Entscheidungen des Gemeinwesens Selbstbewußtsein gewinnen und ihre Fähigkeiten besser entfalten“⁸³⁾. Auch Amitai Etzioni stellt die Forderung nach größerer Partizipation der Bürger auf: „And the broader the political base becomes, in terms of the participation of the membership of a society in the political processes, the more responsive the polity becomes.“⁸⁴⁾ Diese Forderung auf den gesamtgesellschaftlichen Bereich ausgedehnt bedeutet einen Schritt in Richtung auf die Versöhnung von Herrschern und Beherrschten und damit ein Stück in Hinblick auf die angestrebte Gleichheit.

Wenn Aristoteles in der „Politik“ schreibt, „daß Regieren und Regiertwerden miteinander abwechseln“⁸⁵⁾ sollen, trifft er — wenn dieser Ansatz vom gouvernementalen auch auf alle übrigen sozialen Bereiche ausgedehnt wird — den Kern einer möglichen Strategie, die darauf abzielt, ein hohes Maß an Mobilität unter den Regierenden und Regierten zu erreichen. Ihren Wechsel in einem quantitativ großen Sozialgebilde zu beschleunigen, führt mich zu der These, die *Amts-dauer für Entscheidungs-*

⁸²⁾ John Stuart Mill, Betrachtungen über die repräsentative Demokratie, Paderborn 1971, S. 226 f.

⁸³⁾ Bachrach, a. a. O., S. 119.

⁸⁴⁾ Etzioni, a. a. O., S. 512.

⁸⁵⁾ Aristoteles, Politik, München 1965, 1259 b.

träger auf allen gesellschaftlichen Ebenen zeitlich zu begrenzen. Eine solche Forderung führt zu einer Menge von Implikationen, die erörtert werden müssen, und wohl auch zu dem Vorwurf, die Demokratisierungsdiskussion von der inhaltlichen Dimension auf die formale zu reduzieren. Bedenkt man, welche ungeheuren sozialpolitischen Umwälzungen die *formale* Änderung des Wahlrechts im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts gebracht hat, dann wird sich jedoch der Vorwurf, formale Änderungen zögen keine nennenswerten Umgestaltung des sozialen Lebens nach sich, nicht mehr aufrechterhalten lassen. Die formale Ausdehnung der Partizipation auf alle sozialen Bereiche könnte einen ähnlichen Prozeß in Gang bringen wie die Änderung des Wahlrechts im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts. In der formalen Ausdehnung der Partizipation sind immer auch Ansätze zur inhaltlichen Umgestaltung enthalten.

Will ein Gemeinwesen, das sich demokratisch nennt, nicht unglaubwürdig erscheinen, dann darf es sich nicht nur im gouvernementalen Bereich demokratischen Grundsätzen unterwerfen, sondern muß das Prinzip der demokratischen Wahl auch auf alle anderen sozialen Subsysteme ausdehnen. Nur die Wahl legitimiert das künftige Handeln aller Entscheidungsträger, soll die Identität von Entscheidungsträgern und Entscheidungsunterworfenen erreicht werden. Ohne eine solche Identität fehlt aber dem Konzept der Partizipationsausweitung in komplexen Organisationen die Basis. Die Wahl als Basiskonstituante für Handlungsfunktionen wirft die Frage auf, wer als Entscheidungsträger zu bezeichnen ist. Den Deziisionskomplex wie Naschold bzw. Vilmar aufzufächern, habe ich weiter oben als unergiebig für das Demokratisierungspotential verworfen. Dennoch stellt sich mir auch beim Konzept der Partizipationsausweitung das Problem, wo die Schnittstelle ansetzen soll, Entscheidungsträger demokratisch zu legitimieren. Es ist wohl einsichtig, daß nicht jeder Positionsinhaber von Entscheidungsbefugnissen der Wahl unterliegen darf, es sei denn, man wolle den Wahlgedanken zu Tode reiten.

Das Postulat, die Wahl an der Basis anzusetzen — wie sie sich beispielsweise in Jugoslawien institutionalisiert hat⁸⁶⁾ —, würde

⁸⁶⁾ Vgl. Herwig Roggemann, *Das Modell der Arbeiterselbstverwaltung in Jugoslawien*, Frankfurt 1970. Roggemann beschreibt darin den institutionellen Rahmen, in dem die Arbeiterselbstverwaltung ein-

außer acht lassen, daß sich in der Bundesrepublik das hierarchische Entscheidungsprinzip in weiten Teilen der Sozialstruktur festgesetzt hat, und hieße, sich der Illusion hingeben, eine fundamentale soziale Umstrukturierung hätte heute eine Chance. Eine enthierarchisierte Sozialstruktur zu erreichen, wäre vielleicht nach dem Zusammenbruch von 1945 möglich gewesen; mit der Rekonstruktion des Privateigentums und der Verfügungsgewalt an den Produktionsmitteln besteht heute nur noch die Möglichkeit einer schrittweisen Veränderung des gesamtgesellschaftlichen Systems. Eine solche Veränderung läßt sich durch Druck von der Basis und durch eine *Bewußtseinsänderung der Entscheidungsträger* in die Wege leiten. Die Chance, eine solche Bewußtseinsänderung bei den Entscheidungsträgern zu erreichen, sehe ich darin, ihre Bestimmung durch Wahl stattfinden zu lassen und sie mit dem Rotationsgebot der Amtsinhaber zu koppeln. Will man schrittweise die Sozialstruktur in der Bundesrepublik verändern, dann existieren zwangsläufig neben hierarchischen Strukturmustern solche, die sich aus der Wahl legitimieren. In der Phase der Koexistenz müssen beide Strukturen ihre Validität erweisen. Um nicht von vornherein die Konkurrenz beider Strukturmuster zugunsten des hierarchischen zu gewichten, sollte m. E. das Wahlprinzip für Entscheidungsträger in der ersten Phase an der *Entscheidungsspitze* ansetzen, bevor es später einmal auf weitere Bereiche in den sozialen Subsystemen ausgedehnt wird. Im wirtschaftlichen Bereich sollte die Entscheidungsspitze das gesamte Management umfassen, im Bereich der Verwaltung, der Justiz, der Polizei und des Militärs sollten die leitenden Beamten der B-Kategorie sie bilden.

Wenn ich den Vorgang der Partizipationsausweitung als einen Prozeß der Bewußtseinsänderung der Entscheidungsträger, d. h. global gesprochen als einen des Herrschaftsabbaus deute, heißt das, Partizipation „als einen Prozeß im Wandel der Autorität zu begreifen, als einen Übergang von einem Typus von Autorität zu einem anderen Typus von Autorität“⁸⁷⁾. Willy Strzelewicz unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen *Herrschaftsautorität* und *Auftragsautorität*. Erstere cha-

gebettet ist. Diesen füllt dann die Arbeit von Gudrun Lemán, *Das jugoslawische Modell. Wege zur Demokratisierung der Wirtschaft*, Frankfurt a. M.—Köln 1976, aus.

⁸⁷⁾ Willy Strzelewicz, *Demokratisierung und Erwachsenenbildung*, Braunschweig 1973, S. 32.

Charakterisiert er „durch eine Graduierung der Mündigkeit zwischen denjenigen, die da herrschen und führen, und denjenigen, die beherrscht und geführt werden ...“⁸⁸⁾. Im Falle der Auftragsautorität „beruht die Führungsrolle auf einem ausdrücklich erteilten Auftrag der Geführten“⁸⁹⁾. Der Unterschied zwischen den Führenden und den Geführten ist „lediglich funktional und temporär“⁹⁰⁾.

Verstehe ich Auftragsautorität funktional und temporär, sind Entscheidungsträger durch Wahl zu bestimmen. Ein einheitlicher Wahlmodus für die verschiedenen Subsysteme in der Bundesrepublik würde aufgrund der historischen Gewachsenheit ihre Eigenart zerstören und den Prozeß einer Partizipationsausweitung eher hemmen. Mit dem vor einiger Zeit verabschiedeten Mitbestimmungsgesetz für den wirtschaftlichen Bereich ist ein erster, entscheidender Schritt im Hinblick auf eine Partizipationsausweitung getan worden; weitere müßten vor allem im Hinblick auf einen Abbau der Oligarchisierungerscheinung, die sich nicht nur bei den Arbeitgebern, sondern auch bei den Arbeitnehmern deutlich zeigt, folgen. Das Rotationsprinzip müßte auch hier zusätzlich zur Geltung kommen. Im primären und sekundären Bildungsbereich wäre ein Ratsystem zu errichten, das die Interessen der Lehrenden, Lernenden und der Erziehungsberechtigten gleichermaßen berücksichtigt. Im Hochschulbereich hat sich das Ratsystem bewährt, allerdings ist der bestehende Bestellungsmodus, der die Hochschullehrer einseitig bevorrechtigt, abzubauen. In Fürsorge-Institutionen müßte ein Wahlverfahren — in Form einer Ratsstruktur — gefunden werden, das sowohl den Trägern als auch den Arbeitnehmern gerecht wird.

Die nach den verschiedenen Verfahren in den einzelnen Subsystemen Gewählten üben ihr Mandat frei aus. Ein imperatives Mandat erscheint mir problematisch, da z. B. strikte Weisungsgebundenheit seitens der Wähler die Aktionsfähigkeit des Entscheidungsträgers sehr beschneiden würde; plötzlich neu auftauchende Tatbestände könnten Flexibilität in der Entscheidung notwendig machen. Faßte dagegen die Wahlversammlung ein imperatives Mandat so, daß es nur Grundzüge in der Geschäftspolitik festlegt⁹¹⁾, könnte es

den Effekt der Identität der Führenden und Geführten verstärken und wäre zu begrüßen.

Abzulehnen ist eine Recall-Möglichkeit seitens der Wähler, es sei denn, strafrechtliche Tatbestände würden erhoben. Das Prinzip des Recalls beinhaltet nicht nur das stärkste Kontrollrecht seitens der Wähler und wäre als solches zu bejahen, sondern es enthält auch die negative Wirkung seitens der Gewählten, nach den Wählern zu schielen, in der ständigen Angst, abberufen zu werden. In einem solchen Klima ist mutige und selbstbewußte Entscheidungsfindung nicht möglich. Das Prinzip des freien Mandats dagegen beruht auf dem Konzept des Vertrauens der Wähler zum Gewählten; ihre Unzufriedenheit bekunden sie, wenn die den Mandatsträger nicht wiederwählen. Ein freies Mandat mit einer Richtliniendirektive seitens der Wähler scheint mir geeignet zu sein, die positiven Elemente des freien und imperativen Mandats zu verbinden.

In einem komplexen Gemeinwesen kann sich die Forderung nach Ausdehnung der Partizipation an Entscheidungen erfüllen, wenn die Deziisionsfunktionen zeitlich so limitiert werden, daß diejenigen, die von Entscheidungen ausgeschlossen sind, wissen, daß sie in geraumer Zeit ihrerseits eine Chance erhalten am Entscheidungsprozeß teilzuhaben. Das in der empirischen Partizipationsforschung immer wieder konstatierte Phänomen der Apathie, sich in sozialen Organisationen nicht zu beteiligen⁹²⁾, rührt im wesentlichen daher, daß die Chance der Teilnehmer, am Entscheidungsprozeß aktiv beteiligt zu werden, minimiert ist. Eine zeitliche Begrenzung der Funktionsträger könnte so entstandene Apathie zwar nicht beseitigen, jedoch vermindern helfen. Das Rotationsprinzip bewirkt, daß jede Organisation aktive Mitgliederwerbung be-

schaftspolitische Bedeutung, Frankfurt a. M.—New York 1975, S. 47 f.

⁹²⁾ Wilfried Nelles/Henning von Vieregge, Partizipationsforschung — wozu und wohin?, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), a. a. O., S. 282, schreiben: „Vor allem der Arbeiter ist ... aus vielen Gründen, die mit seiner gesellschaftlichen Stellung und seiner Lage im Arbeitsprozeß zusammenhängen, kaum in der Lage gegebenenfalls vorhandene Partizipationsangebote angemessen wahrzunehmen.“ Auch Joachim Raschke, Innerparteiliche Opposition. Die Linke in der Berliner SPD, Hamburg 1974, konstatiert dieses Phänomen bei seiner empirischen Untersuchung der Berliner SPD. Siehe auch seinen Aufsatz: „Demokratisierung durch innerparteilichen Gruppenwettbewerb?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/75, S. 15 ff., vor allem S. 24.

⁸⁸⁾ Ebd., S. 32 f.

⁸⁹⁾ Ebd., S. 35.

⁹⁰⁾ Ebd., S. 36.

⁹¹⁾ Vgl. zum Problem der Kontrolle: Paul Kevenhörster, Das imperative Mandat. Seine gesell-

treiben muß, um sich Nachwuchs für die frei werdenden Entscheidungspositionen heranzuziehen. Der Zwang zu aktiver Mitgliederwerbung führt dazu, Reserven stärker auszuschöpfen; dadurch wird die bisherige Apathie an der Basis verringert.

Robert Michels hat in der „Soziologie des Parteiwesens“ konstatiert, daß jede durch Arbeitsteilung entstandene Organisation zur Oligarchisierung neige⁹³). Das in diesem Zusammenhang auftauchende Argument, die Führer im Entscheidungsprozeß würden sich, um das Prinzip der Funktionslimitierung zu unterlaufen, Marionetten heranziehen, ist wohl nicht stimmig: Es hat sich in der Praxis immer wieder gezeigt, daß Menschen, die in Entscheidungspositionen gelangt sind, sich durchaus eigendynamisch verhalten und Manipulationen widerstehen. Die zeitliche Limitierung der Entscheidungsträger erhöht deren Quantität. Wie verhält sich dazu ihre Qualität?

Sie wird erhöht. Diejenigen, die Entscheidungen treffen, haben ein Interesse, sie weiterhin zu fällen. Wird ihnen diese Möglichkeit durch zeitliche Limitierung ihrer Position gekappt, richtet sich ihr Interesse darauf, Nachfolger zu finden, die ihre Ziele weiterverfolgen. Die Förderung des Nachwuchses und sein Verlangen zu erfahren, zu welchem Zweck und wieso Entscheidungen so gefällt wurden, zwingt die Entscheidungsträger, ihre Entscheidungsstrukturen offenzulegen. Der Zwang zur Transparenz der Entscheidung fördert zugleich das integrative Engagement aller Organisationsmitglieder, da vermehrter Informations- und Kritikfluß erfolgt. Kritik aber ist der Anfang alles Schöpferischen. Ein weiterer Aspekt in diesem Spektrum ist das Senken des Manipulationsniveaus. Ehemalige Entscheidungsträger sind mit den Praktiken so vertraut, daß sie unwillkürlich eine Art Kontrolle über getroffene Entscheidungen ausüben bzw. die momentanen Entscheidungsträger unter den psychischen Druck setzen, daß sie es tun könnten. Andererseits können die Ehemaligen besonders gut den Rahmen abschätzen, in dem Machbares möglich ist. Ihre vermehrte Kritikfähigkeit wirkt daher kaum destruktiv, sondern erhöht das konstruktive Element. Die Ehemaligen übernehmen wieder andere Funktionen und helfen in ihrem Ar-

beitssektor mit, Informationen und Kritik zu transponieren und damit verständlich zu machen. Ihr Adressatenkreis ist die Basis. Solcher hin- und herlaufender Informationsfluß sowie die für den einzelnen abschätzbare Chance, selbst Entscheidungsträger zu werden, erhöht die Bereitschaft zur Partizipation in Organisationen, senkt die Apathieeignung und fördert den Identitätseffekt des einzelnen *mit seiner Organisation*.

Außerdem fördert der Wechsel der Funktionen innerhalb der politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Bereiche das Bewußtsein bei den Partizipanten für die ineinander verzahnte Komplexität eben dieser Bereiche; damit wird die bestehende Trennung in Staat und Gesellschaft wenn nicht aufgehoben, so doch gemildert.

Zu klären bleibt noch, in welchem Zeitraum Rotation erfolgen soll. Analog zum präsidentialen Verfahren in den USA plädiere ich für eine vierjährige Amtsdauer der Volksvertreter und der Regierungsmitglieder bei einmaliger Wiederwahl. Der Zeitraum von acht Jahren sollte auch in allen anderen gesellschaftlichen Subsystemen als Maximum für Positionen gelten, in denen Entscheidungen im weiter oben definierten Sinne fallen. Der maximale Zeitraum von acht Jahren erscheint mir für die Stelleninhaber genügend, damit sie verantwortungsvoll in ihrer Position handeln können, und kurz genug, damit die in der bisherigen Praxis immer wieder beobachteten Verschleißerscheinungen gering gehalten werden.

Ein spezielles Problem bilden die öffentlichen Verwaltungen, die im Rotationssystem zum beherrschenden Faktor der Organisation geraten könnten. Karl Moersch unterbreitete kürzlich den Vorschlag, Angehörige des höheren Dienstes der B-Kategorie, also etwa ab leitender Ministerialrat bis Staatssekretär, auf Zeit zu bestellen. Der eigentliche Aufstieg eines Beamten würde bei der Besoldungsstufe A 16 enden. „Alle darüberliegenden Positionen würden auf mindestens fünf Jahre besetzt werden.“⁹⁴) Anschließend geht ein solcher „Zeitbeamter“ wieder auf seine bisherige Stelle zurück. Die Funktionszulage, die er in seiner Position als „Zeitbeamter“ erhalten hat, ist nicht ruhegehaltstfähig. „Der Ministerialrat, der ein paar Jahre Staatssekretär war, bekommt Ministerialratspension.“⁹⁵) Moersch

⁹³) Robert Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Neudruck der 2. Aufl., Stuttgart 1970, S. 366.

⁹⁴) Karl Moersch im Spiegel-Interview, in: Der Spiegel, Nr. 29, 1975, S. 34.

⁹⁵) Ebd., S. 34.

möchte seinen Vorschlag auch auf „Wahlbeamte“ wie Regierungspräsidenten und Schulleiter ausgedehnt wissen⁹⁶⁾. Hinzuzufügen ist, daß diese Zeitlimitierung auch in den Bereichen Hochschule, Justiz, Polizei und Militär Anwendung finden sollte. Mit der Regelung, Spitzenpositionen im Öffentlichen Dienst an das Rotationsprinzip anzuschließen, wäre ein entscheidender Schritt auf dem Wege zur Partizipationsausweitung in sozialen Organisationen erreicht.

Partizipationsausweitung findet also dann im bestehenden System auf zweierlei Weise statt: Zum einen wird die gegebene Entscheidungsstruktur in allen sozialen Subsystemen

⁹⁶⁾ Ebd., S. 34.

zugunsten einer solchen umgebaut, die auf Wahl basiert; die Mitglieder in diesen Entscheidungsgremien, wie Fachbereichsräte in Hochschulen, Vorstände in wirtschaftlichen Unternehmungen etc., werden durch spezielle Wahlverfahren ermittelt und üben ein freies Mandat aus. Zum anderen unterliegen alle so gewählten Entscheidungsträger sowie die Volksvertreter, Mitglieder der Regierungen und „Beamte auf Zeit“ der Rotation nach maximal acht Jahren. Auf diese Art und Weise wird die Durchlaufquantität von Entscheidungsträgern erhöht, die Formaldemokratie inhaltlich erfüllt und damit elastischer und lebensfähiger. Erst vermehrter Partizipationsdurchlauf schafft über einen größeren Zeitraum das Potential für echte soziale Strukturveränderungen.

Die zweite Phase der peruanischen Revolution

Konsolidierung eines politischen Experiments

I. Einführung

Als im Oktober 1968 die Militärs in Peru die Macht übernahmen, wurde dieser Vorgang überall (auch zunächst in Peru selbst!) als ein weiterer Fall in der endlosen Serie lateinamerikanischer Militärputsche angesehen. Die dem Text nach aufsehenerregenden ersten Verlautbarungen der neuen Regierung¹⁾ wurden als rhetorische Deklamationen abgetan, die doch nur verschleiern sollten, daß erneut eine fortschrittliche Regierung von den (konservativen) Militärs im höheren Auftrag der konservativen herrschenden Klassen beseitigt worden war. War diese Einschätzung lateinamerikanischer Militärputsche schon in früheren Fällen gelegentlich zumindest oberflächlich gewesen²⁾, so erwies sie sich im Falle Perus 1968 als grundsätzlich falsch. Die erklärte Absicht der Militärs, „die politischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Strukturen des Landes zu verändern, eine betont nationalistische Politik zu betreiben, sowie das Prinzip der Autorität, den Respekt vor dem Gesetz, die Beachtung des Rechtes wiederherzustellen und die Moral auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens zu gewährleisten“³⁾, zunächst von der peruanischen Oligarchie als wohlklingend, aber unrealistisch und deshalb ungefährlich belächelt, erwies sich schon sehr bald als ernst zu nehmende Regierungserklärung — zumal, nachdem deutlich geworden war, was die neue Regierung unter „Veränderung der politischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Strukturen“ verstand: Agrarreform, Veränderung des gesamten Wirtschaftssystems⁴⁾, na-

tionalistische Rohstoffpolitik, neutrale (nicht notwendigerweise neutralistische!) Außenpolitik.

Das neue Regime hob sich damit von der gestürzten Regierung Belaúnde deutlich ab, die keineswegs so fortschrittlich war, wie sie vor allem die europäische Presse nach Belaúndes Wahlsieg 1963 dargestellt hatte. Zudem hatten ein halbes Dutzend Regierungskrisen innerhalb der beiden letzten Jahre⁵⁾, eine Welle von Finanzskandalen und schließlich die von den meisten politisch Interessierten in Peru als Unterwerfung unter das Diktat der International Petroleum Company (Tochtergesellschaft der Standard Oil of New Jersey) gewertete Übereinkunft über die Ölkonzessionen vor der peruanischen Nordküste (La Brea y Pariñas) die Regierung Belaúnde in einer Weise diskreditiert, daß der Übernahme der Macht durch die Streitkräfte faktisch keinerlei Widerstand entgegengesetzt wurde. Die Mehrheit der Bevölkerung — ohnehin desillusioniert von der Diskrepanz zwischen Versprechungen und tatsächlichen Leistungen der Regierung Belaúnde — stand der Machtübernahme durch die Militärs gleichgültig gegenüber. Von Teilen der Mittelschicht wurde die Entscheidung der Militärs sogar begrüßt, erwartete man doch zumindest, daß es der neuen Regierung gelingen würde, Ordnung in die chaotische innenpolitische Situation zu bringen und die zu einem öffentlichen Skandal ausgewucherte Korruption einzudämmen. Bei der Machtübernahme wies Peru alle Merkmale eines typischen Entwicklungslandes auf:

— Der landwirtschaftliche Besitz war in der Hand weniger Familien konzentriert. Nur 0,4 % der Eigentümer verfügten über 74 %, 89 % der Eigentümer über weniger als 10 %

¹⁾ „Manifiesto“ und „Estatuto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada“, beide veröffentlicht im offiziellen Mitteilungsblatt der peruanischen Regierung, El Peruano, vom 4. 10. 1968.

²⁾ So — um nur einige Beispiele zu nennen — bei der Machtübernahme durch Gualberto Villarroel 1943 in Bolivien oder 1972 durch Guillermo Rodríguez in Ecuador.

³⁾ Aus dem Manifiesto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, a. a. O.

⁴⁾ Beides unter Beteiligung (participación) und zugunsten der breiten — bislang marginalisierten — Massen der Bevölkerung.

⁵⁾ Belaúnde konnte sich im Parlament nur auf eine Minderheit von etwa einem Drittel der Abgeordneten und Senatoren stützen. Nach der Spaltung seiner eigenen Partei (Acción Popular) war seine parlamentarische Gefolgschaft noch weiter zurückgegangen.

der landwirtschaftlichen Nutzfläche⁶⁾. Die Landarbeiterschaft in den Latifundien wurde in rücksichtsloser Weise ausgebeutet. Verpachtung und Unterverpachtung von Land gegen Abtretung eines Teils der Ernte und Arbeitsverpflichtung auf dem „Hauptgut“ waren an der Tagesordnung. Die Bauernaufstände und die anschließende Guerilla (bis 1965) hatten nur geringfügige Verbesserungen gebracht⁷⁾. Der Versuch einer Agrarreform unter der Regierung Belaúnde war — nicht zuletzt aufgrund des Widerstandes der sich als sozialdemokratisch verstehenden, aber weit nach rechts abgerutschten APRA Haya de la Torres — in den Ansätzen stecken geblieben⁸⁾.

— Die industrielle Produktion des Landes wurde weitgehend von ausländischen Unternehmen kontrolliert. Bergbau (drei US-Unternehmen kontrollierten 85 % der Mineralförderung), Petroleumförderung (ein US-Unternehmen kontrollierte 75 % der Petroleumförderung) und seit Beginn der sechziger Jahre auch die Fischereiindustrie befanden sich na-

hezu ausschließlich in ausländischer Hand⁹⁾. — Die Massenmedien wurden von weniger als zehn Familienclans kontrolliert, die alleamt auch über Interessen im Agrar- und Industriebereich verfügten und darüber hinaus mit ausländischen Interessengruppen liiert waren¹⁰⁾.

— Die „repräsentative Demokratie“, die Peru seiner Verfassung nach darstellt, hatte nie mit den Realitäten übereingestimmt. Der Ausschluß der Analphabeten vom Wahlrecht und die Einschreibungspflicht ins Wahlregister (die von den Behörden bei unliebsamen Bewerbern oft verweigert oder verzögert wurde) hatten noch 1963 (bei den letzten Wahlen) dazu geführt, daß nur ca. 2 Millionen Personen das Wahlrecht besaßen (bei knapp 6 Millionen Menschen im Alter von über 21 Jahren). Die starken Abhängigkeiten im Agrarbereich (bei Gegenstimmen gegen den „offiziellen Kandidaten“ mußte mit Sanktionen der Großgrundbesitzer gerechnet werden), aber auch im industriellen Sektor, machten die „Freiheit der Wahlentscheidung“ zur Farce.

II. Die Politik der „Revolutionsregierung der Streitkräfte“ — Strukturreformen in allen Bereichen

Um die Erklärungen des Manifestes der Streitkräfte zu erfüllen und einen „peruanischen Sozialismus“ — unabhängig und verschieden von Kapitalismus und Kommunismus — zu schaffen, mußten zunächst die bestehenden oligarchischen Strukturen aufgebrochen und die starke Abhängigkeit von ausländischen Interessen abgebaut werden, um dann eine

Politik zugunsten der benachteiligten Massen und mit deren aktiver Beteiligung betreiben zu können. Dieses Endziel ist sicher auch heute — mehr als sieben Jahre nach dem Beginn der Revolution — erst in bescheidenen Ansätzen erreicht.

Zunächst schaffte das Revolutionsstatut alle Wahlen ab und verurteilte damit die Methoden der klassischen politischen Manipulation zur Wirkungslosigkeit. Die Streitkräfte machten deutlich, daß sie an der Macht zu bleiben

jedweder Koalition, die den Zugang zur Macht ermöglicht hätte, schließlich 1963 sogar mit dem Ex-Diktator Odría (1948—1956) eine Koalition eingegangen. Die APRA, die sich finanziell und als Wählerreservoir auf die großen Zuckerhazieden an der Nordküste Perus stützte, wollte diese als „agro-industrielle Komplexe“ aus der Agrarreform ausschließen und verhinderte damit faktisch eine Reform, die sie seit 1930 selbst immer wieder gefordert hatte. Siehe P. Klaren, *La Formación de las Haciendas Azucareras y los Orígenes del ARPA*, Lima 1970, und V. Villanueva, *El ARPA en Busca del Poder*, Lima 1975.

⁹⁾ Vgl. C. Malpica, *Los Dueños del Perú*, a. a. O., S. 160 ff.

¹⁰⁾ P. Schenkel, *La Estructura de Poder de los Medios de Comunicación en Cinco Países Latinoamericanos*, Santiago de Chile 1973, S. 77 ff.

⁶⁾ Vgl. A. Quijano, *Die Agrarreform in Peru*, in: E. Feder, *Gewalt und Ausbeutung. Lateinamerikas Landwirtschaft*, Hamburg 1973, S. 421; Ch. Roberts, *Der Zusammenhang zwischen Bodenreform und wirtschaftlicher Entwicklung: Der Fall Peru*, Berlin-München 1974, S. 18. Malpica zeigt auf, daß die erste Ziffer mit 0,4 % der Eigentümer eher noch überhöht ist, da die Statistiken die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe zugrunde legen und dabei Eigentümer von mehr als einem Betrieb mehrfach gezählt sind. Siehe C. Malpica, *Los Dueños del Perú*, Lima 1973⁵, S. 76 ff.

⁷⁾ Von der umfangreichen Literatur zu diesem Thema seien nur einige Titel genannt: H. Blanco, *Tierra o Muerte. Las Luchas Campesinas en el Perú*, Mexiko 1972; H. Neira, *Los Andes Tierra o Muerte*, Lima 1968; V. Villanueva, *Hugo Blanco y la Rebelión Campesina*, Lima 1967.

⁸⁾ Die 1924 von Haya im Exil in Mexiko und 1930 in Peru gegründete Alianza Popular Revolucionaria Americana hatte sich zunächst als „linke Alternative“ verstanden, war aber auf der Suche nach

gedächten, bis die Transformation des Staates abgeschlossen sei; entgegen oft geäußerter Meinungen schlossen sie jedoch die Beteiligung zivilen Personals an der Regierung nur für das Amt des Präsidenten und die als oberstes Regierungsorgan fungierende Junta Revolucionaria aus¹¹⁾. Im folgenden sollen die Ansätze zur Veränderung der ökonomischen und sozialen Strukturen kurz zusammenhängend dargestellt und im Anschluß daran das Problem der politischen Verankerung des neuen Systems diskutiert werden. Die Beschreibung dieser Reformmaßnahmen machen den Unterschied zwischen der peruanischen Militärregierung (die nicht zu Unrecht als linke Militärregierung beschrieben worden ist) und den Regierungen z. B. Brasiliens, Chiles oder Paraguays deutlich, die allesamt zum „klassischen Typ lateinamerikanischer Militärdiktaturen“ gerechnet werden müssen, bei denen „Reformen“ vor allem auf Erhaltung oder Wiederherstellung des Status quo hinauslaufen.

1. Agrarreform

Die peruanische Agrarreform von 1969 muß als eine der radikalsten Reformen angesehen werden, die bis heute in Lateinamerika durchgeführt worden sind¹²⁾. Grundmotto der Reform war das Ziel, demjenigen das Eigentum an Land zu übertragen, der es bearbeitet¹³⁾. Gleichzeitig wurde das Konzept des Staatseigentums als kommunistisches Modell ebenso abgelehnt wie das Konzept des individuellen Eigentums als kapitalistisches Modell. Diese letzte Alternative war durch die starken Produktionseinbußen, die die entsprechenden Reformen in Bolivien nach 1953 und Chile seit 1964 verursacht hatten, diskreditiert. Deswegen sollten — soweit wie möglich — bestehende Produktionseinheiten erhalten und in Form assoziativer Unternehmen im Eigentum aller Mitglieder weitergeführt werden. Anders als bei den schüchternen Reformversuchen nach 1956 — Regierung Prado, Militärregierung unter General Godoy 1962/63 nach den annullierten Wahlen von 1962 und schließ-

11) Bestehend aus den Oberkommandierenden der drei Waffengattungen, die gleichzeitig Heeres-, Marine- und Luftwaffenminister sind. Der Heeresminister übt in Personalunion das Amt des Premierministers aus. Die Junta Revolucionaria wählt einstimmig den Präsidenten der Republik, „Estatuto . . .“, a. a. O., Art. 3 und 4.

12) Vergleichbar sind nur die Reformen in Kuba — abgesehen vom grundverschiedenen politischen Ansatz — und die Boliviens von 1953.

13) „La Tierra para Quien la Trabaja“.

lich Regierung Belaúnde, die zwar ein Agrarreformgesetz erließ, aber wenig Anstalten gemacht hatte, es auch durchzuführen — sollten keine Ausnahmeregelungen Gültigkeit haben, d. h. auch die sogenannten „agro-industriellen Komplexe“ (Zuckerrohranbau) der Nordküste sollten betroffen sein. Für kleinere und mittlere Landbetriebe sollten lediglich Höchstgrenzen festgesetzt werden, die je nach Lage und Produktionsbedingungen (regelmäßige, unregelmäßige, fehlende Bewässerung, Weideland etc.) unterschiedlich waren¹⁴⁾. Die ungeheure Bedeutung dieser Reform¹⁵⁾ wird durch die Tatsache verdeutlicht, daß mehr als die Hälfte der peruanischen Bevölkerung auf dem Lande lebt und von der Landwirtschaft abhängig ist¹⁶⁾.

Aller Agrarbesitz oberhalb der festgelegten Höchstgrenzen wurde enteignet, die Entschädigung neben einer geringfügigen Barauschüttung in Staatspapieren geleistet, die mit 6 %, 5 % oder 4 % (je nach Gesamtsumme) verzinst und in 30, 25 oder 20 Jahren amortisiert werden. Lediglich der Viehbestand wurde in bar abgegolten. Bei der Bewertung des enteigneten Landes wurde auch die Selbsteinschätzung der ehemaligen Eigentümer für Steuerzwecke herangezogen, so daß Steuerhinterziehung durch Unterbewertung durch niedrigere Entschädigungen bestraft wurde¹⁷⁾. Die Agrarreform wurde phasenweise in den 13 Agrarzonen des Landes durchgeführt, da für eine kurzfristige Verwirklichung weder ausreichend Mittel im Staatshaushalt bereitstanden noch genügend Personal der Agrarreformbehörde vorhanden war. Dabei wurden zunächst die agrarindustriellen Komplexe im nördlichen Küstenstreifen betroffen¹⁸⁾. Die Gesamtplanung ging von 10 Millionen ha zu enteignenden Landes aus, die — in ver-

14) 150 ha an der Küste, 30–35 ha im Hochland und im Urwaldgebiet.

15) Ley de Reforma Agraria, No. 17716, ergänzt durch die Neuregelung des Wasserrechts, D. L. 17752 „Código del Agua“, das das Eigentum am Wasser auf den Staat überträgt und damit die bislang übliche Diskriminierung der Kleinen durch die Großen aufhebt.

16) 47 % der ökonomisch-aktiven Bevölkerung sind in der Landwirtschaft beschäftigt, die aber nur ca. 12 % zum Bruttosozialprodukt beiträgt (Zahlen aus 1974). S. Banco Continental, Perú en Cifras 75.

17) Für eine ausführliche Darstellung des Entschädigungsverfahrens s. Ch. Roberts, Der Zusammenhang zwischen Bodenreform und wirtschaftlicher Entwicklung: Der Fall Peru, a. a. O., S. 117 ff.

18) Allein die Hacienda Casa Grande der stark mit ausländischen Interessen verbundenen Familie Gildemeister umfaßte mehr als 20 000 ha. Vgl. C. Malpica, Los Dueños del Perú, a. a. O., S. 76 ff.

schiedenen Eigentumsformen — an rund 340 000 bäuerliche Familien verteilt werden sollten. Der Verteilungsprozeß sollte bis Dezember 1975 abgeschlossen sein; dieses Datum mußte aber um ein weiteres Jahr verschoben werden. Bislang deutet alles darauf hin, daß auch bis zu diesem Termin die Planung nicht voll eingehalten werden kann, da die ursprüngliche Schätzung des zur Verfügung stehenden Landes mangels zuverlässiger Unterlagen wohl zu hoch ausgefallen war. Bis März 1975 waren 6,7 Millionen ha enteignet, von denen 5,3 Millionen ha bereits an die neuen Eigentümer zugeteilt worden waren¹⁹⁾. Davon wurden 86 % assoziativen Unternehmen, der Rest Einzelfamilien (2,5 %) und Kleingruppen ländlicher Produzenten (11,5 %) übergeben. Eine individuelle Zuteilung erfolgte nur dort, wo aus geographischen Gründen die Schaffung größerer und damit leistungsfähigerer Produktionseinheiten nicht möglich war. Die wichtigsten assoziativen Produktionsformen sind agrarische Produktionsgenossenschaften (Cooperativas Agrarias de Producción — CAP's), gemeinwirtschaftliche Agrargesellschaften (Sociedades Agrícolas de Interés Social — SAIS) und Landgemeinden (Comunidades Campesinas).

Zu Beginn der Agrarreform war der Schaffung von Produktionsgenossenschaften höchste Priorität eingeräumt worden. Die Umwandlung der zehn großen Zuckerhazien an der Nordküste in Produktionsgenossenschaften hatte die ökonomische Lage der früheren Arbeitskräfte und jetzigen Eigentümer in geradezu dramatischer Weise verbessert. Die Durchführung war problemlos gewesen, da lediglich die Unternehmensform bereits bestehender leistungsfähiger Großbetriebe verändert werden mußte. Trotz der Rückzahlungsverpflichtung der Agrarschuld²⁰⁾ konnten einige dieser Unternehmen jährliche Gewinnüberschüsse auszahlen, die dem vollen Jahresgehalt eines Landarbeiters entsprachen. Politisch erwies sich diese Maßnahme jedoch als folgenschwerer Fehlschlag. Die Genossenschaftsmitglieder verwandelten sich in eine neue privilegierte Schicht, deren Einkommen einem Mehrfachen des durchschnittlichen

Einkommens auf dem Land entsprach. Außerdem lehnten sie die Zulassung neuer Mitglieder ab, um ihren Gewinnanteil nicht zu schmälern. Deswegen mußte immer stärker auf Gelegenheitsarbeiter zurückgegriffen werden, die nunmehr von den neuen Eigentümern ebenso ausgebeutet wurden wie früher von den Großgrundbesitzern. Wenn auch die Regierung inzwischen durch vorsichtigen Druck in vielen Fällen die Aufnahme zusätzlicher Mitglieder erreichen konnte, so bleibt das Grundproblem ungelöst: eine sehr kleine Minderheit von Bauern ist auf Kosten der großen Mehrheit privilegiert²¹⁾. Diese Fehlentwicklung hat wohl dazu beigetragen, daß in der späteren Entwicklung den gemeinwirtschaftlichen Agrargesellschaften Präferenz eingeräumt worden ist, da so ein Teil des angedeuteten Problems vermieden wird. Eine gewisse Kontrolle der Produktionsgenossenschaften hat sich die Regierung vorbehalten. Bis zur endgültigen Bezahlung der Agrarschuld (ca. 25 Jahre) muß der Geschäftsführer von der Regierung bestätigt werden — Aufsichtsrat und Verwaltungsrat werden hingegen von allen Mitgliedern in geheimer Wahl gewählt.

Neben den Genossenschaften sind die Landgemeinden (Comunidades Campesinas), anknüpfend an eine vor-inkaische peruanische Tradition²²⁾, besonders gefördert worden. Das Gemeindeland war in der Vergangenheit gemeinsam bewirtschaftet worden; aber im Laufe der Zeit war es in vielen Fällen von einigen dominierenden Familien in Beschlag genommen und sogar — widerrechtlich — verkauft oder verpachtet worden. Die Agrarreform hatte sich die Wiederherstellung des Gemeindeeigentums und die Vergrößerung der Anbauflächen (durch Zuteilung enteigneten oder Rückgabe widerrechtlich veräußerten Landes) zum Ziel gesetzt, um auch aus den Landgemeinden leistungsfähige Einheiten zu machen. Rund 9 Prozent des zuge teilten Landes gingen an die Landgemeinden. Da diese Größenordnungen noch immer nicht ausreichten, um die Lebensbedingungen der Gemeindemitglieder entscheidend zu verbessern, wurde gleichzeitig ein Programm zur Umwandlung der Gemeinden in Gemeinde-Unter-

¹⁹⁾ Diese und die folgenden Zahlenangaben aus A. Chirinos, La Reforma Agraria Peruana, in: Nueva Sociedad 21, Nov.-Dic. de 1975, S. 51 f., berechnet aus verschiedenen Veröffentlichungen des Agrarministeriums und der Agrarreformbehörde.

²⁰⁾ Die vom Staat vorfinanzierte Entschädigung an die Voreigentümer muß von den Empfängern voll zurückgezahlt werden.

²¹⁾ Für eine Studie der „Verteilungsleistung“ der „peruanischen Revolution“ vgl. R. Webb und A. Figueroa, Distribución del Ingreso en el Perú, Lima 1975.

²²⁾ Vgl. H. Castro Pozo, Del Ayllu al Cooperativismo Socialista, Lima 1969², u. auch U. P. Ritter, Dorfgemeinschaften und Genossenschaften in Peru, Göttingen 1966.

nehmen (Empresas Comunales) in die Wege geleitet. Auf diese Weise sollten durch Errichtung kleiner Verarbeitungsindustrien (Käseereien, Fischverarbeitung, Konservenherstellung und wenn möglich auch kleine Bergbaubetriebe) neue Arbeitsplätze in den Gemeinden selbst geschaffen werden. Mangels ausreichender Geldmittel und wegen der schlechten Ausbildungsverhältnisse auf dem Land sind diese Programme bisher nur in geringem Umfang erfolgreich gewesen. Eines der Ziele dieser Maßnahmen, die Vermeidung der Landflucht, ist deswegen noch immer unerreicht.

Ein eigenständiges peruanisches Modell des landwirtschaftlichen Unternehmensverbundes stellen die gemeinwirtschaftlichen Agrargesellschaften (SAIS) dar. SAIS wurden vor allem im Hochland gegründet²³⁾. Im Regelfall stellt eine im Rahmen der Agrarreform enteignete Viehzuchthazienda die Zentrale der SAIS dar, der die umliegenden Landgemeinden zugeordnet werden²⁴⁾. Die Überschüsse der — nun als Genossenschaft geführten — Zentrale werden dann nach einem festgelegten Schlüssel, der eigene Ressourcen und den gegenwärtigen Entwicklungsstand der Gemeinden berücksichtigt, für die Entwicklung der gesamten SAIS eingesetzt. Die zentrale Genossenschaft stellt die notwendige technische Hilfe zur Verfügung und wickelt auch die Finanzierung ab. Entscheidungen werden von einer Versammlung getroffen, in die jede Gemeinde und die zentrale Genossenschaft jeweils zwei Vertreter entsenden. Auch im Falle der SAIS hat sich die Regierung bis zur Tilgung der Agrarschuld die Bestätigung des Geschäftsführers vorbehalten. Der Erfolg der SAIS beruht offenbar vor allem auf der Leistungsfähigkeit der zentralen Kooperativen. So ist auch die Entwicklung in den einzelnen SAIS bisher sehr unterschiedlich verlaufen. Einigen blühenden Unternehmen stehen andere gegenüber, die am Rande des Existenzminimums vegetieren — und z. Z. nur durch Stundung der Agrarschuld am Leben erhalten werden können.

Als übergreifende Maßnahme wurden integrale ländliche Entwicklungsprogramme (Proyectos Integrales de Asentamiento Rural — PIAR) entwickelt, die die Gesamtentwicklung mehrerer agrarischer Unternehmen unter

²³⁾ Vgl. A. Chirinos, *La Reforma Agraria Peruana*, a. a. O., S. 51.

²⁴⁾ So z. B. im Falle der größten SAIS Tupac Amaru No. 1, Ltda., die auf der enteigneten Viehzuchthazienda der früheren Cerro de Pasco Corporation aufgebaut ist.

Einbeziehung des Kleinbesitzes in einer Region steuern und vor allem die notwendigen Infrastrukturverbesserungen (Straßen, Wasserversorgung, Gesundheitswesen, Elektrizität) koordinieren sollen.

Zusammenfassend kann die peruanische Agrarreform folgendermaßen gekennzeichnet werden: Der agrarische Großgrundbesitz in Peru ist verschwunden (und damit die politische Macht der Oligarchie auf dem Land gebrochen), die Zersplitterung des Landes wurde vermieden, leistungsfähige Produktionseinheiten erhalten. Die Agrarproduktion hat — nach Angaben des Wirtschaftsministers — unter der Reform nicht gelitten, allerdings auch nicht die zunächst erwarteten Fortschritte gebracht²⁵⁾. Die Produktionssteigerungen betragen 1972 0,8 %, 1973 2,4 %, 1974 2,3 % und 1975 1,0 %. An diesen relativ geringen Steigerungen waren die schlechte Witterung (1972) und eine verfehlte Subventionspolitik mitschuldig, da den einheimischen Produzenten seit 1973 durch zu niedrig festgesetzte Höchstpreise der Produktionsanreiz genommen worden war. Diese Politik wurde erst Mitte 1975 korrigiert, so daß für 1976 mit einer nennenswerten höheren Steigerung gerechnet wird²⁶⁾.

Trotz dieser relativen Erfolgsbilanz bleiben im Agrarsektor eine Reihe von ungelösten Problemen bestehen, die in Zukunft sehr explosiv werden könnten. Die Agrarreform betrifft nur 10 Millionen ha (von insgesamt 23 Millionen) und kommt höchstens 340 000 Familien zugute²⁷⁾. Insgesamt gibt es aber 1,2 Millionen (andere Schätzungen sprechen von 1,4 Millionen) ländliche Familien. Davon bewirtschaften 170 000 Ländereien, die zum Lebensunterhalt ausreichen. Die übrigen mindestens 690 000 Familien (200 000 Arbeitskräfte auf Privatbesitz, 240 000 Minifundisten, 250 000 ländliche Bauern) leben nach wie vor in kaum vorstellbarem Elend. Ihre Situation könnte nur durch Industrialisierungsmaßnahmen auf dem Land oder Kolonisierungsprojekte im noch wenig erschlossenen Amazonasgebiet erfolgen — beides nur langfristig er-

²⁵⁾ Nach den negativen Erfahrungen Boliviens und Chiles hätte ein anfänglicher Rückgang durchaus keine Überraschung bedeutet. Für die Angaben s. „Barúa Expuso que Sector Externo Ha Sufrido el Impacto de la Crisis Internacional“, in: *La Prensa* vom 13. 1. 1974.

²⁶⁾ Die Importsubventionen für Nahrungsmittel wurden weitgehend abgeschafft und statt dessen Düngemittel subventioniert; ebenda.

²⁷⁾ Zahlen aus A. Chirinos, *La Reforma Agraria Peruana*, a. a. O., S. 53.

reichbare und hohe Investitionen erfordernde Alternativen. Trotz einer im ganzen sicher außerordentlich erfolgreichen Agrarreform entsteht hier eine explosive Situation, die in Zukunft der Regierung noch viel Kopfzerbrechen bereiten wird. Von Skeptikern wird zudem darauf hingewiesen, daß eine akute Gefahr der Dekapitalisierung der agrarischen Betriebe besteht, da die neuen Besitzer mehr an direkter Ausschüttung als an neuen Investitionen interessiert sind und deshalb nur das gesetzlich vorgeschriebene Minimum an Reinvestitionen erfolgt ²⁸⁾.

2. Industriereform

Auch der peruanische Industriesektor hat seit 1968 eine tiefgreifende Umstrukturierung erfahren. Neben der Aufteilung in vier unterschiedlich strukturierte Produktionssektoren ist auf allen Ebenen versucht worden, auf gesetzlichem Wege Mitbestimmungs- und Miteigentumsmodelle einzuführen. Endziel soll die Schaffung eines pluralistischen Wirtschaftssystems mit voller Partizipation aller sein ²⁹⁾. Vorgesehen sind vier Wirtschaftssektoren:

1. Der staatliche Sektor, dem alle Grundindustrien, die strategisch wichtigen Unternehmen und diejenigen, die wegen ihrer überragenden Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung nicht privaten Gewinninteressen überlassen werden können, zugeordnet sind. Dazu gehören Rüstungsindustrie, Post- und Fernmeldewesen, Wasser- und Elektrizitätsversorgung, alle Grundstoffindustrien — insbesondere die Großunternehmen des extraktiven Sektors (Bergbau, Erdölförderung) —, die Fischereiindustrie (wegen ihrer großen Bedeutung für den Export) sowie die Vermarktung von Mineralien, Grundnahrungsmitteln und sonstigen landwirtschaftlichen Produkten, soweit sie für den Export bestimmt sind.

2. Der Sektor der reformierten Privatindustrie, zu dem vor allem die verarbeitende Industrie und die Bauwirtschaft gehören.

3. Der Sektor des Sozialeigentums, ein peruanisches Experiment der Arbeiterselbstverwaltung, bei dem jugoslawische Erfahrungen, aber auch Erfahrungen der skandinavischen Länder (Norwegen und Schweden) und ein in Spanien durchgeführtes Projekt Pate gestan-

den haben. Nach den Erklärungen der peruanischen Regierung soll dieser Sektor in (allerdings nicht genau definierter) Zukunft der bevorzugte Wirtschaftssektor werden.

4. Der Sektor der *Kleinindustrie und des Handwerks* (unter Einschluß der kunstgewerblichen Betriebe), der lange Zeit Stiefkind der staatlichen Aufmerksamkeit war, aber seit Februar 1976 durch den Erlass eines speziellen Gesetzes besondere Förderung erfahren soll ³⁰⁾. Dabei spielt vor allem die Tatsache eine große Rolle, daß ein Abbau der noch immer enorm hohen Arbeitslosigkeit im Bereich der Kleinindustrie noch am leichtesten zu verwirklichen scheint ³¹⁾.

Die reformierte Privatindustrie und der Sektor des Sozialeigentums stellen neben der z. Z. dominierenden Stellung der staatlich betriebenen Unternehmen im industriellen Bereich die wesentlichen Kernpunkte des peruanischen Entwicklungsmodells als *drittem Weg zwischen Kapitalismus und Kommunismus* dar und sollen im folgenden kurz skizziert werden ³²⁾:

Durch die Schaffung der *Comunidad Industrial* ³³⁾ soll im Bereich der verarbeitenden Industrie die Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihre Beteiligung am Eigentum des Unternehmens sukzessiv verwirklicht werden.

²⁸⁾ Decreto Ley No. 21435, veröffentlicht in: El Peruano vom 25. 2. 1976. Anstelle der Beteiligung an Eigentum und Entscheidung ist in diesem Sektor eine direkte Beteiligung am Unternehmenserfolg (Ausschüttung von 33 % des Nettogewinnes an die Arbeitnehmer) vorgesehen.

³¹⁾ Die Schätzungen — offene und versteckte Arbeitslosigkeit sowie Unterbeschäftigung (anteilig) eingeschlossen — liegen zwischen 35 und 48 % der arbeitsfähigen Bevölkerung.

³²⁾ Da an dieser Stelle nur eine skizzenhafte Übersicht gegeben werden kann, sei auf die ersten deutschsprachigen Veröffentlichungen zu diesem Themenkomplex verwiesen: M. Minkner, *Comunidad Industrial — Versuch einer neuen Struktur und Kontrolle des Eigentums in der peruanischen Industrie*, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 4. Heft 1974, S. 385 ff. (deren uneingeschränkt negative Beurteilung der Verfasser jedoch nicht teilt), und M. Minkner, *Propiedad Social — Das peruanische Modell der Arbeiterselbstverwaltung*, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 2. Heft 1975, S. 145 ff.

³³⁾ Mangels passender deutscher Übersetzung — etwa: die Gesamtheit aller abhängigen Vollzeitbeschäftigten in einem Unternehmen — soll die spanischsprachige Bezeichnung weiterverwandelt werden. Gesetzesgrundlage sind: Decreto Ley 18 350, D. L. 19 262 sowie eine Serie von Zusatzbestimmungen, ausführlich dokumentiert in M. Minkner, a. a. O., S. 387. Eine noch nicht verabschiedete Gesetzesnovelle sieht vor, auch die Teilzeitbeschäftigten in die Regelungen der *Comunidad Industrial* einzubeziehen.

²⁸⁾ Eine Fallstudie dazu in: D. Bayer, *Cinco Años de Reforma Agraria en el Perú — El Problema del Minifundio y la Descapitalización del Campesinado* — Universidad Nacional Agraria La Molina, mimeografiert, Lima 1974.

²⁹⁾ *Pluralismo económico con participación plena.*

Betroffen sind alle Industrieunternehmen mit mehr als sechs Beschäftigten oder mehr als einer Million Soles (entspricht z. Z. rund 60 000 DM) Bruttoeinnahmen pro Jahr. Ähnliche Regelungen gelten — mit geringfügigen Abweichungen — auch für die nichtstaatlichen Unternehmen³⁴⁾ im Bereich des Bergbaus, des Fischereiwesens und der Telekommunikation.

Die Comunidad Industrial eines jeden Unternehmens ist — nach Anerkennung durch das Industrieministerium — eine juristische Person des privaten Rechts, die kontinuierlich Eigentum am Unternehmen durch jährliche Zuteilung von 15 % des steuerpflichtigen Nettogewinns zur umgehenden steuerfreien Reinvestition im Unternehmen erwirbt. Ist eine Reinvestition nicht möglich, erwirbt die Comunidad Industrial mit diesem Anteil Beteiligungen am bestehenden Grundkapital des Unternehmens. Dieses Verfahren wird solange fortgesetzt, bis die Comunidad Industrial — und damit die Gesamtheit der Arbeitnehmer — einen 50%igen Anteil am Unternehmen erreicht hat. Von diesem Zeitpunkt an werden von der Comunidad Industrial Aktien ausgegeben, so daß die Arbeitnehmer nun auch individuell am Gewinn des Unternehmens — über die auf die Aktie entfallende Dividende — beteiligt sind. Um das Interesse der Arbeitnehmer am Erfolg des Unternehmens auch vor Erreichen der 50%igen Beteiligung zu erhöhen, werden zusätzlich zu den 15 % des Nettogewinnes, die auf die Comunidad Industrial übertragen werden, 10 % direkt an die Arbeitnehmer ausgeschüttet — davon 50 % zu gleichen Teilen und 50 % proportional zum Grundlohn oder Gehalt. Mit zunehmender Beteiligung am Eigentum erweitert sich auch die Beteiligung der Arbeitnehmer an der Unternehmensführung. In allen Unternehmen mit anerkannter Comunidad Industrial entsenden diese mindestens einen Vertreter in das geschäftsführende Gremium. Proportional zum Eigentumserwerb steigt die Beteiligung an der Geschäftsführung, bis sie 50 % erreicht.

Das vorstehend geschilderte Modell, das in der Vorstellung seiner Autoren vor allem zwei unmittelbare Resultate haben sollte, nämlich den Interessenausgleich zwischen Kapital und Arbeit und eine Steigerung der In-

³⁴⁾ Im staatlichen Bereich findet Eigentumserwerb der Arbeitnehmer nicht statt. Es ist lediglich „Eigentumsbildung“ über Ausgabe von Wertpapieren der staatlichen Entwicklungsförderungsgesellschaft COFIDE vorgesehen. Die Arbeitnehmer der staatlichen Unternehmen entsenden zwei Vertreter in die Direktionsgremien.

vestitionen in den betroffenen Bereichen³⁵⁾, konnte den hochgespannten Erwartungen bislang keineswegs genügen. Einerseits hat die Unsicherheit bei den Unternehmern über die zukünftige ökonomische und politische Gesamtentwicklung die Investitionsbereitschaft eher gemindert, andererseits hat das Nebeneinander der Comunidad Industrial mit den bereits bestehenden gewerkschaftlichen Organisationen der Arbeiterschaft zu einer Konkurrenzsituation geführt, die die Comunidad Industrial in vielen Fällen gezwungen hat, sich nicht als integrierenden Bestandteil des Unternehmens, sondern mehr als Interessenvertretung der Arbeitnehmer gegen die Unternehmensführung (der sie eigentlich selbst angehört) zu verstehen. Der abstrakte Eigentumserwerb am Unternehmen hat zu keiner stärkeren Identifikation mit diesem geführt. Im Gegenteil: Gerade Unternehmen mit bereits stark beteiligten Comunidades sahen sich in den beiden letzten Jahren heftigen Streiks ausgesetzt (die über Produktions- und Gewinneinbußen den Eigentumserwerb der Comunidad Industrial verlangsamten).

Außerdem haben sich eine Reihe von schwerwiegenden Problemen ergeben, die z. T. durch Zusatzgesetze geregelt und in einer Novelle zum Gesetz über die Comunidad Industrial bereinigt werden sollen (nur in einigen Fällen mit Aussicht auf Erfolg). So sind Manipulationen der Gewinne — zum Schaden der Comunidad Industrial — nur schwer zu verhindern; insbesondere ist die Verlagerung von Gewinnen auf mit dem Unternehmen verbundene, aber rechtlich selbständige Handelsunternehmen (die nicht der Industriegesetzgebung unterworfen sind) kaum kalkulierbar. Durch überhöhte Gehälter für das Führungspersonal kann ebenfalls der Nettogewinn verringert werden³⁶⁾. Wegen der unterschiedlichen Rentabilität der Unternehmen wird zudem die angestrebte 50 %ige Beteiligung der

³⁵⁾ So war z. B. eine gesteigerte Investitionstätigkeit der Arbeitnehmer mit dem Ziel, das Erreichen der 50 %igen Beteiligung der Arbeitnehmer hinauszuschieben, erwartet worden. Einen solchen Effekt hätte die Regierung durchaus begrüßt. Deshalb wurde wohl auch keine gesetzliche Frist gesetzt, bis zu der die 50 %ige Beteiligung erreicht sein müßte.

³⁶⁾ Mit dem Maßnahmenbündel vom 12. 1. 1976 wurde das Höchstgehalt auf 70 000 S/. (etwa 1 600 US\$) festgesetzt. Darüber hinausgehende Gehaltszahlungen müssen von dem Gewinnanteil des Unternehmens nach Abzug des Anteils der Comunidad Industrial (75 %) getragen werden. S. „Barúa Expuso . . .“ a. a. O. Dieses Verfahren scheint zwar „gerecht“, hat aber die Konsequenz, daß die Abwanderung von Spitzenpersonal beschleunigt wird.

Arbeitnehmer mit sehr unterschiedlicher Geschwindigkeit erreicht. Mangels eines Ausgleichsmechanismus werden so die Unterschiede innerhalb der Industriearbeiterschaft weiter vertieft. So war nach Angaben des Industrieministeriums Ende 1973 erst eine durchschnittliche Beteiligung von 5,8 % am Aktienkapital der Unternehmen mit Comunidad Industrial erreicht³⁷⁾. Bei gleichbleibender Entwicklung wären rund 40 Jahre erforderlich, um überall die 50%ige Beteiligung zu erreichen. Auch die direkte Ausschüttung von 10 % des Gewinns zeigt für 1973 eine extrem unterschiedliche Verteilung: In der kautschukverarbeitenden Industrie, die nur 0,5 % der Unternehmen und weniger als 1 % der Arbeitskräfte ausmacht, wurden pro Arbeitnehmer 18 776 S/. ausgeschüttet, in der wesentlich größeren grafischen Industrie (8 % der Unternehmen und 11 % der Arbeitskräfte) dagegen nur 915 S/. — eine Differenz von 20:1³⁸⁾!

Als originären Beitrag zum Versuch der Strukturveränderung über die Reform des Produktionssektors muß der Sektor des Sozialeigentums (Sector de Propiedad Social) angesehen werden³⁹⁾. Grundlage ist das Gesetzesdekret 20598⁴⁰⁾. Ziel des Sektors der Propiedad Social ist es, einen Wirtschaftssektor zu schaffen, der die Gruppenegoismen ausschaltet⁴¹⁾ und unter demokratischer Beteiligung aller Mitglieder des Sektors der integralen ökonomischen Entwicklung des gesamten Gesellschaftssystems dient. Da diese Unternehmensform als die Verwirklichung des Ziels der Revolution, eine „soziale Demokratie der vollständigen Partizipation“ zu schaffen — zumindest für den Produktionsbereich —, angesehen wird, soll sie in Zukunft zum prioritären Sektor der peruanischen Wirtschaft ausgebaut werden⁴²⁾. Bei der Er-

arbeitung des Gesetzes wurden ausländische Erfahrungen zugrunde gelegt, jedoch keineswegs — z. B. das jugoslawische Modell der Arbeiterselbstverwaltung — kopiert. Außerdem wurden Anregungen peruanischer politischer Gruppierungen (Partido Demócrata Cristiano und Movimiento Social Progresista) einbezogen⁴³⁾. Wichtigstes Unterscheidungsmerkmal zu den anderen Wirtschaftssektoren ist die Eigentumsregelung: Das Eigentum bezieht sich auf den gesamten Sektor, steht der Gesamtheit der Arbeitskräfte (einschließlich des Managements) dieses Sektors zu und ist nicht individuell verfügbar. Der deutsche Begriff Sozialeigentum ist deswegen schon aufgrund der Beschränkung auf die Mitglieder des Sektors irreführend. Unternehmen der Propiedad Social (im folgenden Empresas de Propiedad Social — EPS — genannt) können in allen Sektoren, die nicht ausschließlich dem Staat vorbehalten, aber im Rahmen der staatlichen Planung als prioritär ausgewiesen sind, gegründet werden. Die Erstfinanzierung einschließlich der Vorstudien erfolgt zunächst aus Haushaltsmitteln⁴⁴⁾, die später zurückgezahlt werden müssen. Über einen zentralen Fond (Fondo Nacional de Propiedad Social), der aus Gewinnanteilen bestehender EPS, Haushaltsmitteln und Anleihen aufgefüllt wird, sollen a) schwächere Unternehmen des Sektors unterstützt werden bzw. Zusatzinvestitionen in solchen Unternehmen, die aus eigener Kraft nicht geleistet werden können, ermöglicht und b) neue EPS gegründet werden. Durch diese „eingebaute Dynamik“ soll die Schaffung von Arbeitsplätzen angeregt und eine gleichmäßigere Verteilung des Ergebnisses des Gesamtsektors (nicht der Einzelunternehmen) sichergestellt werden. Bestehende Unternehmen anderer Rechtsformen können ebenfalls in EPS umgewandelt werden, auch agrarische Unternehmen, wie z. B. Produktionsgenossenschaften und SAIS. In diesen Fällen müssen jedoch die Grundprinzipien der Propiedad Social — insbesondere bezüglich Eigentumsregelung und Überschußverwertung — akzeptiert werden.

Mitglieder der EPS sind alle Beschäftigten (Voll- und Teilzeitbeschäftigte⁴⁵⁾) mit grundsätzlich gleichen Rechten und Pflichten. Das

³⁷⁾ Die Zahlen sind ungewichtet und deswegen wegen der besonders hohen Beteiligung vor allem in kleinen Unternehmen stark nach oben verschoben.

³⁸⁾ Angaben aus R. Rodríguez, Comunidad Industrial. Revolución y Reforma de la Empresa en el Perú, in: E. J. Kerbusch (Hrsg.), Cambios Estructurales en el Perú 1968—1975, Lima 1976, S. 35 ff.

³⁹⁾ Die Übersetzung ist — wie zu zeigen sein wird — unbefriedigend, deswegen sollen im folgenden die spanischsprachigen Bezeichnungen verwandt werden.

⁴⁰⁾ D. L. 20 598 veröffentlicht in El Peruano vom 2. 5. 1974.

⁴¹⁾ Wie sie in den agrarischen Genossenschaften und in den Comunidades Industriales noch immer vorherrschen.

⁴²⁾ Eine Zielsetzung, die angesichts der Bedeutung des staatlichen Sektors und der geringen zur Verfügung stehenden Finanzierungsmittel vorerst als utopisch angesehen werden muß.

⁴³⁾ Eine Dokumentation und ausführlichere Darstellung bei M. Minkner, Propiedad Social ... a. a. O., S. 146 ff.

⁴⁴⁾ Über die staatliche Entwicklungsgesellschaft COFIDE.

⁴⁵⁾ Im Gegensatz zur Comunidad Industrial, in der Teilzeitbeschäftigte ausgeschlossen sind (das soll jedoch in einer Gesetzesnovelle geändert werden).

oberste Organ der EPS ist die Generalversammlung (Asamblea General) aller Mitglieder — das Entscheidungsgremium das Direktionskomitee (Comité Directivo). Der Geschäftsführer, der das Unternehmen nach außen vertritt, wird auf Vorschlag des Direktionskomitees von der Generalversammlung (auf unbegrenzte Zeit) gewählt und gegebenenfalls abberufen. Jede EPS muß über ein Schiedskomitee und ein Erziehungskomitee verfügen. Mitarbeit an allen Unternehmensentscheidungen soll über eine nicht genau definierte Zahl von Spezialkomitees erfolgen, die die Geschäftsführung in wirtschaftlichen und technischen Fragen beraten (und indirekt kontrollieren) sollen. Der Sektor der Propiedad Social ist von der regionalen Ebene — Unternehmen, regionale Zusammenschlüsse — bis zur zentralen Lenkung, dem Sistema Nacional de Propiedad Social, dessen Präsident (im Ministerrang) direkt dem Staatspräsidenten untersteht, hierarchisch gegliedert.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann über den „Erfolg“ des neuen Wirtschaftssektors noch keine Bewertung erfolgen. Bislang sind etwa 35 EPS gegründet und etwa 60 Projekte genehmigt worden; rund zehn haben die Produktion bzw. die Dienstleistungen aufgenommen. Nach Angaben der Comisión Nacional de Propiedad Social liegen einige hundert Anträge vor, deren Studium noch nicht abgeschlossen ist oder noch nicht begonnen hat⁴⁶⁾. Aussagen darüber, inwieweit der Sektor der Propiedad Social die ökonomischen Probleme Perus lösen kann — das heißt in erster Linie zur Überwindung der Arbeitslosigkeit und in zweiter Linie zur Verwirklichung des Anspruches einer authentischen Beteiligung der Basis der Bevölkerung an den (in diesem Fall betrieblichen) Entscheidungen beizutragen —, sind auf der Basis dieses Datenmaterials naturgemäß nicht möglich.

Kritik ist bereits von vielen Seiten vorgebracht worden. Zwei Ansätze scheinen inhaltlich besonders relevant. Der neue Sektor ist in eine im wesentlichen kapitalistisch organisierte — wenn auch in vorsichtiger Umstrukturierung befindliche — Produktionsstruktur eingebettet und wird deswegen von der Übermacht des staatlichen Sektors auf der einen und des privaten Sektors auf der anderen Seite langfristig erdrückt — oder bis zur Bedeutungslosigkeit isoliert. Dafür spricht die Tatsache, daß die Unternehmen des Sektors

juristische Personen des sozialen Rechts (derecho social) sind, das aber in Peru überhaupt nicht (oder jedenfalls noch nicht) existiert⁴⁷⁾. Zum anderen ist die Gesamtstruktur des Sektors sehr stark auf staatlichen Einfluß abgestellt (Übermacht staatlicher Stellen in allen letztlich entscheidenden Gremien). Beide Kritikpunkte beziehen sich jedoch auf den Ist-Zustand und verweisen keinesfalls auf unlösbare Probleme. Alle Gesetzesvorhaben der peruanischen Regierung, die auf gesellschaftliche Umstrukturierung zielen, haben faktisch bislang Neuland betreten müssen. Ständige Anpassungen an die (neuen) Realitäten sind dabei eher die Regel als die Ausnahme gewesen⁴⁸⁾. Aus diesem Grunde sollen die genannten Kritikpunkte als konstruktive Verbesserungsvorschläge gesehen und nicht als Argument gegen die Einführung des Systems benutzt werden. Zweifel sind allerdings an der Möglichkeit erlaubt, den Sektor der Propiedad Social in absehbarer Zeit zum prioritären Sektor der peruanischen Wirtschaft zu entwickeln. Die Tendenz scheint zur Zeit eher dahin zu gehen, die Funktions- und Leistungsfähigkeit zunächst in den Bereichen zu testen, in denen direkte staatliche Interventionen nicht vorgesehen und private Investitionen nicht zu erreichen sind. An einigen ausgewählten (größeren) Unternehmen könnte dann gleichzeitig versucht werden, die Funktionsfähigkeit der Unternehmensform der Propiedad Social nachzuweisen. Vor diesem Nachweis dürften private Mittel nur in geringem Umfange zur Verfügung stehen. Die Haushaltslage dürfte ein stärkeres Engagement auch kaum zulassen.

3. Kontrolle des Finanzsektors

Eine der Grundlagen der Strukturreformen im produktiven Bereich war die Ausweitung des staatlichen Einflusses im Finanzierungssektor. Dabei ging es nicht nur darum, private Einflüsse im Finanzsystem, die die angestrebten Strukturreformen hindern oder zumindest verlangsamen könnten, abzubauen, sondern auch darum, das weitgehend mit ausländischen Interessen verflochtene Bankensystem wieder nationaler Kontrolle zu unterstellen. Im Plan Inca sind deswegen als Zielsetzung die progressive Übernahme des Kreditsektors in Staatsregie und die Schaffung eines legislativen Systems, das die effektive Kontrolle des

⁴⁶⁾ Stand 31. 12. 1975 — Angaben aus Propiedad Social, Beilage zu La Crónica vom 31. 12. 1975.

⁴⁷⁾ Darauf wird sehr deutlich abgestellt bei M. Minkner, Propiedad Social . . . , a. a. O., passim.

⁴⁸⁾ So bei Agrarreform und Reform des privaten Unternehmens, siehe oben.

Staates über die Geld- und Kreditpolitik gewährleistet, vorgesehen. Außerdem sollen die Entwicklungsbanken gefördert und der ebenfalls weitgehend aus dem Ausland gesteuerte Versicherungssektor verstaatlicht werden. Zur Konzentrierung der früher zersplitterten Zuständigkeit im ökonomischen Bereich wurde das Wirtschafts- und Finanzministerium durch Zusammenlegung der bislang getrenn-

ten Ressorts geschaffen. Zur Gesamtplanung der Entwicklung war bereits 1962 von der Interims-Militärregierung ein nationales Planungsinstitut gegründet worden⁴⁹⁾. Bezeichnenderweise war es nun wieder eine Militärregierung, die dieses Instrument auch zu nutzen gewillt war. Die Aufwertung des INP-Chefs durch Verleihung des Kabinettsrangs macht das sehr deutlich⁵⁰⁾.

III. Ökonomische Perspektiven unter Berücksichtigung der eingeleiteten Reformen

Als Folge der Rezessionserscheinungen in der gesamten Weltwirtschaft befindet sich das stark von Rohstoffexporten abhängige Peru zur Zeit in einer ernststen wirtschaftlichen Krise. Durch die starke Diversifizierung des Rohstoffangebots⁵¹⁾ sind die Auswirkungen in Peru zwar später als in von nur einem einzigen oder wenigen Exportprodukten abhängigen Ländern eingetreten, schlagen aber jetzt voll durch⁵²⁾. Verschärft wird diese Lage durch die Tatsache, daß die privaten Unternehmer — verunsichert durch die Reformansätze und von der Regierung zu lange darüber im unklaren gelassen, wie weit die Reformen schließlich getrieben werden sollen⁵³⁾ — ihre Investitionen während der ersten Jahre

der „Revolution“ stark eingeschränkt haben und jetzt nur langsam wieder zu stärkerem Engagement angeregt werden können. Die Auswirkungen dieses Investitionsrückgangs werden aber noch über Jahre bemerkbar sein. Durch die strikte Anwendung der Entscheidung 24 des *Andenpaktes*⁵⁴⁾, die private Investitionen ausländischer Kapitalgeber stark reglementiert, wurde auch die Auffüllung dieser Investitionslücke auf diesem Wege erschwert. Dieser Effekt ist aber durchaus gewollt, da das Entwicklungskonzept der peruanischen Regierung der nationalen Kontrolle Priorität vor wirtschaftlichem Wachstum um jeden Preis — hier den der Abhängigkeit von ausländischen Interessen — einräumt. Als Resultat der Summe der vorgenannten Entwicklungen ist die wirtschaftliche Lage Perus Anfang 1976 durch folgende Faktoren zu kennzeichnen:

- a) geringe landwirtschaftliche Produktionssteigerungen, die weit hinter dem Bevölkerungswachstum von zur Zeit 2,9% zurückbleiben;
- b) Rückgang der Privatinvestitionen und damit Rückgang der Produktion der privaten Unternehmen, u. a. verstärkt durch umfangreiche Streikbewegungen während des Jahres 1975⁵⁵⁾;
- c) starke Zunahme der Importe, insbesondere bei Grundnahrungsmitteln, und damit hoher Devisenabfluß;
- d) starker Rückgang der Exporterlöse (bei nur geringem Rückgang des Exportvolumens) und damit sinkender Devisenzufluß;

⁴⁹⁾ Nach der annullierten Wahl von 1962, in der der APRA-Führer Haya de la Torre zwar die Mehrheit, aber nicht das erforderliche Drittel der Gesamtstimmen erhalten hatte. S. u. a. G. Hilliker, *The Politics of Reform in Peru*, Baltimore 1971, S. 61 ff. Auch J. Sotelo, K. Esser, B. Moltmann, *Die bewaffneten Technokraten*, Hannover 1975, S. 64.

⁵⁰⁾ Eine ausführliche Diskussion der neuen Finanzpolitik kann hier nicht erfolgen. Eine detaillierte Darstellung findet sich bei G. de la Melena, *Aspectos Financieros del Plan del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada y Acciones Previstas en el Plan de Desarrollo 75/78*, in: E. J. Kerbusch, *Cambios Estructurales ...*, a. a. O., S. 67 ff. Zur Gegenüberstellung von Planung (für 1975) und tatsächlichen Resultaten vgl. J. C. Bossio, *Retardos en el Plan de Desarrollo 1971—1975*, in: *Sucesos* vom 1. 2. 1976, S. 4 und 5.

⁵¹⁾ Z. B. 1974: Kupfer 22,9%; Fischereiprodukte 15,6%; Silber 10,9%; Zink 10,5%; Zucker 10,3%; Eisen 8,8%; Baumwolle 6,5%; Zinn 4,3%. Angaben aus: Banco Continental, *Perú en Cifras 75*.

⁵²⁾ S. „Barúa Expuso ...“, aus *La Prensa* vom 13. 1. 1976 (Rede des Wirtschafts- und Finanzministers zur wirtschaftlichen Lage).

⁵³⁾ Der Plan Inca — nach Angaben des ersten Präsidenten der Revolutionsregierung, Juan Velasco Alvarado, bereits vor der Machtübernahme erarbeitet — wurde erst am 28. 7. 1974 bekanntgegeben (veröffentlicht in *El Peruano* vom 30. 7. 1974); s. auch A. Zimmermann, *El Plan Inca — Objetivo: Revolución Peruana*, Lima o. J. (1974).

⁵⁴⁾ S. Junta de Acuerdo de Cartagena, *Regimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros*, Lima 1971 u. Ministerio de Economía y Finanzas, *Manual de Tratamiento al Capital Extranjero*, Lima 1973.

⁵⁵⁾ S. auch die obigen Kapitel über Agrar- und Industriereform.

e) zunehmendes Handelsbilanzdefizit als Konsequenz von c) und d), bei sich verschlechternden terms of trade;

f) zunehmende Auslandsverschuldung zur Aufrechterhaltung der Investitionen im extraktiven Sektor ⁵⁶⁾;

g) eine Inflationsrate von rund 25 %.

Zur Überwindung dieser Situation wurde von der Regierung ein Programm zur ökonomischen Reaktivierung erlassen, dessen Kernmaßnahmen wie folgt zusammengefaßt werden können ⁵⁷⁾:

a) Genehmigungspflicht für Importe;

b) Beschränkung nicht entwicklungsrelevanter Importe und Einschränkung der Devisenverluste durch Auslandsreisen mittels Zusatzsteuern;

c) Steuererhöhungen;

d) Abbau der Subventionen — und damit Preissteigerungen bei Kraftstoffen, Fahrpreisen und einer Reihe von Grundnahrungsmitteln;

e) eine einheitliche Lohn- und Gehaltserhöhung für alle abhängig Beschäftigten und gleichzeitig Festsetzung einer Höchstgrenze für Lohn- und Gehaltserhöhungen durch Tarifverträge für das Jahr 1976;

f) Förderung der kleinen und mittleren Industrieunternehmen durch ein spezielles Gesetz ⁵⁸⁾;

g) Einschränkung der Staatsausgaben im administrativen Bereich.

IV. Reformansätze im gesellschaftspolitischen Bereich: Medien-, Erziehungs- und Gesundheitspolitik

Der Reformansatz der Revolutionsregierung ist nicht auf die Strukturveränderungen im Agrar- und Unternehmensbereich beschränkt geblieben, sondern hat auch den gesellschaftspolitischen Bereich in seinem ganzen Umfang erfaßt. Die tatsächlich erfolgten Veränderungen sind jedoch in den einzelnen Bereichen sehr unterschiedlich. Ohne an dieser

Im September 1975 war bereits versucht worden, die landwirtschaftliche Produktion durch eine Verlagerung von Subventionen von Nahrungsmitteln (die der städtischen Bevölkerung zu Lasten des Produzenten zugute kamen) auf Düngemittel (die zusätzlich zu der Steigerung der Erlöse durch die dadurch entstehenden Preiserhöhungen direkt dem agrarischen Produzenten zugute kommen) anzuregen. Gleichzeitig war zur Verbesserung der Exportchancen der peruanische Sol um 16,3 % abgewertet worden.

Dieses gesamte Maßnahmenbündel wird ergänzt durch den Versuch zum Abschluß eines *Sozialpakts*, mit dessen Hilfe die Produktionseinbußen aufgrund von Arbeitsauseinandersetzungen soweit wie möglich ausgeschaltet werden sollen. Die „neue Wirtschaftspolitik“ macht die Widersprüche zwischen Anspruch und Wirklichkeit eines revolutionären Ansatzes unter gegebenen ökonomischen Verhältnissen deutlich. Die Pläne zur Umverteilung mußten weitgehend eingeschränkt werden, um das notwendige Minimum an wirtschaftlichem Wachstum sicherzustellen, ohne das (bei ebenfalls gegebenem Bevölkerungswachstum) die Existenzbasis des ökonomischen und politischen Systems in Frage gestellt würde. Der derzeitige Trend kann deswegen nur auf die Konsolidierung der erreichten Reformen, nicht auf eine Vertiefung um jeden Preis hinauslaufen. Erst eine entscheidende Verbesserung der internationalen Wirtschaftslage — und damit eine nennenswerte Verbesserung der Rohstoffpreise — würde eine Vertiefung des reformerischen Ansatzes erlauben.

⁵⁶⁾ Aufgrund der Langfristigkeit der Projekte würde eine Einschränkung der Investitionen die angestrebte Entwicklung in späteren Jahren gefährden.

⁵⁷⁾ S. Banco Continental, News Letter No. 538 v. 20. 1. 1976.

⁵⁸⁾ S. oben unter Industriereform.

Stelle alle Bereiche darstellen zu können, soll doch auf einige Komplexe beispielhaft eingegangen werden. Dabei wird auch deutlich, welche ökonomischen, gesellschaftlichen oder auch nur administrativen Hemmnisse einem konsequenten Reformkonzept im Wege stehen.

1. Medienpolitik

Die Massenmedien befanden sich vor der Machtübernahme der Militärs 1968 in enger Verquickung mit politischen und ökonomischen Interessen und Einflüssen in der Hand

weniger Familien, die Presse, Rundfunk und Fernsehen konsequent zur Verteidigung, Wahrung und Vermehrung dieser Interessen einsetzen⁵⁹). Zur „Politik der Revolutionsregierung“ gehörte deswegen der Versuch, die Massenmedien zu „peruanisieren“ und in den Dienst der repräsentativen Organisationen der Bevölkerung zu stellen (Plan Inca). Bis 1968 kontrollierte die Regierung eine Rundfunkstation (Radio Nacional) und einen Fernsehkanal (Canal 7 TV); beide verbreiteten in Abhängigkeit vom Erziehungsministerium kulturelle und erzieherische Programme. Daneben existierte mit „El Peruano“ ein offizielles Mitteilungsblatt der Regierung. Mit dem Gesetz über die Telekommunikation (Ley de Telecomunicaciones) übernahm die Regierung 1971 51 % der Aktien der Fernsehkanäle und 25 % der Rundfunksender. Gleichzeitig wurde die Zahl der Sender, über die ein Eigentümer oder ein Unternehmen maximal verfügen darf, drastisch beschränkt. Mit diesem kontrollierenden Einfluß (im Falle des Fernsehens sogar der Dominanz) war die Ausgangslage geschaffen für eine Funktionsveränderung dieser Medien mit dem Ziel, sie in den Dienst des Prozesses der politischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Veränderungen zu stellen. Sieht man von den Nachrichtensendungen, die von einer staatlichen Produktionsgesellschaft erstellt werden (Telecentro), und der Sendezeit für offizielle Verlautbarungen, Reden etc. ab, sind diese Möglichkeiten bislang wenig genutzt worden, da nationale Produktionen nur in ungenügendem Umfang zur Verfügung stehen — und auch ausgebildetes Personal fehlt, um kurzfristig Abhilfe zu schaffen.

Die Reform der Tagespresse ist hingegen schon weiter gediehen. Bei der Tageszeitung „La Crónica“ erwarb die Regierung über die Staatsbank die Aktienmehrheit und fusionierte das Unternehmen mit dem „Peruano“⁶⁰). Damit verfügt die Regierung über direkten Zugang zum Zeitungspublikum. Die übrigen großen Tageszeitungen (gran prensa mit entweder mehr als 20 000 Exemplaren oder nationaler Verbreitung) wurden den organisierten Sektoren der Bevölkerung zugeteilt, nachdem sie zunächst vom Staat (gegen Entschädigung) enteignet⁶¹) und zur Vorbereitung

dieser Zuteilung ein Jahr lang direkt verwaltet worden waren. Die Verwaltung erfolgt nunmehr durch privatrechtliche Assoziationen, deren Spitzengremium sich aus Delegierten der verschiedenen Einzelorganisationen des Sektors zusammensetzt. So wurde die größte und einflußreichste Zeitung Limas, El Comercio, dem Agrarsektor zugeteilt. In seine „asociación civil“ werden Delegierte der Produktionsgenossenschaften, der SAIS, der kleinen und mittleren ländlichen Produzenten entsandt. Der Umwandlungsprozeß ist noch nicht voll abgeschlossen, da sich die Regierung bei der Übergabe an die neuen Eigentümer die Ernennung des Direktors noch auf ein weiteres Jahr vorbehalten hat.

Es ist in und außerhalb Perus intensiv darüber diskutiert worden, ob dieses System mit dem Prinzip der Pressefreiheit vereinbar sei. Festzustellen ist in diesem Zusammenhang, daß die Situation vor 1974 keineswegs ein Beispiel für Pressefreiheit gewesen ist, allenfalls von Freiheit des potenten Wirtschaftsunternehmens „Zeitung“. Daß diese Unternehmen dem Veränderungsanspruch der Militärregierung ablehnend gegenüberstanden, versteht sich beinahe von selbst. Aus dieser Sicht erschien den Vorbesitzern die Sozialisierung (nicht: Verstaatlichung) der Presse auch als ein Versuch zur Zerschlagung der Opposition. Zuzustimmen ist der Kritik an dieser Maßnahme insoweit, als sich die Qualität der meisten der betroffenen Blätter in der Folge verschlechtert hat. An die Stelle der Opposition trat in vielen Fällen eine unkritische Verbreitung der Regierungsmeinung (bzw. dessen, was die von der Regierung ernannten Direktoren dafür hielten). Dieser Zustand hat sich jedoch inzwischen gebessert.

Es bleibt abzuwarten, ob mit der endgültigen Übernahme der Zeitungen durch die organisierten Sektoren der Bevölkerung, d. h. mit der Übertragung auch der Zuständigkeit für die Wahl des Direktors, sowie der Übernahme des vollen ökonomischen und administrativen Risikos an die „asociaciones civiles“ Änderungen eintreten. Erst dann wird ein Urteil darüber möglich sein, ob der Versuch, ein unbefriedigendes und auf die Dauer nicht systemkonformes Pressesystem durch eine sicherlich originelle — und vor allem originär peruanische — Lösung zu verändern, als gelungen angesehen werden kann oder nicht. Bei allen Bedenken bezüglich der Funktionsfähigkeit des neuen Systems in der Praxis kann jedenfalls kaum bezweifelt werden, daß

⁵⁹) Für Details s. P. Schenkel, *La Estructura de Poder ...*, a. a. O., S. 77 ff.; J. Gargurevich, *Mito y Verdad de los Diarios de Lima*, Lima 1972; C. Malpica, *Los Dueños del Perú*, a. a. O., S. 34 ff.

⁶⁰) Zum Staatsunternehmen EDITORA PERU (D. L. 21 240 vom 11. 2. 1976).

⁶¹) Am 28. 7. 1974.

es in der Theorie als weitaus „demokratischer“⁶²⁾ angesehen werden muß als das bloße Prinzip der Unternehmensfreiheit im Pressektor. Ein zusätzliches Korrektiv der unkritischen Berichterstattung der Tageszeitungen stellen in jedem Falle die — nicht kontrollierten — politischen Wochenzeitschriften dar, die — nach einer Periode der Repression von Ende 1974 bis zum Regierungswechsel im August 1975 — wieder völlig frei agieren können.

2. Erziehungspolitik

Im Bereich der Erziehungspolitik konnte die Militärregierung an unbestreitbare Erfolge der Regierung Belaúnde anknüpfen. Schulpflicht und Kostenfreiheit in allen staatlichen Erziehungseinrichtungen waren längst etabliert. Belaúnde hatte ein Dringlichkeitsprogramm zum Bau von Schulen besonders in den unterversorgten ländlichen Gebieten durchgesetzt. An den traditionellen Inhalten und der Organisation des Erziehungssystems hatte sich aber wenig geändert. Die Lehrinhalte waren gekennzeichnet durch nicht an die Gegebenheiten des Landes angepaßte — unverändert aus dem Ausland übernommene — Programme, scharfe Trennung in einen im Umfang kleinen, aber qualitativ hochwertigen privaten Bereich und einen großen staatlichen Bereich minderer Qualität. Die hohen Kosten der privaten Institutionen garantierten eine frühzeitige Selektion und schlossen sozialen Aufstieg über das etablierte Erziehungssystem weitgehend aus. Da ein Teil der privaten Schulen — darunter die qualitativ besten — Auslandsschulen mit einem großen Anteil ausländischen Lehrpersonals waren (und sind!), wurde dadurch die Verflechtung der einheimischen Elite mit fremden Interessen frühzeitig gefördert. Der propagierten und theoretisch auch gegebenen Chancengleichheit im Erziehungssystem standen somit unüberwindliche Realitäten entgegen. Das System diente per Saldo der Erhaltung des Status quo. Hinzu kam als Entwicklungshemmnis die für alle lateinamerikanischen Länder charakteristische Schwerpunktbildung in der geisteswissenschaftlichen Ausbildung unter Vernachlässigung der technischen Disziplinen, die zudem meist in sehr theoretischer Form (z. B. Institute für Physik oder Chemie ohne

⁶²⁾ Zumindest, wenn man darunter die Beteiligung einer größeren Zahl (vielleicht sogar der Mehrheit der Bevölkerung) an den Entscheidungsprozessen versteht.

Laboreinrichtung etc.) dargeboten wurden. Zur Veränderung des Erziehungssystems in Übereinstimmung mit den Postulaten der „peruanischen Revolution“ waren deswegen einige Grundzielsetzungen geboten:

- a) Verwirklichung der Chancengleichheit in der Praxis;
- b) Anpassung der Erziehungsinhalte an die Notwendigkeiten der *nationalen* Entwicklung — und dabei auch die Kontrolle fremder Einflüsse im Erziehungssektor⁶³⁾;
- c) Ausrichtung des gesamten Systems auf praktische Erfordernisse durch Aufhebung der Trennung zwischen Grund- und Fachausbildung;
- d) Einschluß der nichtinstitutionalisierten Ausbildung in das — staatlich zu fördernde — Erziehungssystem;
- e) Beteiligung der gesellschaftlich relevanten Institutionen am Entscheidungsprozeß, z. B. Unternehmenssektor, Elternschaft etc.

Das peruanische Erziehungsgesetz (Ley General de Educación)⁶⁴⁾ ist ein integraler Ansatz zur Umstrukturierung des Systems im Sinne der o. g. Aufgabenstellungen. Von Kritikern wird das Gesetz, dessen Details hier nicht diskutiert werden können, als einer der umfassendsten und konsequentesten Ansätze zur Umformung des Erziehungssystems im Dienste eines eigenständigen Entwicklungskonzeptes gesehen⁶⁵⁾. Allerdings sollte auch das Hauptproblem nicht verschwiegen werden: Mangels finanzieller Mittel stehen viele der angestrebten Reformen noch auf dem Papier. Der Widerstand der überwiegend oppositionell eingestellten (und schlecht bezahlten) Lehrerschaft erschwerte die Durchsetzung. Das — durch totale Politisierung — chaotische Universitätssystem hat bisher allen Reformversuchen widerstanden. Eine immer stärkere Politisierung und immer geringere Ausbildungsleistungen (die oft am Bedarf vorbeiproduzieren) drohen das Defizit an ausgebildetem Spitzenpersonal eher zu verschärfen. Von einer Realisierung der Erziehungsreform kann

⁶³⁾ Eine der Dispositionen des neuen Gesetzes schreibt deswegen zwingend vor, daß der Direktor jeder Ausbildungsinstitution (d. h. z. B. auch der Auslandsschulen) peruanischer Nationalität sein muß.

⁶⁴⁾ Ley General de Educación, D. L. 19 326, veröffentlicht in *El Peruano* vom 22. 3. 1975.

⁶⁵⁾ Z. B. H. Hamm-Brücher, Peru statuiert ein bildungspolitisches Exempel, in: J. Rau, und H. G. Schmidt (Hrsg.), *Erziehung auf Peruanisch*, Wuppertal 1974, S. 7 ff.

noch keineswegs gesprochen werden, noch nicht einmal von einem entscheidenden Durchbruch. Die Konsequenz des Konzeptes ist aber nach Ansicht des Verfassers durch diese Realitäten nicht in Frage zu stellen. Trotz der bestehenden schwerwiegenden Probleme: von einem Scheitern der Reform zu sprechen, ist ganz sicher schon wegen der kurzen Zeitspanne unstatthaft.

3. Gesundheitspolitik

Ahnlich der Lage im Erziehungssektor sind Verbesserungen im Gesundheits- und Versorgungsbereich (Kranken- und Sozialversicherung) nur langfristig und mit Hilfe erheblicher Investitionen erreichbar. So konnten bislang die Zielsetzungen des Plan Inca nur z. T. erreicht werden. Bislang ist auch eine gesetzliche Grundlage für den gesamten Bereich des Gesundheitswesens am Widerstand der Einzelinteressen gescheitert. Auf einigen Teilgebieten konnten jedoch wichtige Fortschritte erzielt werden. Die bisherige Konzentration eines leistungsfähigen Gesundheitswesens auf die großen Städte (und insbesondere den Einzugsbereich der Hauptstadt Lima) und die daraus folgende Unterversorgung des ländlichen Bereiches konnten durch drei Maßnahmen abgebaut (aber keineswegs beseitigt!) werden:

1. Unterstützung der assoziativen agrarischen Unternehmen bei der Errichtung medizinischer Versorgungseinrichtungen (mit Erfolg vor allem in einigen großen SAIS).
2. Programm zur Grundversorgung mit Medikamenten, bei dem die Regierung über das Gesundheitsministerium die Produktion wichtiger Medikamente ausschreibt, um sie dann zum Kostenpreis über die staatlichen Institutionen zu verteilen. Da bei diesem Verfahren auch die Gewinnspanne der Unternehmen kontrolliert wird, können Grundmedikamente auf diesem Wege zu Preisen, die nur 10 bis 30 % des Apothekenverkaufspreises ausmachen, ausgegeben werden. Die Ausgabestellen

sind in den Elendsvierteln der Großstädte und im ländlichen Bereich konzentriert ⁶⁶⁾.

3. Die Dienstverpflichtung der Abgänger medizinischer Ausbildungsgänge (Ärzte, Krankenpfleger etc.) nach Abschluß des Studiums ⁶⁷⁾. Per Gesetz wurden alle Abgänger verpflichtet, nach Abschluß des Studiums vor Übergabe der Approbationsurkunde sechs bis zwölf Monate (je nach Ausbildungsgang und Einsatzgebiet) in medizinisch unterversorgten Gebieten zu praktizieren. Das System wird ergänzt durch Vergünstigungen für Mediziner, die bereit sind, sich in solchen Gebieten niederzulassen.

Im Bereich des Kranken- und Sozialversicherungswesens sind ebenfalls Fortschritte zu erkennen, wenn auch das Ziel „progressive Ausweitung der sozialen Sicherung der gesamten Bevölkerung“ (Plan Inca) noch in weiter Ferne liegt. Eine administrative Reorganisation des Sozialversicherungssystems hat dessen Funktionen verbessert (wenn auch nicht die — sehr bescheidenen — Leistungen), die Ausdehnung auf Familienangehörige der versicherten Arbeitnehmer ist geplant, z. Z. aber nicht finanzierbar. Die Versicherungspflicht für häusliches Dienstpersonal ist eingeführt, wird aber nur in geringem Umfang tatsächlich eingehalten. Eine — bereits versuchte — schärfere Kontrolle würde einen großen Teil dieses Personals arbeitslos machen. Diese Gefahr erzwingt trotz der Dringlichkeit der Verbesserung der Lebensumstände dieser besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppe behutsames Vorgehen.

⁶⁶⁾ Das System ermöglicht als Nebeneffekt wichtige Information über die Geschäftspraktiken der pharmazeutischen Industrie, die weitestgehend in ausländischer Hand oder — als Lizenzproduzenten — von ausländischen Firmen abhängig sind.

⁶⁷⁾ Gesetzliche Grundlage ist das neue Erziehungsgesetz (D. L. 19 326 s.o.) und das Gesetz 19 646 v. 7. 12. 1972 mit seinen Ausführungsbestimmungen gem. R. S. 0090075 vom 29. 4. 1975 (beide veröffentlicht in El Peruano mit gleichem Datum).

V. Zum politischen System der „peruanischen Revolution“: autoritäres Regierungssystem und Partizipation

In diesem Abschnitt soll die politische Seite des Revolutionsprozesses dargestellt werden. Nach einigen notwendigen Überlegungen zum Funktionieren des politischen Systems⁶⁸⁾ ist dabei die Entwicklung im politischen Bereich zu analysieren, unter Einschluß einiger Bemerkungen zu den politischen Akteuren (Parteien, Gewerkschaften, etc.) und zu deren Beziehungen zueinander.

1. Funktionsweise des politischen Systems und politische Entwicklung seit 1968

Bei der Machtübernahme 1968 hatten die Militärs die gültige politische Verfassung des Landes von 1933⁶⁹⁾ bestehen lassen. Das Statut der Revolutionsregierung der Streitkräfte veränderte jedoch alle Dispositionen, die auf Schaffung und Aufgabenbereich von Exekutive und Legislative bezogen waren (Titel IV bis VII).

Oberstes Organ ist die Junta Revolucionaria, der die drei Oberkommandierenden der drei Waffengattungen angehören. Diese verwalten gleichzeitig in Personalunion als Kabinettsmitglieder das Heeres-, Marine- und Luftwaffenministerium. Der Heeresminister übt gleichzeitig das Amt des Premierministers aus. Die Junta Revolucionaria wählt einstimmig den Präsidenten der Republik, der ein aktives Mitglied der Streitkräfte sein muß. Nur der Präsident der Republik und die Mitglieder der Junta Revolucionaria müssen Angehörige der Streitkräfte sein. Der Präsident ernennt — in Übereinstimmung mit den Mitgliedern der Junta Revolucionaria — die übrigen Kabinettsmitglieder, die Militärs oder Zivilisten sein können. Gesetze werden durch Kabinettsbeschluß erlassen und durch den Präsidenten zusammen mit den Mitgliedern der Junta Revolucionaria ausgefertigt. Die Ernennung zum Oberkommandierenden einer der Teilstreitkräfte (und damit automatisch zum Heeres-, Marine- oder Luftwaffenminister und zum Mitglied der Junta Revolucionaria) er-

⁶⁸⁾ Die Anwendung dieses Begriffs auf ein Militärregime erscheint zumindest dann gerechtfertigt, wenn es nicht auf die kurzfristige Machtübernahme mit dem Ziel der baldigen Rückgabe an eine — genehmere — politische Richtung angelegt ist. Als Beispiel s. T. T. Evers, Militärregierung in Argentinien. Das politische System der „Argentinischen Revolution“, Hamburg 1972.

⁶⁹⁾ S. F. Bonilla, La Constitución Política del Perú, Lima 1972.

folgt unter Beachtung der militärischen Rangfolge. Soweit die Verfassungstheorie unter Zugrundelegung des Revolutionsstatuts⁷⁰⁾.

In der Praxis stimmen die Entscheidungsvorgänge nicht mit dieser Theorie überein. Die Festlegung der militärischen Rangfolge für die Ernennung der Junta Revolucionaria und de facto auch für andere wichtige Regierungsgremien hat eine vorprogrammierte Mischung von Kontinuität und Wechsel garantiert. Das jeweilige Aufrücken nach dem Rang hat den Prozeß übersichtlich gemacht, das niedrige Höchst-Dienstalter peruanischer Militärs dabei regelmäßigen Wechsel in den wichtigen Ressorts garantiert. Das Prinzip ist jedoch keineswegs starr durchgehalten worden, sondern konnte durch vorzeitige Versetzung in den Ruhestand nicht erwünscht, aber in der Rangfolge „vorberechtigter“ Generäle und Admirale beeinflusst werden. Mehrere Regierungskrisen wurden durch vorzeitige „Pensionierung“ ranghoher Militärs „gelöst“, die so den Weg für politisch einflußreiche jüngere Generäle freimachten. Die Spitzen aller Waffengattungen erlebten in den sieben Jahren der „peruanischen Revolution“ solche „Pensionsschübe“. Die mathematischen Vorausberechnungen für die politischen Führungspositionen kommender Jahre haben sich deswegen stets als falsch erwiesen.

Tatsächlich beruhte die Funktionsfähigkeit des Systems auch nicht auf den verfassungsmäßigen Regelungen des Revolutionsstatuts, sondern auf dem Zusammenhalt der Streitkräfte und der Gruppierungen innerhalb der Teilstreitkräfte. Dieser Zusammenhalt war durch eine Machtaufteilung zwischen den Teilstreitkräften im Verhältnis ihrer jeweiligen Bedeutung erreicht worden. Jede Waffengattung war für bestimmte Ressorts politisch verantwortlich. Dieses Gleichgewicht mußte bei jeder Regierungsumbildung gewahrt werden. Jede Waffengattung mußte für den Verlust eines Ressorts oder eines Amtes durch ein anderes „entschädigt“ werden⁷¹⁾. Da die Marine — und in geringem Umfang — auch die Luftwaffe konservativer eingestellt war

⁷⁰⁾ Estatuto del Gobierno ..., a. a. O., Artikel 3—9.

⁷¹⁾ Die Einbeziehung ziviler Minister ins Kabinett war wohl deshalb so schwierig, weil eine Waffengattung auf dieses Amt hätte verzichten müssen. Erst 1975 wurde zum erstenmal ein Zivilist (Wirtschafts-)Minister.

(und ist) als das Heer (oder jedenfalls die Mehrheit der Heeresgeneräle), blieb das Gleichgewicht stets labil. Eine Reihe von Regierungskrisen machte das deutlich. Das gemeinsame Wissen um die Notwendigkeit, nach außen die Geschlossenheit um jeden Preis zu erhalten, hat aber immer einen Kompromiß erzwungen, um (u. a. mit Hilfe der o. a. Pensionsschübe) die Einheit des Handelns wiederherzustellen. Die Funktionsfähigkeit des Regierungssystems wurde deshalb (auch wohl wegen der Erfahrungen mit der chaotischen Parteienherrschaft vor der Machtübernahme) nie ernsthaft in Zweifel gezogen.

Die Qualifikation der Militärs für die Übernahme politischer Ämter war seit der Errichtung des Centro de Altos Estudios Militares — CAEM — 1950 erheblich verbessert worden. Alle jüngeren Generäle haben diese Schulung mit einem Schwerpunkt im sozialwissenschaftlichen Bereich (Ökonomie, Politik, Administration) durchlaufen⁷²⁾, viele außerdem Hochschulstudien absolviert. Der Vorwurf der sachlichen Inkompetenz ist deswegen auch selten erhoben worden — von den politischen Parteien wird deswegen die Kritik auch vor allem auf „fehlende demokratische Legitimation“ abgestellt —, zumal Sachkompetenz auch keineswegs ein herausragendes Kennzeichen der Regierungsmitglieder in den Vorläuferregierungen gewesen war.

Große Verdienste um die Erhaltung des Gleichgewichtes zwischen den an der Regierung beteiligten Gruppen hat sich der erste Präsident der „peruanischen Revolution“, Juan Velasco Alvarado, erworben, der als Integrationsfigur immer wieder den Ausgleich fand und sich auch in der Bevölkerung beachtliche Popularität zu verschaffen wußte. Velasco entwickelte auch die Institution, die während seiner Regierungszeit zum Machtzentrum der Regierung aufstieg: das Comité de Asesoramiento de la Presidencia de la República — COAP — unter Führung des weit links stehenden Heeresgenerals José Graham Hur-

tado. Alle Gesetzesvorlagen wurden im COAP abschließend behandelt (und vielfach auch dort erarbeitet)^{72a)}. Graham war damit einer der mächtigsten Politiker im Lande und wurde von vielen Beobachtern als „Kronprinz“ Velascos angesehen. Die Popularität der strukturverändernden Gesetze ist in großem Umfang seinem Einfluß zuzuschreiben; ohne ihn wären sicher viele Maßnahmen weniger „revolutionär“ und eher „modernisierend“ ausgefallen. Erst als Velascos Integrationsfähigkeit (auch krankheitsbedingt) verlorenging, dadurch die Gegensätze unter den regierenden Militärs offener zutage traten, und „einsame Entschlüsse“ des Präsidenten bestimmte Gruppen in der Regierung zunehmend verärgerten, erzwang die Heeresgeneralität im August 1975 seinen Rücktritt — nicht etwa ausgelöst durch die Junta Revolucionaria, wie es das Revolutionsstatut vorsieht, sondern durch eine Erklärung der Kommandanten der fünf Militärregionen Perus, der sich später die übrigen Waffengattungen anschlossen. Spätestens zu diesem Zeitpunkt wurde deutlich, daß die wirkliche Macht keineswegs bei der Junta Revolucionaria liegt — auch das ist ein Zeichen für das Auseinanderklaffen von Verfassungstheorie und Verfassungswirklichkeit.

Neuer Präsident wurde der — auch im Ausland — insbesondere als herausragender Wirtschaftspolitiker und als persönlich absolut integre Persönlichkeit anerkannte amtierende Heeres-(und Premier-)Minister Francisco Morales Bermúdez Cerrutti. Die Ernennung von Morales Bermúdez — des Führers der technokratischen Richtung unter den Militärs — ist ein deutliches Zeichen für das Bestreben, das Erreichte zunächst zu konsolidieren und nicht um jeden Preis — auch um den des ökonomischen Zusammenbruchs — den Strukturveränderungsprozeß voranzutreiben. Mit der Machtübernahme von Morales Bermúdez hatte Graham — und die ihm verbundene Gruppe besonders links eingestellter Heeresgeneräle — seinen Einfluß verloren und trat wenig später zurück. Unter Morales Bermúdez wurden die politischen Entscheidungen wieder ins Kabinett verlagert (das nunmehr stärker aus Fachleuten und weniger aus politisch progressiv engagierten Kräften besteht); der COAP entwickelte sich zum Beratungsgremium des Präsidenten zurück. Erstmals wurden (zwei) zivile Kabinettsmitglieder beru-

⁷²⁾ Eine hervorragende Arbeit dazu ist V. Villanueva, *EL CAEM y la Revolución de la Fuerza Armada*, Lima 1972. S. auch N. Moreira, *Modelo Peruano*, Buenos Aires, S. 25 ff. Die CAEM-Ausbildung ist sicherlich eine der Voraussetzungen für die Herausbildung einer Mehrheit außerordentlich progressiver militärischer Führer, wenn auch nicht die einzige. Ganz ohne Zweifel hat das CAEM so erheblichen Anteil an der peruanischen Entwicklung, die ohne dessen Existenz möglicherweise eher nach brasilianischem Muster verlaufen wäre.

^{72a)} Zur Bedeutung des COAP s. H. Aguirre Gamio, *El Proceso Peruano*, Lima 1974, S. 245.

fen⁷³⁾ und auch die kasernierte Polizei (Guardia Civil) an der Regierung beteiligt⁷⁴⁾. Die neue Regierung stellte auch die — im letzten Jahr der Regierung Velasco faktisch aufgehobene — Pressefreiheit wieder her und suchte — an einer schnellen ökonomischen Erholung interessiert — das Vertrauen der privaten Unternehmer wieder zu gewinnen, das durch das Tempo der Reformen und allzu forscher Äußerungen der progressivsten Mitglieder der Vorregierung verlorengegangen war.

2. Partizipationspolitik und Verankerung des politischen Systems in der Bevölkerung

Da sich die peruanische Militärregierung nicht als Übergangsregierung versteht⁷⁵⁾, war sie von Anfang an daran interessiert, eine politische Basis in der Bevölkerung zu finden. Die bestehenden politischen Parteien kamen für eine Zusammenarbeit nicht in Betracht, da sie sich durch die Korruptionswirtschaft während der Regierung Belaúnde in den Augen der Militärs und weiter Teile der Bevölkerung disqualifiziert hatten. Die Partei des früheren Präsidenten Belaúnde — Acción Popular — hatte sich mehrfach gespalten und bestand faktisch nicht mehr; sie war ohnehin nie eine Mitgliederpartei gewesen. Die APRA Haya de la Torre hatte am Prestigeverlust des Systems teilgehabt. Die Verhinderung der Agrarreform, die Beteiligung an den — als Kapitulation vor einem mächtigen amerikanischen Ölkonzern (Standard Oil of New Jersey) aufgefaßten — Ölverträgen und zuletzt ihr Versuch, um jeden Preis (d. h. in jedweder Koalition) an die Macht zu kommen, hatten ihr Image als fortschrittliche Partei grundsätzlich zerstört. Die letzte Koalition mit der UNO (Union Nacional Odríista) des Exdiktators Odría, unter dessen Herrschaft Haya de la Torre ein mehrere Jahre währendes Exil in der kolumbianischen Botschaft in Lima erdulden mußte, hatte auch die persönliche Glaubwürdigkeit der Parteiführer erschüttert. Obwohl die APRA nach wie vor die einzige Mitgliederpartei Perus ist, sind die Bindungen zur

⁷³⁾ Durch Amtertausch wurde sichergestellt, daß sich der Verlust auf die Teilstreitkräfte gleichmäßig aufteilte.

⁷⁴⁾ Deren Ausschluß von der Macht war einer der Anlässe für den Polizeistreik gewesen, der im Februar 1975 zu bürgerkriegsähnlichen Ausschreitungen geführt hatte.

⁷⁵⁾ Im Plan Inca heißt es: „Die Streitkräfte ... werden die Führung des Strukturveränderungsprozesses übernehmen, bis dieser nicht mehr rückgängig zu machen ist (irreversible)“, Plan Inca a. a. O., Art. 31.

Basis stark gelockert. Die UNO Odrías fiel mit dem Charisma-Verlust ihres alternden Führers zunehmend auseinander und besteht heute — nach Odrías Tod — nicht mehr. Die Bedeutung der kleineren Parteien erschöpfte sich im eher persönlichen Einfluß einzelner ihrer Führer; einen nennenswerten politischen Faktor hatten sie als Parteien nie dargestellt.

Die neue Regierung konnte nur auf einzelne Politiker verschiedenster Herkunft rechnen, die sich mit dem Programm des Manifestes der Revolutionsregierung identifizierten⁷⁶⁾. Die etwas nebulöse Zielsetzung des Plan Inca, „die notwendigen Organe zu schaffen, um die Partizipation der Bevölkerung zu ermöglichen“, wurde zunächst mit der Schaffung eines „Ministeriums zur sozialen Mobilisierung“ (Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social — SINAMOS)⁷⁷⁾ angegangen. Die Organisation war mit erheblichen Machtbefugnissen und finanziellen Mitteln ausgestattet und hatte die Aufgabe, die Beteiligung der marginalisierten Massen der Bevölkerung (insbesondere: Agrarbereich und Elendsviertel der Großstädte, die jetzt Pueblos Jovenes — etwa: junge Siedlungen — genannt werden) am politischen Prozeß zu ermöglichen. Dies sollte in theoretischer Form (Bildung und Ausbildung) und in Form direkter Kooperation mit der Bevölkerung (Infrastrukturprojekte, Selbsthilfeorganisationen, politische Zusammenschlüsse) geschehen. SINAMOS verstand sich als ein — auf begrenzte Zeit angelegter und damit von einer politischen Partei grundsätzlich verschiedener — politischer Arm der Revolutionsregierung, der die politische Partizipation der Bevölkerungsmehrheit herstellen und sich damit selbst überflüssig machen sollte⁷⁸⁾. Chef des SINAMOS wurde zu Beginn einer der führenden Vertreter der linken Heeresgeneräle: Leonidas Rodríguez Figueroa, der durch seine politische Potenz SINAMOS zu einem der wichtigsten Organe der peruanischen Politik machte. Das Konzept des SINAMOS erwies sich jedoch als praxisfern, wozu auch einige angeborene Ungereimtheiten beitrugen. Zu-

⁷⁶⁾ Insbesondere auf Teile des progressiven Teils von Acción Popular, einzelne Christdemokraten und den Movimiento Social Progresista (etwa 1000 Stimmen bei den Präsidentschaftswahlen von 1962).

⁷⁷⁾ Gegründet durch D. L. 19 352, veröffentlicht in El Peruano vom 5. 4. 1972.

⁷⁸⁾ S. die Darstellung durch einen der geistigen Väter dieser Idee: C. Delgado, *Revolución Peruana. Autonomía y Deslindes*, Lima 1975, insbes. S. 142 ff.

war ein solches „Transformationsministerium“ für alle nach links tendierenden attraktiv, so daß bald Vertreter aller politischen Gruppierungen irgendetwas saßen und versuchten, ihren politischen Ideen zum Durchbruch zu verhelfen. Heterogenität konnte nie beseitigt werden durch die Beschlüsse der kommunistischen und der (linken) christdemokratischen die „peruanische Revolution“ aktiv zu unterstützen⁷⁹⁾, wurde das Spektrum weiter erweitert. Es zeigte sich auch bald, daß beide Organisationen (agrарische Organisationen, die z. B. aus den Bauernkämpfen hervorgegangen waren, Gewerkschaften) der Einflußnahme des SINAMOS wider Erfolg der Bildungsmaßnahmen trachten nur dort ein, wo gleichzeitig Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Lebensbedingungen der Bevölkerung erreicht werden konnten, z. B. durch Straßenbau, Strom- und Wasserversorgung, elektrische Versorgung auf dem Land, Bewässerungsanlagen. Solche Maßnahmen waren nur in begrenztem Umfang finanziert und lösten zudem bei den Gruppen, die (oder noch nicht) in den Genuß solcher Unterstützung kommen konnten, erhebliche Unzufriedenheit aus. Die Methoden des mächtigen finanzkräftigen SINAMOS lösten diese Resistenz aus: widerstrebende Organisationen sollten durch Nicht-Anerkennung, Zwangsinterventionen — wohl auch gezielte Wahl-Manipulationen — gefügig gemacht werden. Wo auch das nicht half, wurden Parallel-Organisationen gegründet und finanziell unterstützt.

SINAMOS trug wesentlich zur Entstehung einer hierarchisch gegliederten politischen Organisation, der Confederación Nacional Agraria (CNA), bei, die sich auf Agrarorganisationen in den Departamentos und Agrarorganisationen in den Provinzen stützt. Die CNA ist hauptsächlich die repräsentativste Bauernorganisation in Peru, obwohl sie höchstens 4 % der Bauern vertritt⁸⁰⁾. Im Gewerkschaftssektor sind drei Zentralen, die eng an die politischen Parteien angelehnt waren: CTP (apri-ganistisch) und CNT (christ-

73; s. N. Moreira, *Modelo Peruano*, a. a. O.,

agrарsektor kann diese Organisationshilfen als erfolgreich angesehen werden. Die kommunistisch-marxistische Confederación de Campesinos del Peru bleibt aber als wichtige, wenn auch offiziell nicht anerkannte Parallelorganisation

demokratisch)⁸¹⁾, die sich aller staatlichen Einflußnahme widersetzen. So wurde unter Mitwirkung des Fischereiministers und zunächst auf der Basis der Fischergewerkschaften die Central de Trabajadores de la Revolución Peruana (CTRP) gegründet, die zunächst einen enormen Aufschwung nahm, dann aber an internen Auseinandersetzungen zerbrach⁸²⁾. Später wurde auch im Erziehungssektor eine Parallelgewerkschaft zur oppositionellen (keiner Zentrale angehörenden) Einheitsgewerkschaft SUTEP (Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación del Peru) gegründet. Der offiziellistische Sindicato de Educadores de la Revolución Peruana (SERP) erwies sich aber als Fehlschlag; bei Wahlen kam er trotz massiver finanzieller Unterstützung nicht über rund 10 der Stimmen hinaus.

Ähnlich sah es im Bereich der Comunidades Industriales aus: Die Einwirkung des SINAMOS führte zur Spaltung der Confederación Nacional de Comunidades Industriales, die bis heute nicht überwunden ist⁸³⁾.

Angesichts des sinkenden Ansehens von SINAMOS forderten die Ressortministerien Zuständigkeiten zurück, die sie an SINAMOS abgetreten hatten: vor allem Agrar-, Erziehungs-, Transport- und Wohnungsbauministerium. Nach dem Ausscheiden Rodriguez Figueroas setzten sie sich damit auch gegen dessen politisch farblose Nachfolger durch. SINAMOS wurde auf den Rang einer Behörde für assoziative Unternehmen und politische Organisationen zurückgestuft und hat damit noch immer große politische Bedeutung; aber der Versuch der politischen Mobilisierung über einen staatlichen Apparat muß als gescheitert angesehen werden. Eine als Konsequenz dieses Scheiterns in den letzten Monaten der Regierung Velasco ins Leben gerufene Organización Política de la Revolución Peruana (OPRP)⁸⁴⁾, die eine wohl sehr viel mehr parteiähnliche politische Organisation auf der Basis der organisierten Massenbewegungen

⁸¹⁾ S. E. J. Kerbusch u. A. Uhlenbrock, *Gewerkschaften in Peru*, in: *Die Neue Gesellschaft* 5/75, S. 418 ff.

⁸²⁾ Zur Zeit gibt es eine nationale CTRP-Führung und eine CTRP-Führung in Lima, die sich gegenseitig nicht anerkennen. S. „Comunistas Contra la CTRP“, in: *Equis* No. 27 vom 18. 3. 1976, S. 9 f.

⁸³⁾ S. Sonderseite in *El Comercio* vom 3. 3. 1976 (S. 6), insbes. „El Congreso Debe Constituir Participación Desde las Bases“.

⁸⁴⁾ In der OPRP waren Vertreter der verschiedenen Organisationen des öffentlichen Lebens berufen worden, die Mehrzahl aus staatlichen Institutionen. S. „Comité Orientará Organización Política de la Revolución“, in: *El Peruano* vom 2. 8. 1975.

nächst war ein solches „Transformationsministerium“ für alle nach links tendierenden Kräfte attraktiv, so daß bald Vertreter aller linken politischen Gruppierungen irgendwo im System saßen und versuchten, ihren politischen Ideen zum Durchbruch zu verhelfen. Diese Heterogenität konnte nie beseitigt werden. Durch die Beschlüsse der kommunistischen und der (linken) christdemokratischen Partei, die „peruanische Revolution“ aktiv zu unterstützen⁷⁹⁾, wurde das Spektrum weiter verbreitert. Es zeigte sich auch bald, daß bestehende Organisationen (agrарische Organisationen, die z. B. aus den Bauernkämpfen vor 1965 hervorgegangen waren, Gewerkschaften) sich der Einflußnahme des SINAMOS widersetzen. Erfolge der Bildungsmaßnahmen traten auch nur dort ein, wo gleichzeitig Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen und ökonomischen Lebensbedingungen der Bevölkerung erreicht werden konnten, z. B. durch Straßenbau, Strom- und Wasserversorgung, medizinische Versorgung auf dem Land, Bewässerungsanlagen. Solche Maßnahmen waren aber nur in begrenztem Umfang finanzierbar und lösten zudem bei den Gruppen, die nicht (oder noch nicht) in den Genuß solcher Unterstützung kommen konnten, erhebliche Unzufriedenheit aus. Die Methoden des mächtigen und finanzkräftigen SINAMOS lösten zusätzliche Resistenz aus: widerstrebende Organisationen sollten durch Nicht-Anerkennung, Zwangsinterventionen — wohl auch gelegentlich Wahl-Manipulationen — gefügig gemacht werden. Wo auch das nicht half, wurden Parallel-Organisationen gegründet und massiv finanziell unterstützt.

SINAMOS trug wesentlich zur Entstehung einer hierarchisch gegliederten politischen Agrar-Organisation, der Confederación Nacional Agraria (CNA), bei, die sich auf Agrarföderationen in den Departamentos und Agrarligen in den Provinzen stützt. Die CNA ist heute tatsächlich die repräsentativste Bauernvertretung in Peru, obwohl sie höchstens 4 0/0 der Bauern vertritt⁸⁰⁾. Im Gewerkschaftssektor bestanden drei Zentralen, die eng an die politischen Parteien angelehnt waren: CTP (apristisch), CGTP (kommunistisch) und CNT (christ-

demokratisch)⁸¹⁾, die sich aller staatlichen Einflußnahme widersetzen. So wurde unter Mitwirkung des Fischereiministers und zunächst auf der Basis der Fischergewerkschaften die Central de Trabajadores de la Revolución Peruana (CTRP) gegründet, die zunächst einen enormen Aufschwung nahm, dann aber an internen Auseinandersetzungen zerbrach⁸²⁾. Später wurde auch im Erziehungssektor eine Parallelgewerkschaft zur oppositionellen (keiner Zentrale angehörenden) Einheitsgewerkschaft SUTEP (Sindicato Unico de Trabajadores de la Education del Peru) gegründet. Der officialistische Sindicato de Educadores de la Revolución Peruana (SERP) erwies sich aber als Fehlschlag; bei Wahlen kam er trotz massiver finanzieller Unterstützung nicht über rund 10 der Stimmen hinaus.

Ähnlich sah es im Bereich der Comunidades Industriales aus: Die Einwirkung des SINAMOS führte zur Spaltung der Confederación Nacional de Comunidades Industriales, die bis heute nicht überwunden ist⁸³⁾.

Angesichts des sinkenden Ansehens von SINAMOS forderten die Ressortministerien Zuständigkeiten zurück, die sie an SINAMOS abgetreten hatten: vor allem Agrar-, Erziehungs-, Transport- und Wohnungsbauministerium. Nach dem Ausscheiden Rodriguez Figueroas setzten sie sich damit auch gegen dessen politisch farblose Nachfolger durch. SINAMOS wurde auf den Rang einer Behörde für assoziative Unternehmen und politische Organisationen zurückgestuft und hat damit noch immer große politische Bedeutung; aber der Versuch der politischen Mobilisierung über einen staatlichen Apparat muß als gescheitert angesehen werden. Eine als Konsequenz dieses Scheiterns in den letzten Monaten der Regierung Velasco ins Leben gerufene Organización Política de la Revolución Peruana (OPRP)⁸⁴⁾, die eine wohl sehr viel mehr parteiähnliche politische Organisation auf der Basis der organisierten Massenbewegungen

⁸¹⁾ S. E. J. Kerbusch u. A. Uhlenbrock, Gewerkschaften in Peru, in: Die Neue Gesellschaft 5/75, S. 418 ff.

⁸²⁾ Zur Zeit gibt es eine nationale CTRP-Führung und eine CTRP-Führung in Lima, die sich gegenseitig nicht anerkennen. S. „Comunistas Contra la CTRP“, in: Equis No. 27 vom 18. 3. 1976, S. 9 f.

⁸³⁾ S. Sonderseite in El Comercio von 3. 3. 1976 (S. 6), insbes. „El Congreso Debe Constituir Participación Desde las Bases“.

⁸⁴⁾ In der OPRP waren Vertreter der verschiedenen Organisationen des öffentlichen Lebens berufen worden, die Mehrzahl aus staatlichen Institutionen. S. „Comité Orientará Organización Política de la Revolución“, in: El Peruano vom 2. 8. 1975.

⁷⁹⁾ 1972/73; s. N. Moreira, Modelo Peruano, a. a. O., S. 124 f.

⁸⁰⁾ Im Agrarsektor kann diese Organisationshilfe immerhin als erfolgreich angesehen werden. Die oppositionelle-marxistische Confederación de Campesinos del Peru bleibt aber als wichtige, wenn auch offiziell nicht anerkannte Parallelorganisation bestehen.