

HERMANN JOSEF WALLRAFF

geboren 1913, er studierte an den Universitäten München, Bonn, Köln und den Hochschulen der Gesellschaft Jesu Philosophie, Theologie und Volkswirtschaftslehre, ist Inhaber des Lehrstuhls für Gesellschaftsethik an der philoso-

phisch-theologischen Hochschule St. Georgen in Frankfurt am Main, veröffentlichte: Kirche und Wirtschaft (1959), Eigentumsbildung (1965), Eigentumspolitik, Arbeit und Mitbestimmung (1968), Die Gewerkschaften in der rationalisierten Arbeitswelt von morgen (1971) sowie zahlreiche Beiträge zu Zeitschriften, Sammelbänden und Lexiken.

Candido Mendes de Almeida Etappen und Gegenstand der Machtausübung in den Entwicklungsländern

In der hier vorliegenden Studie behandeln wir den Fall Brasilien als typisches Beispiel der vollen Ausreifung eines nationalen Entwicklungsprozesses, der ausgeht von einer Wirtschaftsordnung, die ausgerichtet ist auf den ausländischen Markt und die Spezialisierung auf die Lieferung sogenannter Kolonialprodukte. Dies hindert aber trotzdem nicht, daß die auf dieses Land bezogenen Schlußfolgerungen in einem gewissen vergleichbaren Rahmen auf analoge Situationen in dieser Hemisphäre gültig übertragbar sind. Die Verwendung des Wortes «Lateinamerika» in unserem Zusammenhang ist also immer in den hier angedeuteten Grenzen zu verstehen.

Eine Untersuchung über das Problem der Macht in Entwicklungsländern, welche heute unter internationalem Blickwinkel angegangen werden muß, schließt – wenn sie dem erwähnten Modell folgt – eine Analyse in drei unterschiedlichen Phasen ein:

Die erste Phase, die sich in Lateinamerika praktisch unverändert bis in die dreißiger Jahre hinein abspielt, ist die Phase der vollen Integration dieser Länder in das internationale System der Arbeitsteilung, in welchem sie hauptsächlich die Funktion von Rohstoffexporteuren und von Importeuren von Fertigprodukten haben. Diese Periode hat eine allgemeine Ordnung der Lebensbeziehungen – gewöhnlich «Kolonialstruktur» genannt – hervorgebracht, welche mit den typischen Funktionsschwächen ihres Wirtschaftsgebarens alle Kennzeichen des typischen Panoramas der Unterentwicklung aufweist.

Die zweite Phase stellt ein eindeutiges Vorherr-

schen nationaler Interessen dar, wobei der Akzent auf den im Entstehen begriffenen inländischen Märkten liegt. Sie ist gekennzeichnet durch den Versuch einer Ablösung der Kolonialstruktur mittels einer energischen Hilfsaktion seitens der öffentlichen Hand. Es ist dies die Periode der sogenannten spontanen Entwicklung, die von den ersten Nachkriegsjahren um 1945 praktisch bis zur Mitte der sechziger Jahre dauert.

Schließlich kommt dann die dritte Phase und mit ihr durch die Erschöpfungserscheinungen im Prozeß der sogenannten Ersatzmaßnahmen für die ausgefallenen Importe die Krise dieses «Spontaneismus», die sich innerhalb dieses Veränderungsprozesses durch Anzeichen einer merklich wachsenden Inflation und eines Nachlassens im Wachstum des Bruttonationaleinkommens verrät. Diese Etappe ist gekennzeichnet durch die Versuche zur Rationalisierung der Entwicklung unter der Verantwortung von autoritären Technokratien. Sie zielt darauf ab, eine intensive öffentliche Planung in Einklang zu bringen mit dem neuen Zufluß ausländischen Kapitals und bemüht sich um die Entwicklung einer Strategie des Einverständnisses zwischen den öffentlichen Großunternehmen und den multinationalen Gesellschaften.

Es ist von größter Wichtigkeit, zu erheben, in welcher Weise die Macht sich in diesen verschiedenen Strukturen artikuliert und in welchem Ausmaß sie in diesem Entwicklungsprozeß noch wirksam in der Hand des Nationalstaates liegt, der – historisch betrachtet – sich heute gleichsam auf einer Art «Bummerangkurve» bewegt und so ein neues Profil annimmt: Nachdem er sich soeben einer auswärtigen Vorherrschaft entwunden hat, muß er nun, da die Phase des «Spontaneismus» beendet ist, die Neueingliederung in das internationale System als eine neue und entscheidende Variante seiner eigenen Dynamik zu erreichen suchen.

In jeder dieser Phasen verändern sich sowohl die Individualisierung des politischen Subsystems als des Entscheidungszentrums wie auch die Position des Staates als des beherrschenden Handlungsfaktors in diesem Prozeß.

*Die koloniale Exportherrschaft und die
«Subsumierung» des Politischen unter die
wirtschaftlichen Interessen*

Unter diesem Aspekt ist zum Beispiel die erste Periode deutlich gekennzeichnet durch das Nichtvorhandensein jeder Form von «Substantivierung» des Phänomens des Politischen, wodurch dieses durch das Spiel der Kräfte des ökonomischen Subsystems hindurch transparent würde; diese Transparenz fehlt auch gegenüber der Dynamik und den Zwängen, die sich dem ökonomischen Subsystem im internationalen und weltweiten Rahmen, in das dieses eingefügt ist, aufnötigen. In diesem Sinne ist das Wirken des Staates ganz und gar das eines Überbaus, den dieses System als innere Konsequenz in sich schließt und den es als Werkzeug zur Aufrechterhaltung der dieser Ordnung innewohnenden allgemeinen Trägheit einsetzt.

Es gibt keinerlei berechtigten Grund, von einem «substantivischen» Wirken des Staates in diesem Prozeß zu sprechen, zumal die innere Dynamik dieses Systems nicht auf die Veränderung – oder auf die Krise – ausgerichtet ist, sondern auf die dauernde Erhaltung seiner eigenen Identität.

Die Funktionen der Macht, die samt und sonders in den Dienst am System gestellt sind, kennzeichnen sämtliche allgemeinen und besonderen politischen Verhaltensweisen. Man kann sie aber nicht verstehen im Sinne von autonomen Vektoren einer wirklichen Kausalität, sondern lediglich im Sinne von Begleiterscheinungen oder gar direkten Folgen eines bis zur Perfektion funktionierenden Systems, in welchem das nationale Territorium nur die Rolle eines Exporteurs von Rohstoffen im weltumspannenden Prozeß der Arbeitsteilung spielt.

In einem solchen Rahmen käme es der Macht zu, durch örtliche Absorption korrigierend einzuschreiten bei Preisrückgängen aufgrund zeitweiligen Überschusses an einem bestimmten Produkt innerhalb des internationalen Warenlaufes; durch entsprechende innere Umverteilungen ein Überangebot an Arbeitskräften, wie es in solchen Produktionsgebieten immer wieder auftritt, abzusaugen; die Übereinstimmung zwischen dem anspruchslosen Lebensstandard der ländlichen Gebiete und den erwachenden Ansprüchen an Dienstleistungen, wie sie vom System selbst verursacht werden, sicherzustellen. In einem solchen Gefüge entstehen dann zum Beispiel auch die politischen Erscheinungen der Oligarchien und des Protektionwesens, die einem solchen System sozusagen

als seine natürlichen Nebenprodukte eigentümlich sind.

Das Autonomwerden der Macht und des politischen Handelns

So versteht man auch, in welcher Weise das Freiwerden zur Aufnahme eines Entwicklungsprozesses identisch sein muß mit der laufenden Etappe, von der die politische Komponente dieses Prozesses ihre Richtung empfängt. Wenn man jetzt versucht, die Krise der dreißiger Jahre zu überwinden, so geschieht dies nicht nur mit Hilfe einer überlegten und energischen Aktion gegen die alte Trägheit; diese Aktionen werden überdies erst dadurch ermöglicht, daß der Staat sich verantwortlich ihrer annimmt. Man kann hier vom Staat nicht mehr so sprechen, als wäre er nur ein Überbauorgan von Gruppen oder Klassen, die hinreichend reif sind, um ihre Ziele in der Ebene der organisierten Macht zur Geltung zu bringen. Die unmittelbare Aktivität des Staates kommt solchen Gruppen sogar in dem Maße zuvor als die herrschende Ordnung mit ihrer entwicklungsfeindlichen gesellschaftlichen Differenzierung das freie Spiel und die Dynamik der verschiedenen Klassen in der Geschichte dieser Gesamtgesellschaften nicht zugelassen haben. Der Staatsapparat kommt so dem Wirksamwerden der Gesellschaft als solcher zuvor, ebenso wie sich in der kolonialen Ordnung weder die Funktion des Unternehmertums noch alle nötigen Vermittlungsmechanismen für die Wahrnehmung von Interessen entwickelt haben, in denen ein gesellschaftlicher Prozeß erst anfangen kann sich zu konkretisieren. Der Staat, der um die Mitte dieses Jahrhunderts in den Ländern Lateinamerikas in Erscheinung tritt, ist also nicht ein Schiedsrichter, der sein ausgleichendes Amt gegenüber komplizierten und notgedrungen widersprüchlichen Ansprüchen und Bestrebungen ausüben würde, sondern vielmehr eine politische Macht, die von sich aus die Schaffung einer neuen Gesellschaftsordnung und den Bruch mit der alten Struktur vorwärts treibt. Seine Autonomie kann sich in dem Leerraum einrichten, der durch die damals sich vollziehenden Brüche zwischen den Mächten und ihre Rückzugsbewegungen im internationalen System entsteht. Dennoch zog die von den zufälligen Inhabern der Macht eingeleitete Aktivität in wachsendem Maße eine fortschreitende Beteiligung einer wirklich funktionierenden Gesellschaft nach sich. So ließe sich auch ihr gutes Einvernehmen mit einem jetzt entstehenden inlän-

dischen Bürgertum aus industriellen Unternehmen, mit einem städtischen Proletariat und mit den neuen technischen Fachkräften, in denen der Mittelstand sich beruflich formierte, erklären. Der Staat, der diesen Prozeß anführt, ist ein Staat von nationalistischem Gepräge. Seine Politik zielt – zum ersten Mal – darauf ab, sich dem Trend, wie er von den Spielregeln der Kolonialstruktur bestimmt war, entgegenzustemmen.

Die realen Kräfte der nationalen Entwicklung

Die Macht des Staates in einem solchen Prozeß ist in erster Linie gebunden an den direkten Eingriff in den Produktionsprozeß, indem er selbst als Unternehmer für die Ansiedlung von Grundindustrien und für Unternehmen der Infrastruktur Sorge trägt, die für die beschleunigte Entwicklung eines Industrialisierungsplanes erforderlich sind, wobei im gegenwärtigen Falle das Streben nach Autarkie beherrschend ist und die gesamte Planung ausgerichtet ist auf die Schaffung und dynamische Belebung des eigenen Inlandsmarktes. Diesen Aufgaben gesellen sich bei die Kontrollvollmachten über die Verteilung und Verwendung des Nationaleinkommens. Dies äußert sich in einem Lande wie Brasilien in erster Linie in den Entscheidungen über die Einführung eines Lohnminimums, was an sich schon wieder die Schaffung eines inländischen Marktes für Gebrauchsgüter allgemeiner Art einschließt.

Zu diesen Vollmachten hinzu kamen dann noch weitere Vollmachten zur Vornahme von Maßnahmen eines Einkommensausgleichs zwischen verschiedenen Wirtschaftszweigen, was man dann den «confisco cambial» genannt hat, dessen Hauptzweck es war, die überschüssigen Erträge der traditionellen Wirtschaftsbereiche – die immer mit der Exportwirtschaft verknüpft sind – in Richtung der expandierenden neuen Industrien zu transferieren, wobei man das Ideal eines integrierten Gefüges und einer wirklich aus sich selbst getragenen Expansion verfolgt. Dies ist jedoch nur ein ganz auf die Inlandsmärkte ausgerichtetes Zwischenspiel von vornehmlich nationalem Gepräge, welches in Brasilien die Periode der unmittelbaren Nachkriegszeit kennzeichnet und welches so die Voraussetzungen für die bis zum Ende der fünfziger Jahre dauernde Etappe schafft, in deren Verlauf sich die Ideologie einer an der Expansion ihres Inlandshaushalts orientierten Entwicklung ausbilden kann, welche es – aufgrund einer Fülle von örtlichen Initiativen – ermöglicht, einen im Blick

auf den ungleichgewichtigen Pegelstand des Wohlstandes in den verschiedenen Ländern der Erde mittleren Durchschnittsstandard zu erreichen.

Die Phänomene, die zum Zusammenbruch der Expansion in der nationalen, auf die eigene Volkswirtschaft gegründeten Entwicklungsphase in den alten Peripheriezonen des Kolonialsystems geführt haben, sind bekannt. Man kann den Ansteckungseffekt zwischen der auswärtigen und inländischen Preishausse nicht einfach ignorieren, welche die Bemühung der unterentwickelten Nationen gekennzeichnet hat, die so die Erträge ihrer traditionellen Exportwirtschaft zu einem Maximalwert zu steigern suchten, um damit ihre inländischen Zuwachsraten zu sichern, bevor die ständige Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen auf dem internationalen Markt merklich spürbar würden. Der Staat griff zurück auf das gewagte Mittel der offenen Inflation, um mit diesem Versuch den Prozeß der Industrialisierung zuende zu führen. Wenn er dazu auch die materiellen Mittel fand, so zerstörte er doch zugleich die monetäre Dimension der Wirtschaft. Wenn in Brasilien die Inflation im Jahre 1963 den Stand von 106% erreichte, so war damit nicht nur die Möglichkeit der Bildung inländischer Sparreserven hinfällig geworden. Der Staat verlor auch seine effektive Fähigkeit zur Steuerung der Verteilung des Nationaleinkommens, welche im Verlauf der vierziger und fünfziger Jahre seine eigentliche und reale Macht ausgemacht hatte. Er ersetzte diese frühere Funktionsfähigkeit durch eine ungute und automatische Betriebsamkeit rein nomineller und kurzlebiger Maßnahmen, mit denen er selbst noch die Möglichkeit verspielte, den Prozeß durch Orientierung der Öffentlichkeit zu lenken oder ihm ein geordnetes Modell anzubieten. Das Endergebnis dieser Phase ist ein gigantischer und zugleich hilfloser Etatismus, dessen Parallele die tiefgreifenden gesellschaftlichen Auflösungserscheinungen der in dem von ihm ausgelösten Prozeß beteiligten unterschiedlichen Interessengruppen bilden. Damit verschwand auch das inländische bürgerliche Unternehmertum. Jeder Versuch, den Prozeß wieder anzukurbeln – wie dies dann im Verlauf der dritten Periode geschah – fand keine anderen Voraussetzungen mehr vor als die übriggebliebenen «leeren Töpfe». Die ganze Dynamik einer dritten Phase in diesem Prozeß würde davon abhängen, ob der ungeheure Apparat öffentlicher Institutionen, der in der vorausgehenden Phase geschaffen und dann wieder entmannt worden war, fähig sein würde,

den neuen, von ausländischem Kapital und von dem neuen System internationaler Beziehungen rationalisierten Strömungen, welche dieses gegenwärtige Jahrzehnt kennzeichnen, entgegentreten und ihnen seinen Willen aufzuerlegen.

*Der Staat und das Superunternehmen
der siebziger Jahre*

Die derzeitige Etappe ist für die Bewertung der Machtverhältnisse der unterentwickelten Länder aus internationalem Gesichtswinkel also gekennzeichnet durch die Bilanz der Trümpfe, über welche einerseits der Staat und andererseits das Großunternehmertum verfügen, um damit die letzte Kontrolle über das rationalisierte Entwicklungsmodell zu erlangen, welches an die Stelle des «Spontaneismus» der fünfziger Jahre getreten ist. Es ist wohl nicht nötig, hier nochmals zu wiederholen, in welchen Punkten die Voraussetzungen der siebziger Jahre sich aufs äußerste unterscheiden von denen der Periode vor etwa zwanzig Jahren, welche zum Entstehen eines Dokumentes wie «Populorum Progressio» mit seinen Perspektiven oder zur Bildung einer «Allianz für den Fortschritt» führten.

Für die Länder, welche in den fünfziger Jahren die größten Fortschritte zu verzeichnen hatten, wie Brasilien oder Argentinien, sind die Möglichkeiten des Prozesses der sogenannten Ersatzmaßnahmen für die bisherigen Importe heute ausgeschöpft. Sie sind nun soweit gediehen, daß sie auf ihrem Boden alle nur denkbaren Arten von Industrie ansiedeln, und nachdem sie dafür in der monetären Dimension ihrer Wirtschaft ihre Kräfte verloren haben, können sie diese ihre Wirtschaft auch jetzt noch wieder zu Kräften bringen, wenn auch nicht ohne Mühe, aber doch dadurch, daß sie in aller Entschiedenheit eine ganz neue Politik der Kontrolle und der Neuorientierung des Nationalinkommens verfolgen. Damit ist die Aufgabe von Regierungsformen umschrieben, die mit ihrer autoritären Planung an die Stelle des alten «Populismus» getreten sind. Ihr Bemühen besteht darin, den orientierten Einsatz der riesigen Interventionsmaschine, die in ihre Hand gegeben ist, sicherzustellen, und gleichzeitig für die Bildung inländischer Sparreserven zu sorgen, wenn auch immer unter der Gefahr der Bildung wirtschaftlicher Konzentration und eines nur bestimmten Bereichen zugutekommenden Rückflusses dieser Reserven. Diese Versuche werden durchgeführt in einer Phase, da ein neues Gefüge internationaler Vor-

aussetzungen im Entstehen begriffen ist, das sich total unterscheidet von der alten internationalen Organisation der Arbeitsteilung, als der Austausch zwischen dem Zentrum und der Peripherie des Erdballs sich noch auf der Grundlage der Ausfuhr von Rohstoffen und der Einfuhr von Fertigwaren vollzog.

*Die Strategie zur Einordnung der Großunternehmen
in die Entwicklungspolitik*

Die Priorität aller Prioritäten für den internationalen Kapitalismus besteht heute in der Eroberung der Möglichkeiten zu industrieller Produktion in den alten Kolonialländern, die schon seit einiger Zeit entsprechende Märkte für Verbrauchsgüter allgemeiner Art darstellen. Andererseits besteht natürlich ein einkalkuliertes Risiko in den Koexistenzbeziehungen zwischen jenem öffentlichen Apparat, der im Verlauf der «populistischen» Phase eine drastische Neuorientierung durchgemacht hat einerseits und einem internationalen System andererseits, von dem dieser Apparat abhängig war, um die Anfangsphase der Stagnation durchbrechen zu können, indem er sein Vertrauen in den Zustrom ausländischer Kapitalhilfen setzte, um so wieder den Rhythmus wechselseitigen Austauschs aufnehmen zu können, der zu Beginn der sechziger Jahre unterbrochen worden war. Man muß hier unterstreichen, in welchem Ausmaße – trotz der enormen Erleichterungen, die zu Beginn dieser Phase eingeräumt wurden – der Ruf nach ausländischem Kapital sich in völlig unterschiedlicher Weise gegenüber dem Investitionsdrang in der Phase des «hot money» oder zur Zeit der Kapitalwanderung zu Beginn dieses Jahrhunderts vollzogen hat.

Dieser neue Zufluß von Kapital hat sich nicht nur in dem äußerst selektiven Bereich bloßer Beteiligungen vollzogen, sondern auch – und zwar in wachsendem Maße – in der Weise, daß an die Stelle der eigentlichen Wirtschaftshilfe in Form von Finanzierungen der Austausch von «know how» oder von Beratern trat. Er hat außerdem zu einem stärkeren Einfluß dieses ausländischen Kapitals gegenüber dem schon vorher vorhandenen Inlandskapital – dank dem Abrücken der Wirtschaft von der Stufe der spontanen Entwicklung – und zur Ausbildung der Strategien der Superunternehmen und der multinationalen Gesellschaften geführt.

Zur Vollendung des hier entworfenen Bildes müßte nun noch die bisherige radikale Perspektive des Ungleichgewichts zwischen der entwickelten und der unterentwickelten Welt in Gestalt dessen,

was konventionellerweise das Zustandsbild der Asymmetrie in den internationalen Beziehungen bestimmte, abgelöst werden.

*Koloniale Abhängigkeit und Marginalität
in den internationalen Beziehungen*

Der Platz würde hier nicht mehr ausreichen, um noch etwas über die frühere koloniale Abhängigkeit zu sagen, in welcher die beiden Beziehungspole sich noch in einer Weise des äußersten Ungleichgewichts in einer Wechselbeziehung artikulierten, die man «Kolonialvertrag» nannte. Man kennt heute das reichhaltige Repertoire von Kontrollbeziehungen, welche sich charakteristischerweise im Umkreis eines hegemonialen Zentrums entwickeln, einschließlich der Beziehungen hinsichtlich der endgültig marginalisierten Peripheriezonen im Inneren dieser Komplexe. Unter diesen Weisen der Machtausübung finden sich je nach den besonderen Voraussetzungen folgende Spielarten:

a) *Die Bildung von künstlichen «Plafonds» für den Export*, wonach die Deckung der Konsumbedürfnisse der Länder der Überflußgesellschaft unter verschiedene Lieferzentren – die Entwicklungsländer – aufgeteilt werden, und zwar derart, daß alle nur einen begrenzten Anteil an diesem Handel erhalten, um den Preis einer beständigen *Unterausnutzung* ihrer Produktionskapazität. Wenn man der Tatsache Rechnung trägt, daß das Aufkommen an diesen Produkten über eine hohe Elastizität zur Ausweitung der Liefermöglichkeiten verfügt, kann an sich jedes Produzentenland beherrschenden Einfluß auf den internationalen Markt ausüben. Das aber besagt, daß alle Konferenzen über Fragen des Rohstoffmarktes zusammengenommen heute die Tatsache nicht aus der Welt schaffen können, daß der Produzentenmarkt über ein entscheidendes Instrument verfügt, mit dem er jede Politik einer Aufwertung der Exportpreise, welche die Produzentennationen durchsetzen möchten, entmutigen und wirkungslos machen kann.

b) *Der erzwungene Ausgleich zwischen nicht konkurrenzfähigen Exportpreisen*. Eine zweite Weise der Kontrolle, die typisch ist für den neuen internationalen Handel, resultiert aus der Möglichkeit der derzeitigen Zentren des Welthandels, auf ungeheuer große Handelsbereiche Einfluß auszuüben und dadurch Transaktionen mit einem gleichen Produkt vorzunehmen, welches mit stark unterschiedlichen Kostenniveaus hergestellt wird.

In den klassischen kapitalistischen Wirtschaftssystemen bildete die Unveränderbarkeit der Produktionsko-

sten die unverzichtbare Bedingung für die Wesensbestimmung einer Kolonialwirtschaft. Unter den Bedingungen einer Situation der Asymmetrie jedoch gehorchte die Abwicklung eines Importprogramms durch die Konsumentenmärkte in den Ländern der Überflußwirtschaft weitaus mehr dem Bemühen, durch die Auferlegung eines Quotensystems als durch den Mechanismus der Selektion durch die Minimalpreise, zu denen die Exportartikel zu erhalten waren, den Außenhandel dieser Länder zu disziplinieren. Eine solche Kontrolle stellt also ein immer weniger rein wirtschaftliches und in wachsendem Maße politisches Disziplinierungsmittel für den Außenhandelsmarkt einer asymmetrischen Wirtschaftsordnung dar, welche damit über ganz neue Systeme verfügt, den mit ihr Handel treibenden Kolonialwirtschaften ihre Bedingungen aufzuerlegen.

c) *Die Politik der Vorratsbildung*. Eine andere Folge der Asymmetrie ist die Tendenz, das Volumen des internationalen Handels freizumachen von der Bindung an die tatsächlichen Bedürfnisse der Käufermärkte. Diese Tendenz wird erkennbar an den zunehmenden Bemühungen zur Vorratsbildung, dank derer das System sich vor jeder konjunkturbedingten Verknappung schützen könnte, vor allem im Blick auf die mögliche Unterbrechung der Lieferungen in einem eventuellen neuen Weltkonflikt. Der Markt profitiert so von einem neuen Regelmechanismus gegenüber den internationalen Preisen für diese Waren, ebenso wie die Möglichkeit, die angesammelten Überschüsse wieder in den Außenhandel zurückzuleiten, eine preisregelnde Wirkung auf den übergreifenden Markt ausüben kann.

d) *Das Monopol der technologischen Forschung und die Ersetzung von Rohstoffen durch synthetische Produkte*. Die Ungleichheit des wirtschaftlichen Fortschritts, die zwischen dem Zentrum und der Peripherie besteht, hat die Auswirkung, daß zugunsten des beherrschenden Wirtschaftssystems ein faktisches Monopol in der industriellen Auswertung neuer Produktionstechniken entsteht, besonders was die Ersetzung tropischer Produkte durch synthetische Produkte betrifft. Die Importzentren bleiben auf diese Weise oft im Besitz der Möglichkeit, auf dem Wege der Entscheidung über die Marktchancen einiger klassischer Exportwaren der Länder an der Peripherie auch über deren Lebensfähigkeit zu entscheiden.

Das Großunternehmertum und seine Machtmittel

Dies also ist der Rahmen, in welchem folglich zu klären ist, welches die Machtmittel sind, über welche einerseits der Staat – in Form der militärisch gelenkten Technokratie des Kontinents – und andererseits das Großunternehmertum verfügen, um schließlich die entscheidende Oberherrschaft über den Prozeß der Wiederankurbelung der Wirtschaft zu gewinnen, wie er heute bei den unterentwickelten Nationen festzustellen ist, besonders aber in seiner komplexesten und dynamischsten Form in Brasilien.

Das Großunternehmertum verfügt über die folgenden Komponenten von Aktionsmöglichkeiten:

a) Eine Notwendigkeit zu wirtschaftlicher Konzentration, welche auch den Abbau unterschiedlicher Entwicklungsstufen im nationalen Wirtschaftssystem einschließt. Die notwendige Veränderung des wirtschaftlichen Profils durch das neue Modell forderte vor allem auch eine neue Spannweite, in welcher ein massiertes Einbringen von «know how» und von Hilfe durch Berater gesichert werden konnte, wodurch bestimmte technologische Modelle oder eine «kapitalintensive» Wirtschaftsstruktur, welche die Verwertung solcher Erfahrungen forderte, erst garantiert sein würde. So verzichtete man auf jede Ausnützung von Faktoren, die für eine Wachstumsangleichung der Entwicklungsländer gesprochen hätten und setzte mehr auf die Schnelligkeit des Prozesses als auf eine maximale Vervielfältigung im Ausschöpfen aller Möglichkeiten, die sich in dieser Phase solcher Prozesse anbieten. So bildete sich immer stärker eine Strategie einer *Polarisierung* des Territoriums heraus, mit integrierten Zonen und mit Regionen, die außerhalb des Umkreises der kontrollierten Expansion liegen.

b) Vorbedingung dieser Expansion ist das in diesem Wirtschaftsraum vorgegebene Vorhandensein einer Marktreserve. Die Beachtung dieser Vorbedingung ist diktiert von der Suche nach gegenseitigen Ergänzungsfunktionen zwischen bestimmten wirtschaftlichen Einheiten, wobei man das Ziel verfolgt, Anschluß an die bereits bestehende Zone der Geldwirtschaft zu finden und – ausgehend von den Vorteilen ebenfalls auf dem Kontinent bereits vorhandener «Wohlstandsinself» – ein übernationales Integrationsprojekt zu realisieren. Leitidee dieser Strategie wäre dann also die Philosophie des lateinamerikanischen Gemeinsamen Marktes, die viel eher dazu neigt, sich als

eine ideologische Projektion der Interessen der dynamischsten Region des neuen neokapitalistischen Modells der Hemisphäre zu verstehen und nicht als eine Vision der Entwicklungsförderung; es handelte sich also vielmehr um eine «Verinnerlichung» der Wachstumsstrategien und des Versuchs, die Erträge der für die Lebensnotdurft der marginalisierten Zonen des Kontinents entscheidenden Wirtschaftszweige unmittelbar in die eigenen Taschen zu kassieren.

Das Entstehen von Kontrollen durch den Staat

Wie andererseits das brasilianische Beispiel beweist, will der Staat heute sein Bestreben, die Vorgänge zu steuern, von neuem wirksam werden lassen, und zwar dadurch, daß er die folgenden Machtmittel und Kontrollmöglichkeiten einsetzt:

a) Einsatz von noch durchführbaren Mechanismen zur Bildung von öffentlichen Fonds, für welche die Mittel aus einer Rationalisierung des Steuereinzugsapparates sowie aus der totalen Abschöpfung der durch die Inflationsperiode ermöglichten Gewinne abgezweigt wurden. So hat man in kürzester Zeit einen Zustand der öffentlichen Finanzen erreicht, der in seinen Grundlinien dem von ausgereiften Wirtschaftssystemen nahekommt, wobei aber der Akzent mehr auf die direkten Steuern und auf eine wirklich allgemeine und demokratische Einkommensteuer gesetzt wird.

b) Drastische Bildung neuer Ersparnisse, wobei auch folgende Mittel eingesetzt werden: Bremsung einer Einkommensneuverteilung, Bremsung der Kaufkraft der Massen der Lohn- und Gehaltsempfänger, Ausweitung der Anreize, die auf die Bevorzugung der für die Strategie der Wiederankurbelung der Wirtschaft entscheidenden Gebiete ausgerichtet sind.

c) Disziplin durch Planung der Beschäftigungspolitik für das gesamte nationale Territorium, einschließlich der Festlegung verschiedener Regionen auf verpflichtende Modelle für eine expandierende Arbeitsbeschaffung.

d) Der gesamte öffentliche Verwaltungsapparat wurde zum Träger einer Dienstleistungswirtschaft gemacht. So gewann er wieder die Möglichkeit zu einer wirksamen Kontrolle des strategischen Kerns der Wirtschaft, worunter folgende Bereiche fallen: das gesamte Kommunikations- und Verkehrsnetz des Landes, die Hälfte der Energieproduktion, zwei Drittel der Eisenindustrie, das Monopol in der Erdölförderung sowie die Hauptzweige der verarbeitenden Grundindustrien.

e) Kontrolle der nationalen Sparmaßnahmen und ihre Überführung in Richtung auf eine offene Liberalisierung, die darin zum Ausdruck kommt, daß der Wertpapiermarkt zum ersten Mal – ohne jeden Unterschied – liberalisiert wurde. Diese Vollmachten werden wahrgenommen durch eine streng auswählende Kreditpolitik zugunsten allgemeiner Gebrauchsgüter, in der Aufsicht über die Börsen und die Investmentbanken.

Durch die Einflußmöglichkeit, die der Staat sich mit der Durchführung dieser Kontrollmaßnahmen verschafft hat, konnte er – selbst noch außerhalb der Zuständigkeiten, die ein vorweisbares Rechtsstatut geboten hätte – das Ausmaß der wirtschaftlichen Zusammenschlüsse kontrollieren und die Grenzen des Rahmens oder Spielraums bestimmen, in welchem das internationale Kapital seine Hegemonie errichtete, indem er die Rahmenbedingungen für das System definierte, innerhalb dessen dieses Kapital seine Tätigkeit entfalten konnte. Eine solche Kontrolle sollte kulminieren in der Schaffung von Vorzugsbedingungen auf dem Aktienmarkt für die öffentlichen Unternehmen, in der langfristigen Vorbereitung von Erleichterungen für sie und in der Einräumung von Vorteilen für Unternehmen mit offenem Kapital.

f) Die gesteuerte Ermöglichung sozialer Entwicklung, die sich vor allem äußert auf dem Gebiet der Gesundheitspolitik, in der Politik der Urbanisierung und des Wohnungsbaus und die sich gleicherweise als Instrument einer antizyklischen Politik in Depressionsphasen der Marktwirtschaft einsetzen läßt.

Durch den ungeheuer großen Finanzapparat, über den der Staat innerhalb dieser elastischen Struktur zur Regelung des Wirtschaftsprozesses verfügte, bildete sich ein System empirischer Koexistenz heraus, das mehr und mehr seine bestimmende Prägung erhielt durch das Ausmaß, in welchem sich durch die schließlich und endlich entscheidende Position der öffentlichen Macht bei der Bestimmung der wirtschaftlichen Bedingungen in den jeweiligen Modellen eine Entwicklung auslösen ließ. Eine solche Perspektive bot die Möglichkeiten, schließlich zu einer auf gegenseitige Ergänzung angelegten Rollenverteilung neuer Art zu führen, und zwar im Rahmen der Verschmelzung von multinationalen Unternehmungen einerseits und Unternehmen der öffentlichen Hand andererseits, wie es sich in den letzten Jahren in Brasilien auch tatsächlich ergeben hat, besonders auf dem Gebiet der Ausbeutung und des Exports der Nicht-eisenmetalle. Dieses Beispiel könnte zunächst ein-

mal als Beweis dafür dienen, daß die neue Orientierung auf den Außenhandel der Konvergenz zwischen den Interessen der Regierung und denen des Großunternehmertums in einer umfassenden Strategie für multinationale Unternehmenspolitik immer noch eine nur marginale Bedeutung zumißt. Gleichzeitig aber könnte es auch im Gegenteil den Grad der wechselseitigen Abhängigkeit und die absorbierenden Vermittlungsschemata verdeutlichen, in denen sich heute die Beziehungen zwischen dem äußeren und dem inneren Bereich dieses Prozesses darstellen. Vor allem aber können sie die Bedingungen für einschneidende Eingriffe verdeutlichen, welche jede Verletzung der Spielregeln durch die Nationalstaaten sanktionieren, obwohl sie aufs ganze gesehen – nämlich auf dem Wege über die Märkte – doch wieder von diesen Spielregeln abhängig sind: Die Kontrolle, die sich im Bereich der Produktion durchführen läßt, wird weiterhin wieder korrigiert oder kompensiert durch die Handels- oder Finanzhegemonie der internationalen Kontrolle, von der jene abhängig bleibt.

Verdammt zur Koexistenz

Der Beobachter kann nicht davon absehen, die in den letzten Jahren *zunehmende Paralyse* in den Nationalisierungsmaßnahmen festzustellen, vor allem wenn man diese auf dem Hintergrund der Maßnahmen des Finanzausgleichs oder bestimmter Formen der «Repatriierung von Investitionen» sieht. Mit der Ablösung des «wildem» Spontaneismus der fünfziger Jahre kam man beim Aufbau einer neuen, auf Entwicklung ausgerichteten Volkswirtschaft an einen Punkt des Gleichgewichts im Spiel zwischen Einräumung von Vorteilen und Repressalien, welcher gleichbedeutend war mit einer Art Verdammung zur Koexistenz zwischen dem Staat als Unternehmer und dem multinationalen Unternehmertum. Unter diesen Voraussetzungen ist auch die öffentliche Verurteilung des multinationalen Unternehmens ITT zu sehen, welches in Chile und außerdem noch in dessen früherem «Vorbild» seine Aufgabe darin gesehen hatte, sich mit dem politischen System anzulegen und auf seinen Sturz hinzuarbeiten. Dies wurde gewertet als ein Übergriff und als ein Akt der Piraterie gegenüber dem sich neu herausbildenden Konsensus in der Ablehnung der Koexistenz mit derartigen Machtgruppen, die es darauf abgesehen haben, auch weiterhin in den unterentwickelten Ländern zu «überdauern».

*Die Szenerie der letzten Konfrontation:
Multinationale Superunternehmen oder Föderation
der öffentlichen Monopole?*

Es besteht kein Grund, warum man auf den Versuch verzichten sollte, die möglichen Schauplätze zu zeichnen, auf welche die Entwicklung die beiden Kräfte in dem Falle führen könnte, daß sie ihren augenblicklichen Waffenstillstand brechen sollten. Man kann sich dennoch fragen, ob eine solche Entflechtung tatsächlich die Notwendigkeit einer Lösung im Sinne einer Polarisierung einschließen muß, wie man es vor ungefähr einem Jahrzehnt als Ergebnis des Zusammenstoßes zwischen «Leviathan und Behemot» erlebt hat. In diesem Falle eröffnete sich erstmals die eschatologische Vision von neuen übernationalen Wirtschaftssystemen der gesamten Hemisphäre, die sich als elastischer Überbau und als Entscheidungsraum für die Superunternehmen konsolidieren würden. Die Vision des lateinamerikanischen Marktes würde sich dann verwirklichen im Sinne einer «Marktreserve», welche den ausländischen Großunternehmen garantiert würde. Diese ausländischen Großunternehmen wären dann den souveränen Staaten übergeordnet, welche ihrerseits degradiert würden zur Wahrnehmung einer dienenden Rolle als Organisatoren der Infrastruktur und der zur Festigung der Hegemonie eines Neokapitalismus auf dem Kontinent notwendigen unrentablen Investitionen.

Unter dem Blickwinkel der Interessen der Öffentlichkeit könnte man sich vorstellen, daß die Replik auf die Möglichkeit eines derartigen Ablaufs der Dinge in einer energischen Anstrengung der Staaten bestehen könnte, die aus der Einsicht in die Überholtheit der alten Territorialgrenzen sich zu einer Föderation der großen Monopole in den Schlüsselbereichen der wirtschaftlichen Entwicklung Lateinamerikas zusammenschließen könnten.

Polare oder dialektische Vision für Lateinamerika

Was jedoch der wahrscheinlichen Entwicklung mehr entspricht, ist nicht die Vorstellung einer polaren, sondern die Vorstellung einer dialektischen Entflechtung dieser Konfrontation. Wenn man von der Unbeständigkeit ausgeht, welche die Technokratien der Übergangsperiode kennzeichnet, scheint die Zukunft des Kontinents eher in einer neuen Vielgestaltigkeit von Plänen, Entwicklungsstufenfolgen und «Imputs» zu liegen, in

welche sich die frühere Einheitsvision der Akteure dieses Prozesses verdünnt hat. Die derzeitigen Erfolge der brasilianischen Entwicklung scheinen sich weithin auf die Flexibilität zu gründen, mit welcher die öffentliche Hand den internationalen Beitrag gestaffelt hat, und mit der sie die von ihr akzeptierten «Imputs» konfrontiert hat mit einer neuen Konstellation von Bedingungen, durch welche sie sich den Handlungsspielraum für ihre Vollmachten zu schaffen verstand. Das ausländische Unternehmertum mußte gewissermaßen zusehen, wie ihm in einer ebenso geschickten wie unangreifbaren Umkehrung dessen, was heute das schon erwähnte «asymmetrische» System in den internationalen Handelsbeziehungen kennzeichnet, der Boden entzogen wurde, auf dem es bisher die Stützpunkte zur Ausübung seiner traditionellen Hegemonie errichtet hatte.

Diese Vision, die äußerst differenzierte Sachverhalte beinhaltet und nur auf der Grundlage einer vielfältigen Strategie funktionierte, war in gewisser Weise schon vorweggenommen in dem bloßen Erfordernis einer umfassenden Kenntnis aller Faktoren und aller Kräfte, die derzeit in der internationalen Szene im Spiel sind, dergestalt, daß auf diese Weise sowohl das erschöpfende Wissen um die gegebenen Voraussetzungen, welche den Gesamtrahmen der internationalen Situation bilden, als auch um die besondere ungünstige Rollenverteilung zwischen den verschiedenen Faktoren und Akteuren erworben werden konnte, welches dann auf die vorgesehene Aktion anwendbar war.

Unter diesem Gesichtswinkel kann man – trotz aller berechtigten Klagen – zweifellos auch die besten Früchte aus der Welthandelskonferenz UNCTAD III ziehen: Auf besonders bemerkenswerte Weise haben diese Bestrebungen auch in den verschiedenen Vorlagen der Delegation des Heiligen Stuhls bei dieser Versammlung Gestalt angenommen. Diese enthielten folgende Punkte einer Aufgabenbeschreibung:

a) Dem komplexen Gesamtgefüge der Akteure in den internationalen Beziehungen muß Rechnung getragen werden, zum Beispiel indem man dem multinationalen Unternehmertum eine Satzung und einen Katalog von Spielregeln auferlegt. Indem man dies tue – und indem man dann auch noch den Grundsatz der Differenzierung anwende – provoziere man nicht nur eine offene Formierung des Kapitals, sondern, wenn man die Rolle der Gewerkschaften gegenüber den multinationalen Unternehmen bedenke, auch der Arbeiterseite.

b) Es müssen von den bisherigen traditionellen

Mechanismen sich unterscheidende neue Mechanismen für die Erwerbung und Verwendung des «know how» geschaffen werden, mit denen dieser Faktor der ausschließlichen Kontrolle der Unternehmungen entzogen würde.

c) Die Information muß zum autonomen unsichtbaren Faktor des Veränderungsprozesses und damit zu einem Machtfaktor gemacht werden, der an die Stelle des derzeitigen konventionellen Spiels der Veränderungsfaktoren treten oder dieses ergänzen soll. Damit würde man die Dialektik – das heißt das Zusammenspiel der Spannungsfaktoren – im Veränderungsprozeß viel dichter gestalten – mit dem Erfolg einer gerechteren Verteilung der Möglichkeiten im Spiel der Kräfte.

d) Schließlich wird es möglich, im eigenen Felde der Neubestimmung der dem Entwicklungsprozeß eigentümlichen Zielsetzung den Anspruch auf die Beherrschung dieser Entwicklung zurückzugewinnen, die sich über das in den beteiligten Kräften wirkende Trägheitsprinzip erhebt – eingeschlossen die hier immer wieder wirksam werdende Gefahr der Bürokratisierung.

Kontrolle der Faktoren und Prozesse

Deswegen zum Beispiel wirkt auch schon die bloße wissenschaftliche Einsicht in die sozialen Dimensionen der Veränderung als unmittelbare Gegenströmung gegen die herrschenden «Trends». Diese Einsicht spricht vor allem für eine Veränderung der traditionellen unüberwindlichen Abstufungen und für die Schaffung neuer Bedingungen, unter denen es möglich wird, sich gegen die Konzentrationen von Kapital und gegen eine Kontrolle durch die Auslandswirtschaft, von dem dieses Kapital abhängig ist, zu wenden.

Wenn man diese Sicht auf den eigentlichen Sozialbereich überträgt, so ist es denkbar, in dieser Kontrolle durch den Staat – wie sie immer deutlicher in Erscheinung tritt für die Bereiche der Erziehung, der Gesundheit und des Wohnungsbaus – das Instrument zu sehen, mit dem auf immer vor-

teilhaftere Weise der Trägheit der Kapitalquellen und der aus den gleichen Gründen beschränkten Aktionsfreudigkeit des Unternehmertums mit seiner einseitigen Blickrichtung der Gewinnmaximierung entgegengewirkt werden kann. Im Blick auf diese Kontrolle nicht nur über einzelne Faktoren, sondern über umfassende Prozesse könnte man sich fragen, was der letzte Blickpunkt ist, an welchem diese Kontrolle sich orientiert: Ist es tatsächlich die Handlungsfähigkeit der Faktoren des öffentlichen Lebens oder ist es doch nur der jeweils höhere Ertrag oder die höchste Entwicklungsmöglichkeit des Großunternehmertums?

Die Bewertung der tatsächlichen Endergebnisse dieser Konfrontation wird man also aus einer grundlegenden Prüfung der Politik der *Urbanisierung*, der Entwicklung der einzelnen *Regionen* oder dem Ausmaß, in dem es gelingt, die *binnenländischen Bevölkerungsbewegungen* wirksam zu kontrollieren, gewinnen müssen. Der Staat wird nur dann wirklich der Gewinner sein, wenn diese Gesichtspunkte – in der weiteren ideologischen Perspektive für die kommenden Jahre in Lateinamerika – sich durchzusetzen vermögen. Ein erstes entscheidendes Beispiel könnten die Debatten über den Plan eines «Kontinentalen Gemeinsamen Marktes» oder über die gemeinsamen Maßnahmen für einen Umweltschutz geben.

Übersetzt von Dr. Ansgar Ahlbrecht (aufgrund der durch Charles Antoine und Vincent Cosmao erstellten französischen Fassung der portugiesischen Vorlage)

CANDIDO MENDES DE ALMEIDA

geboren 1928 in Rio de Janeiro. Seit zwanzig Jahren doziert er Rechts-, Wirtschafts- und Politische Wissenschaften an verschiedenen Universitäten in Brasilien und im Ausland, er hat verschiedene Forschungsinstitute angeregt oder gegründet und zahlreiche Bücher aus seinen Fachgebieten und über Lateinamerika veröffentlicht. Gegenwärtig ist er Rektor der von seinem Vater gegründeten Rechtswissenschaftlichen Fakultäten von Rio de Janeiro, Konsultor der päpstlichen Kommission «Justitia et Pax», Generalsekretär der brasilianischen Nationalkommission «Justitia et Pax» und Vizepräsident der internationalen Föderation der katholischen Universitäten. Er war Gast beim Ökumenischen Rat der Kirchen und an der Bischofssynode 1972.