

Gianfranco Pasquino
Einschließende und ausschließende Herrschaftsformen
*und das korporative Modell**

Die Meinung ist weit verbreitet, der Staatstreich der brasilianischen Militärs im Jahre 1964 habe die Bahn für die Errichtung (bzw. für den Versuch der Errichtung) einer neuen, bisher noch nicht bekannten Staatsform freigemacht. Dieser unter ähnlichen Zwängen und unter teilweise unterschiedlichen Modalitäten in anderen Ländern (Argentinien 1966-73 u. 1976-heute, Peru 1968-80, Uruguay Juni 1973-heute, Chile September 1973-heute) wiederholte Versuch, die Reste des Populismus zu beseitigen und neue Strukturen der sozialen Kontrolle, der wirtschaftlichen Entwicklung und der Herstellung eines politischen Konsensus zu schaffen, hat einen Typ von Staat entstehen lassen, der im lateinamerikanischen Kontext deutlich neue Züge aufweist.

Bevor wir uns der Analyse der Bedingungen zuwenden, unter denen der neue Typ von Staat entstanden bzw. im Versuch begriffen ist, sich eine Struktur zu geben; bevor wir auf seine konstitutiven Merkmale, seine Funktionsbedingungen und auf die Möglichkeit seiner Dauerhaftigkeit bzw. seiner mehr oder weniger baldigen Ersetzung eingehen, ist es geraten, zunächst diejenigen Interpretationen zu widerlegen, die nichts Neues in der Entstehung autoritärer und korporativer Formen in den lateinamerikanischen Staaten erblicken können. Denn in der Tat existiert eine Interpretationsrichtung, die nicht einfach vernachlässigt werden kann - eine Interpretationslinie der Kontinuität -, die in dem lateinamerikanischen Experiment nichts anderes als die starke Präsenz von Elementen des Autoritarismus und Korporativismus sehen. Diese wird dem Erbe zugeschrieben, das Spanien und Portugal als diejenigen Länder, die Lateinamerika kolonisierten, hinterlassen haben, und zu diesem Erbe gehören die gemeinsamen Merkmale der politischen Kultur. Diese Interpretationslinie sieht also darin, daß sich in den 60er und 70er Jahren mit größerer Deutlichkeit autoritäre und korporative Formen in den lateinamerikanischen Staaten abzeichnen, die Bestätigung einer Entwicklungslinie und eines Stranges politischer Umstände, die immer schon im politischen Prozeß Lateinamerikas gegenwärtig waren.

Nur vorübergehend nach dem zweiten Weltkrieg sind sie durch die Welle der Demokratisierung der westlichen Welt verdrängt worden - und auch dies damals nur teilweise. Die gegenwärtige historische Phase wäre demnach nichts anderes als eine unvermeidliche Revanche dieser in den Hintergrund gedrängten Entwicklungstendenz (vgl. Wiarda 1973)¹.

Trotz der Härte, mit der diese These vertreten wird, erscheint sie als historisch wenig begründet, da sie eine ganze Reihe national und kontinental durchaus unterschiedlicher historischer Erfahrungen gar nicht berücksichtigt - und damit drastisch vereinfacht. Es gibt keine gleichförmig autoritäre Vergangenheit der lateinamerikanischen Staaten, so wie es auch nicht korrekt ist, Elemente des Korporativismus in allen historischen Erfahrungen Lateinamerikas zu unterstellen. Weder der Autoritarismus noch der Korporativismus sind unveränderliche Elemente der lateinamerikanischen politischen Kultur. Beide sind vielmehr hi-

* Der Aufsatz ist ein Abdruck aus »politica internazionale«, No 2/1981

storisch bestimmte Antworten oder Reaktionen der lateinamerikanischen Eliten auf bestimmte Situationen (vgl. Rangel 1980). Daher kommt es bei der Analyse darauf an, die Bedingungen herauszuarbeiten, die zu diesen Reaktionen führen, sowie die besonderen Kennzeichen auf der einen und die gemeinsamen Merkmale auf der anderen Seite zu bestimmen.

Vorweg sind noch zwei weitere Präzisierungen erforderlich. Wenn auch der autoritäre (oder auch bürokratisch-autoritäre) Staat in Lateinamerika neue Merkmale im Vergleich zur Vergangenheit aufweist, so darf das doch nicht dazu führen, die Existenz zahlreicher Elemente der Kontinuität mit vorangegangenen autoritären historischen Erfahrungen zu vergessen. Wenn auch darüberhinaus der Korporatismus selbst eng mit dem Autoritarismus verbunden auftritt, ist diese enge Verbindung doch keineswegs automatisch (wie es die europäischen Fälle des Neo-Korporatismus zeigen²), und daher darf und kann man nicht automatisch Korporatismus mit Autoritarismus oder Autoritarismus mit Korporatismus verbinden. Nach diesen Bemerkungen gehen wir zur Analyse der Bedingungen für die Entwicklung des autoritär-bürokratischen Staates über.

Ökonomische und politische Determinanten des bürokratischen Autoritarismus

Ein großer Teil der Debatte und der Terminologie, die sich auf die Entstehung des bürokratisch-autoritären Staates in Lateinamerika beziehen, entspringen einigen Beiträgen eines argentinischen Autors (und eindeutig aus seiner Reflektion des argentinischen Falles, was, wie wir sehen werden, zu nicht wenigen Verzerrungen führt³). Die Thesen Guillermo O'Donnells (O'Donnell 1974 u. 1978, O'Donnell 1972 u. 1973, 1979, O'Donnell 1977) sind nicht leicht zusammenzufassen. Außerdem sind sie verschiedentlich im Laufe der Zeit reformuliert und vor allem flexibel angelegt worden, um einer veränderten und veränderlichen Wirklichkeit gerecht zu werden. Ich werde mich also im folgenden darauf beschränken, diejenigen Thesen herauszuarbeiten, die die festen und charakteristischen Punkte in O'Donnells Werk bilden.

(1) Auf der methodologischen Ebene bildet die Suche einer klaren und bestimmten Verbindung zwischen ökonomischen und politischen Prozessen den zentralen Punkt. Auf dieser Grundlage besteht das erste für die Thesen O'Donnells charakteristische Element in der Aussage, daß der bürokratisch-autoritäre Staat die Antwort bestimmter Eliten (im weiteren werden wir sehen, welcher) auf Veränderungen und auf die Notwendigkeit von Veränderungen darstellt, die sich in der ökonomischen und in nachgeordneter Weise in der sozialen Sphäre vollziehen. Der Schlüsselbegriff, den der argentinische Politikwissenschaftler dabei benutzt, ist der der *profundización* (im Englischen mit *deeping* wiedergegeben; man könnte ihn als »vertiefte Durchdringung« oder auch »in die Tiefe gehen« übersetzen).

Nachdem die Phase der »Industrialisierung durch Importsubstitution« am Ende oder gar überwunden ist und die Weltwirtschaft eine veränderte Verteilung der Arbeit und der Ressourcen einleitet, tritt, wenn man grob zusammenfaßt, in einigen lateinamerikanischen Ländern deutlich die Notwendigkeit hervor, politische Bedingungen zu schaffen, mit denen ein Prozeß der »Industrialisierung in die Tiefe« ermöglicht wird, d.h. nicht mehr allein die Produktion von Konsumgütern, sondern die Produktion dauerhafter Güter und die Schaffung von Halbfertigwarenindustrien. Noch deutlicher zugespitzt geht es um die Errichtung eines soliden und wettbewerbsfähigen Industriesystems. Dies soll nicht mehr voll-

ständig von außenwirtschaftlichen Bedingungen abhängen, auch wenn die Bindung an die schwierige Expansion des inneren Marktes bleibt.

Wenn dies die ökonomischen Determinanten, zum Teil auch die ökonomischen Ziele waren, mit welchen politischen Instrumenten würde man sie erreichen können?

(2) Der zweite charakteristische Punkt der These O'Donnells liegt in seinem konkreten und ohne Schwankungen durchgehaltenen Hinweis, daß die neuen ökonomischen Erfordernisse nicht mehr nur eine eher sprunghafte und handwerkliche Kontrolle und Repression über die Volksklassen erfordern, sondern die Errichtung eines Systems, das Vorhersehbarkeit und Kontinuität der ökonomischen, sozialen und politischen Maßnahmen garantiert, so wie sie für die sogenannte *profundización* erforderlich ist (O'Donnell 1975, 16-21 u. O'Donnell 1977, 54-64).

(3) Das dritte und letzte Charakteristikum der These O'Donnells besteht darin, daß er die Durchsetzung des bürokratisch-autoritären Staates von den soziopolitischen Konflikt- und Mobilisierungsbedingungen abhängig macht, wie sie in unterschiedlichen Ländern jeweils in dem Moment vorliegen, an dem die Erfordernisse der »vertieften (industrialisierenden - d. Übers.) Durchdringung« im ökonomischen System in Erscheinung treten. Um einige der Ausdrücke des argentinischen Wissenschaftlers zu benutzen, sind es der Grad des Risikos, und der Typ von Wahrnehmung der effektiven Drohung, die die Volksmassen für die Führung des Systems darstellen, die entscheidenden Einfluß auf die Haltungen der inneren und äußeren Eliten sowie auf deren Motivlage hinsichtlich der Errichtung und Unterstützung des bürokratisch-autoritären Staates haben.

Dieser letzte Punkt ist wirklich wichtig, da er - wenn auch anfangs aus der historischen Erfahrung Argentinens, insbesondere aus der Erfahrung mit dem Scheitern des Versuchs des Generals Onganía abgeleitet - sich nicht allein auf andere Fälle als anwendbar erwiesen hat (wie beim hinreichend untersuchten Fall Perus), sondern auch noch den Weg freimacht für die Analyse des zweiten argentinischen Versuchs, einen nun aber wirklichen bürokratisch-autoritären Staat zu errichten, nämlich mit dem Staatsstreich unter der Führung des Generals Videla im März 1976. Darüberhinaus bildet er die Voraussetzung für eine systematische Reflektion anderer wichtiger Fälle, z.B. derjenigen Brasiliens, Chiles und Uruguays und er ermöglicht auch Voraussagen über die Entwicklung und Dauer dieser »Fälle«.

Soviel zu den hier vereinfacht dargelegten, von O'Donnell herausgearbeiteten Aspekten. Selbstverständlich hat sich die Debatte, die dadurch ausgelöst wurde, nicht auf die weitere Ausarbeitung dieser Charakteristika der Entstehung und Durchsetzung des bürokratisch-autoritären Staates beschränkt. Vielmehr hat sie sich der Überprüfung des eigentlichen Kernelements dieser komplexen Darstellung zugewandt: der engen Verbindung, die O'Donnell zwischen der ökonomischen und der politischen Entwicklungsdynamik herstellt, wobei er nahe daran ist, eine Art von kausalen Determinismus hypothetisch anzunehmen oder sogar direkt zu behaupten. Auf der Grundlage dessen, was sich aus unterschiedlichen neueren Beiträgen herausziehen läßt, bin ich überzeugt, daß O'Donnells Determinismus einer Überprüfung durch die Tatsachen nicht standhält. Weil aber allein dieser Gesichtspunkt zu weit führen würde, werde ich mich auf eine allgemeine Behauptung beschränken, bevor ich zu einer vertieften Untersuchung des Phänomens des bürokratisch-autoritären Staates übergehe.

Unter den Bestimmungsgründen für das Auftreten einer neuen Form der staatlichen Organisation in Lateinamerika ist zweifellos die Veränderung der ökonomischen Beziehungen zwischen Lateinamerika und der industrialisierten Welt besonders wichtig, d.h. die Beendi-

gung oder zumindest das sich nähernde Ende der Phase der Industrialisierung durch Importsubstitution und damit die Notwendigkeit einer kontinuierlichen, besser vorhersehbar und in höherem Grade vertieften Entwicklung. Diese ökonomischen Bedingungen zusammengenommen, bilden den Hintergrund für das Aufkommen des autoritären Versuchs. Aber das auslösende Moment des autoritären Versuchs – das auch den grundlegenden Gesichtspunkt bildet, auf den sich eine Analyse der Struktur des autoritär-bürokratischen Staates und eine Formulierung von Voraussagen über seine Dauerhaftigkeit beziehen müssen – ist die Art und Weise von politischer Herausforderung der Volksklassen, wie sie mehr oder minder in Parteien und Gewerkschaften organisiert sind, gegenüber der Vorherrschaft der traditionellen Sektoren der Ober- und Mittelklassen.

Es ist bezeichnend, daß die Versuche, den analytischen Rahmen, wie ihn O'Donnell dargestellt hat, zu vervollständigen, sich in zwei unterschiedliche Richtungen entwickelt haben: Auf der einen Seite, dem Hinweis auf den Fall Mexikos als wichtige Ausnahme folgend (oder als »Beweis«, daß der argentinische Autor seine These allzu reduziert angelegt hat: stellt Mexiko ein Fall von bürokratischem Autoritarismus dar oder nicht?), auf der anderen Seite in Richtung auf eine erneute Reflektion über die Dynamik der Beziehung zwischen Parteien und organisierten politischen Kräften als erklärenden Variablen für die Tendenzen zum bürokratischen Autoritarismus fortschreibend.³

Die Struktur des bürokratisch-autoritären Staates

»... Die ökonomische Krise, die politische Aktivierung des Volkssektors und die Befürchtungen der herrschenden Klasse sind für den eingeschlagenen Kurs bestimmend. Wenn die wirtschaftlichen Veränderungen auf die Notwendigkeit breiter angelegter und modernerer produktiver Organisationsformen verweisen, dann lautet die Konsequenz aus diesen Ausführungen, daß die Entwicklungstendenzen zu einem neuen Typ von Staat hinführen, der in einem viel umfassenderen Sinne als dem einer Ausweitung seiner Fähigkeit, Zwang auszuüben, »stark« ist. Dieser Staat muß ein Staat »in Ausdehnung« sein, nicht nur um die großen gesellschaftlichen Umgestaltungen durchsetzen zu können, die der Prozeß der *profundización* voraussetzt, sondern auch, um für die Zukunft garantieren zu können, daß sich die »neue Ordnung« konsolidiert, ohne die die *profundización* nicht lange anhalten könnte. Der verstaatlichte Korporativismus bildet eine grundlegende Dimension dieser »Garantie« (O'Donnell 1977, 59).

Der neue bürokratisch-autoritäre Staat ist demnach vor allem deswegen neu, weil sein Auftreten durch neue, bisher nicht vorliegende ökonomische Erfordernisse bedingt und bestimmt ist. Zweitens aber auch deshalb, weil er kein traditioneller autoritärer Staat auf der Grundlage des Paternalismus, des Zwangs und der Bewahrung des *status quo* ist. Zwar ist es wahr, daß – wie der größere Teil der Autoren hervorhebt – »der bürokratische Autoritarismus ein System politischer und ökonomischer Ausschließung des Volkssektors« bildet (O'Donnell 1977, 60).⁴ Aber sein entscheidendes Merkmal rührt von dem Typus der Bündnisse her, das dem neuen Zwangssystem und seiner wirklichen oder möglichen, erreichten oder angenommenen Dynamik zugrunde liegt.

Welcher neue Typ von politischen Bündnissen bringt den bürokratisch-autoritären Staat hervor? Vor allem unterschiedliche Teile der Mittelklassen, die durch den Aufstieg der Volksklassen, wie er der Errichtung des autoritären Regimes vorausgeht, verschreckt sind,

bilden die Hauptmasse, die aus der neuen Herrschaftsform ihren Gewinn im Sinne von Status und sozialer Sicherheit zieht. Damit ist nicht gesagt, daß alle Teile der Mittelklassen ihre Unterstützung für das Regime unbegrenzt aufrechterhalten. Aber selten wird es möglich sein, ihre Entfremdung vom Regime bis zur Forderung nach einer Umwälzung voranzutreiben. In der Tat stellt die Rückkehr zu Situationen eines politischen Wettbewerbs, den die Mittelklassen als ein schweres Unglück für ihre Gruppeninteressen betrachten, die einzige Alternative zum Regime dar. Damit ist es wahrscheinlich, daß die Tendenz, auf einige Gruppen die Aufgabe zu übertragen, für die Mittelklassen zu regieren, sich schließlich zu einem stabilen Element des politischen Verhaltens dieser Klassen entwickelt.

Die zweite soziale Schicht, die sich am Klassenbündnis, das dem bürokratisch-autoritären Staat zugrunde liegt, beteiligt, wird von den Offizieren gebildet, von denen der Staatsstreich ausging, und die damit ein grundlegender Bestandteil der Militärregierungen geworden sind, die einander ablösen. Diese Offiziere haben offensichtlich ein ausgeprägtes Interesse daran, daß die Militärregierung Bestand hat, weil sie daraus Ressourcen und Prestige beziehen sowie auch noch die Möglichkeit haben, herausgehobene öffentliche Ämter zu übernehmen. Auf der anderen Seite wirkt auch noch die (begründete) Angst, einer Bestrafung durch Zivilisten ausgesetzt zu sein, als eine wirksame Bremse einer möglichen Öffnung der Offiziere für eine wirkliche Demokratisierung. Schließlich führt die Ausdehnung des Staatsapparates selbst noch zur Herausbildung einer bürokratisch-technokratischen Schicht, die ihre Wurzeln im Staat hat und ihre Existenzberechtigung in der Verwaltung und Führung der Staatsmaschinerie findet. Der Umfang und die Kompetenzen dieser bürokratisch-technokratischen Schicht, ihr Selbstvertrauen und ihr *esprit de corps* bilden die Grundlage des Erfolgs der Absicht des bürokratisch-autoritären Staates, die Macht auf unbegrenzte Frist zu behalten.

Eine dritte wichtige Gruppe ist weniger klar abzugrenzen. Im weiten Sinne könnte man von den multinationalen Gesellschaften sprechen, von den internationalen Wirtschaftsinteressen und von den weltweiten militärischen Verflechtungen. Wenn O'Donnell mit seiner These von der *profundización* Recht hat, dann erscheint diese doch als eine zweischneidige Waffe in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen: Als durchaus willkommen, solange sie den multinationalen Gesellschaften, ihren Produkten und ihrer Expansion den Weg freimacht, aber wenn sie die Möglichkeit von Ansätzen ökonomischen Wettbewerbs und Konflikts (wie es in Brasilien bereits geschehen ist) eröffnet, dann wird ihr auch sofort entgegengearbeitet.

Wenn dies die drei Gruppen oder Sektoren sind, die das gesellschaftliche Bündnis bilden, das den bürokratisch-autoritären Staat regiert, dann kann unmittelbar hinzugefügt werden, daß die Macht des neuen Staates von der relativen Kraft dieser drei Sektoren abhängig sein wird. Dabei ist ganz besonders die Fähigkeit wichtig, innere Gegensätze zu bereinigen und sich darüberhinaus unter Ausschluß und Isolierung der unterschiedlichen Teile der Volksklassen machtpolitisch auszudehnen. Die jeweilige Verbindung dieser Elemente erklärt zum allergrößten Teil Erfolg und Dauer der unterschiedlichen bürokratisch-autoritären Staaten in Lateinamerika, und sie ermöglicht auch begründete Voraussagen über ihre Zukunft.

Vor Abschluß dieser Betrachtung ist es notwendig, sich zwei Problemen zuzuwenden, die die wirkliche Neuheit des bürokratisch-autoritären Staates ausmachen, wie er sich heute in Lateinamerika darstellt. Diese zwei Elemente sind die folgenden: Die Rolle des Staates und die Position der Volksklassen.

Über das erste Element scheint eine allgemeine Übereinstimmung zu bestehen: Nicht nur hat, wie in fast allen anderen Ländern auch, die Rolle des Staates an Bedeutung gewonnen. Diese hat sich vielmehr auf eine wichtige Art und Weise qualitativ verändert. Der lateinamerikanische Staat, insbesondere der bürokratisch-autoritäre Staat Lateinamerikas, hat eine Macht und relative Autonomie gegenüber der bürgerlichen Gesellschaft gewonnen. Er ist Teil dieser Gesellschaft und steht mit ihr in einem Verhältnis der dialektischen Wechselwirkung; dabei vertritt er aber eigene institutionelle Interessen und weist eine bemerkenswerte Fähigkeit zur Intervention auf. Darüber hinaus hat er, vorgetragen durch sein Führungspersonal, eine kohärente Ideologie der politisch-ökonomischen Expansion und der sozialmilitärischen Kontrolle ausgearbeitet, die als Ideologie der »nationalen Sicherheit« bekannt geworden ist. Diese Ideologie liefert das entscheidende Klebemittel für die notwendige Kohäsion des politischen Verhaltens der im Inneren herrschenden Sektoren sowie die Grundlage für die Ausschließung der Oppositionellen (zugleich bringt sie ein Element von Widerspruch in das Verhältnis zu den internationalen Kapitalgruppen und den multinationalen Gesellschaften) (Viera Gallo, Rojas 1977, 19-33).⁵

Dieses neue Element - die Stärkung und die relative Autonomisierung des lateinamerikanischen Staates - steht im starken Gegensatz zur populistischen Phase, ja es stellt sogar einen wirklichen Einschnitt im Vergleich dieser Phase dar.

Dies kann so weitgehend sein, daß man auf den Gedanken kommen könnte, eine Rückkehr zum Populismus sei nicht allein aufgrund der veränderten gesellschaftlichen Dynamik, sondern auch wegen der veränderten Rolle und des vergrößerten Gewichts des Staates ausgeschlossen, was immer auch die zukünftige Entwicklung der lateinamerikanischen Staaten sein möge. In Bezug auf den bürokratisch-autoritären Staat ist hinzuzufügen, daß seine Erfordernisse der Dauerhaftigkeit und der Funktionalität eine Ausweitung seiner Rolle unverzichtbar machen - sei es aufgrund der starken Ausübung von Zwangsgewalt, die allgegenwärtig aufrechterhalten werden muß, sei es aufgrund des Ausmaßes an staatlicher Unterstützung für den internen produktiven Apparat und die Exporttätigkeit, oder sei es last not least aufgrund der Herausbildung institutioneller Interessen innerhalb der Streitkräfte und der bürokratisch-technokratischen Schichten an einem starken, gefürchteten und angesehenen Staat.

Wenn von einem neuen Typ von Staat in Lateinamerika die Rede ist, dann besteht allgemein die Neigung, besonders die Rolle der Spezialisten für die Ausübung staatlicher Zwangsgewalt gegenüber anderen Bereichen des Staates zu betonen. Das geschieht, weil der größere Teil der bürokratisch-autoritären Staaten (Brasilien bildet dabei die offensichtliche, aber vielleicht nur teilweise Ausnahme) noch nicht durchgängig institutionalisiert sind, sich nicht sicher und gefestigt fühlen und daher auf die Ausübung staatlicher Zwangsgewalt zurückgreifen, um ihr Bestehen zu gewährleisten. Wenn man über dieses, jedenfalls unverzichtbare Bestandteil hinausblickt, wird man aber feststellen, daß der neue lateinamerikanische Staat auch bei der Suche, in der Ausbildung und dem Einsatz von Experten in anderen Sektoren engagiert ist, und dies vor allem auf dem Gebiet der Ökonomie: Hier geht es um die Spezialisten der Entwicklung, d.h. die Spezialisten der *profundización* (natürlich muß man dies vom Ausmaß des Erfolges unterscheiden, die diese Spezialisten in der Praxis zu erreichen in der Lage sind).

Als ein Staat ohne Legitimität, sofern es um die rechtliche Grundlage der Machtausübung geht, und beständig von irgendeinem Teil des Volkes herausgefordert, gelingt es dem bürokratisch-autoritären Staat nur in dem Maße, Unterstützung zu gewinnen, wie er Sicherheit

und (relative) Prosperität garantieren kann. Selbst seine tatsächlichen und partiellen Unterstützer sind sich vollkommen darüber klar, daß der Staat auf diesen beiden Feldern einen guten Erfolg vorweisen muß - anderenfalls kann der Notstands- und Ausnahmestaat nicht langfristig gerechtfertigt werden. Somit rekurriert der bürokratisch-autoritäre Staat in den heftigen Auseinandersetzungen um Sicherheit und Prosperität auf das *Fachwissen* seiner Unterstützer. Offensichtlich gelingt ihm der Sieg, oder er schafft zumindest die Voraussetzungen für einen Sieg genau in dem Maße, wie er *breiteren* Sektoren der Gesellschaft als denjenigen, die den sozialen Kern bilden, Sicherheit zu vermitteln vermag. Dazu gehört auch, daß zumindest ein Teil der ökonomischen Ressourcen über die Sektoren der Mittelklassen hinaus verteilt werden.

Selbstverständlich ist die Gewinnung eines ausschließlich instrumentellen Konsensus schwierig und seine Dauerhaftigkeit ist nicht garantiert. Daraus erklären sich die wiederholten Versuche einer Legitimation über Wahlen und Referenden, und daraus erklären sich auch die Versuche, geeignete Strukturen zu schaffen, um den zumindest passiven Konsens der Volkssektoren auf sich zu ziehen. Diese Beobachtung leitet zur Analyse des zweiten neuen Elements im bürokratisch-autoritären Staat über und damit zur Untersuchung der Verbindung zwischen Autoritarismus und Korporativismus und zur Unterscheidung zwischen unterschiedlichen Formen des Korporativismus.

Über den Staat, der historisch als populistisch definiert wurde, so wenig strukturiert, so schwach, ausgabenfreudig und klientelistisch er auch gewesen sein mag, kann heute doch gesagt werden, daß er Entwicklungsmöglichkeiten im demokratischen Sinne enthielt, also in Richtung auf eine - wenn auch in vielen Fällen subalterne - Beteiligung breiterer Teile der Volksklassen.

Der bürokratisch-autoritäre Staat ist dagegen für eine ganze erste Phase seiner Entwicklung - deren Länge von dem Grad der vorhergehenden Mobilisierung der Volksklassen und von der Präsenz und der Kraft ihrer Organisationen abhängt - bewußt auf der Ausschließung der Volksklassen begründet. Oder genauer, der erste Schritt ist die De-Aktivierung der politischen und sozialen Organisation des Volkes, der zweite deren politische, soziale und ökonomische Ausschließung, der dritte eine Wiedereingliederung der Volksklassen in Organisationsformen, die eher Kontrolle als Teilnahme garantieren, eher Passivität als Mobilisierung, eher Kommunikation von oben nach unten als die Formulierung politischer Forderungen des Volkes.

Die Variablen des Korporativismus

Die zuletzt erwähnte Beobachtung führt uns zum Thema des Korporativismus. Dieses verdient sicherlich eine eingehende und differenzierte Behandlung, aber ein Punkt läßt sich unmittelbar hervorheben: Zwischen Korporativismus und Autoritarismus existiert kein automatischer Zusammenhang, und überdies gibt es unterschiedliche Formen von Korporativismus. Folglich sind die Auswirkungen des Korporativismus auf die politischen Systeme je nach dem Grad sozioökonomischer Modernisierung und politischer Entwicklung verschieden.

Heute ist es Mode geworden, von Korporativismus und Neo-Korporativismus zu sprechen, von der Wiederbelebung eines Trends, der konkret vor 50 Jahren zuerst aufgetreten ist, und dabei die Varianten dieses Korporativismus aufzusuchen und seine Implikationen

zu analysieren. Dafür waren die Forschungen über Lateinamerika einschlägig, insbesondere über Brasilien, das etwa Philippe Schmitter zu seinen ersten einflussreichen Artikeln in dieser Frage inspirierten (Schmitter 1970). Jedoch ist es erforderlich, der Versuchung zu widerstehen, die politische Erfahrung Lateinamerikas allein durch die Brille des Korporativismus zu betrachten.

Die zweite zu vermeidende Gefahr besteht darin, daß zu allgemein von Korporativismus gesprochen wird, ohne daß die Vielfältigkeiten von Ursprüngen und Konsequenzen unterschieden würden. Nur wenn dies bedacht wird, ist es möglich, diejenigen Elemente und Wirkungsweisen herauszuarbeiten, die den Korporativismus zu einem funktionellen Rahmen autoritärer Regimes machen; oder umgekehrt jene anderen Elemente und Modalitäten zu bestimmen, die wiederum den Korporativismus für weniger autoritäre Regierungsformen funktional werden lassen. Schließlich ermöglicht allein eine aufmerksame Berücksichtigung dieser Unterschiede eine Ausweitung der Analyse in Richtung einer Prognose der zukünftigen Entwicklung der unterschiedlichen sozialen und politischen »Aktivposten« des Systems.

In einer ersten Annäherung können wir den Korporativismus als ein Ensemble von Strukturen und Mechanismen definieren, die sich auf die Verfahrensweise der Interessenartikulation und der Hervorbringung politischer Entscheidungen beziehen. Dabei soll sofort betont werden, daß eine eindeutige Definition eines Systems als korporativistisch nicht möglich ist, da ja Elemente des Korporativismus in größerer oder geringerer Anzahl mit größerem oder geringerem Gewicht innerhalb eines Systems fortbestehen können. Es wäre angemessener, komplexere Unterscheidungen zu treffen, als sich auf Dichotomien vom Typus der Ja/Nein-Entscheidung zu beschränken.

Das zweite wichtige Element der Debatte über den Korporativismus ist die Unterscheidung von zwei Typen von Korporativismus, des staatlichen und des gesellschaftlichen Korporativismus. Der zweite Typ entsteht aus einer Situation heraus, in der sich innerhalb der Gesellschaft ein Monopol der Repräsentanz von Interessen durch bestimmte Organisationen herausbildet, ohne daß der Staat bei der Wahl der Führung oder in die Politik dieser Organisationen interveniert. Er beschränkt sich vielmehr darauf, einen faktisch bestehenden Zustand anzuerkennen.

Davon ist der erste Typus von Korporativismus ganz unterschieden. Der staatliche Korporativismus beruht in der Tat auf dem Willen und der Fähigkeit des Staates, bestimmte Organisationen unter Zurückdrängung anderer zu fördern, bestimmte Organisationen aus den Prozessen der Konsultation und der Vertragsschließung im Bereich der Verbände auszuschließen, Anerkennung und Finanzierung zu gewähren oder zu verweigern und sogar die jeweilige Führung der Organisationen zu stürzen oder zu kooptieren.

Der in Lateinamerika bei weitem vorherrschende Typus von Korporativismus ist offensichtlich derjenige, der sich auf Willen und Fähigkeit des Staates gründet, einzugreifen, zu sanktionieren und zu unterwerfen. Soweit es sich nicht um eine vollständig neue Erscheinung handelt, charakterisieren die Merkmale staatlichen Korporativismus das mexikanische Experiment von Cárdenas, oder den Estado Novo von Vargas und den Peronismus. Tatsache ist aber auch, daß Versuche, Machtstrukturen dieser Art aufzubauen, vor allem seit Ende der 60er Jahre und zu Beginn der 70er Jahre gemacht worden sind. Teilweise ist dabei erkennbar, daß diese Versuche neue Formen von Autoritarismus hervorkehrten, teilweise waren sie aber auch der Versuch schwacher Demokratien, sich dadurch zu stärken,

daß sie die sozialen Herausforderungen, vor allem diejenigen, die von den Volksklassen ausgehen, korporativistisch entschärfen.

An dieser Stelle ist es erforderlich, eine zweite wichtige Unterscheidung einzuführen: die zwischen einem »einschließenden« und einem »ausschließenden« Korporativismus. Im ersten Fall versuchen die Herrschenden, d.h. die den Staat kontrollierenden Klassen, eine Ordnung zu schaffen, die den Einfluß aller oder zumindest der größten Teile der unteren sozialen Klassen ermöglicht (mit oder ohne ihre vorherige Demobilisierung, je nach dem Grad ihrer vorangegangenen Aktivitäten). Im zweiten Fall jedoch muß wegen der vorangegangenen starken Mobilisierung und der tief verankerten Organisationsformen der unteren Klassen jeder Versuch der korporativistischen Restrukturierung über den Ausschluß eben dieser sozialen Schichten laufen (wie es in Brasilien, in Chile und wiederholt in Argentinien geschehen ist).

Vor der Analyse der Bedingungen, die die Strukturierung der staatlichen Korporativismusformen vorantreiben - sei es der einschließenden oder der ausschließenden Formen - soll noch ein paradoxer Sachverhalt hervorgehoben werden. (Übrigens findet man in Lateinamerika keinen Fall einschließenden oder ausschließenden sozialen Korporativismus ohne die Intervention staatspolitischer Organisationen, auch wenn einige Autoren auf Fälle wie Uruguay bis zum Ende der sechziger Jahre und das Kolumbien des großen Bündnisses zwischen Konservativen und Liberalen von 1958 bis 1974 verweisen.) Paradox erscheint nun folgender Sachverhalt: Wenn die korporativen Institutionen mit autoritären Regimen assoziiert sind, dienen sie nicht nur als Kontrollinstanzen, sondern auch als Kommunikationskanäle zwischen staatlichen Organen und sozialen Gruppen. Sind sie aber mit offenen, kompetitiven Systemen verbunden, entwickeln sich die korporativen Organisationsfaktoren zu einem nützlichen Instrument, die autonomen Artikulationsformen sozialer Kräfte zu beschränken.

An dieser Stelle erscheint es angebracht, sich der Bestimmung und der Analyse jener Bedingungen zuzuwenden, die die Entwicklung einer korporativen Ordnung vorantreiben. Zwei Bemerkungen vorweg: Erstens ist der Korporativismus nicht das Produkt einer kulturellen Kontinuität, die aus der kolonialen Vergangenheit erwächst oder geradenwegs auf Strukturen des kolonialen Mutterlandes zurückgeht, sondern er beruht auf Entscheidungen, die von den politischen Eliten vor nicht zu langer Zeit getroffen wurden. Zweitens: So sehr sich auch die Aufmerksamkeit auf die dramatischen Fälle des korporativen Autoritarismus wie Brasilien, Chile und Argentinien konzentriert - es existieren andere Fälle, die in Betracht gezogen werden müssen und die in zeitlicher Hinsicht einen weiten Bogen spannen (beginnend in den 30er Jahren) und in geographischer Hinsicht mehr umfassen als nur den Cono Sud (einschließlich Peru und Mexiko).

Die daraus entstehende Frage zielt nicht nur auf die Bedingungen des Korporativismus, sondern auch und vor allem auf seine Variationsbreite. Eine unter diesen Gesichtspunkten umfassend durchgeführte Analyse und die damit verbundenen Erklärungen liefern Voraussagen über Bestand und Auflösung der korporativistischen Ordnung.

Die staatlichen Eliten und die soziale Kontrolle

Offensichtlich von großer Bedeutung ist die Beantwortung der Frage, aufgrund welcher Bedingungen es die herrschenden politischen Eliten für zweckmäßig halten, eine korpora-

tivistische Ordnung zu schaffen. Auf dem Hintergrund der Unterscheidung zwischen einschließendem und ausschließendem Korporativismus bekommt die Analyse der Bedingungen, die die Entwicklung in die eine oder andere Richtung treiben, herausragende Bedeutung.

Der Autor, der das anregendste und das ausführlichste theoretische Werk in bezug auf die grundlegenden Unterscheidungen und die Analyse der konkreten Erscheinungsformen des Korporativismus geschrieben hat, ist der Politologe Alfred Stepan. Er spricht nicht von einschließenden oder ausschließenden korporatistischen Regierungen, sondern eher von daraus entspringenden Tendenzen oder Politiken. Diese seine anfängliche begriffliche Wahl führt ihn zur vorläufigen Definition einiger grundlegender Variablen. Nach Stepan ist die Einführung des einschließenden Korporativismus sehr wahrscheinlich, wenn die oligarchische Herrschaft in den ersten Phasen des Modernisierungsprozesses geschwächt wird, wenn der politische Mobilisierungsprozeß anwächst, aber noch begrenzt und wenig institutionalisiert ist, und wenn die Industrialisierung noch in den Anfängen steckt. »Unter ähnlichen Bedingungen können die staatlichen und privaten Manager unter der Führung einer neuen Staatselite eine Allianz mit den Arbeiterklassen gegen die alte Ordnung der Landbesitzer und des Kaufmannskapitals formen.« (Stepan 1978, S. 79)

Komplexer ist der Fall der Einführung des ausschließenden Korporativismus. Die grundlegenden Bedingungen sind unterschiedlicher Natur; der Grad der politischen Mobilisierung ist beträchtlich, der sozio-ökonomische Modernisierungsprozeß und die Industrialisierung schreiten voran, wenn auch in unregelter Weise. Vor allem aber: »Die staatliche Elite versucht, eine Vielzahl institutioneller, relativ autonomer Strukturen, die im weitesten Sinne in der Arbeiterklasse wurzeln, und damit ihren politischen Vorstellungen Widerstand entgegenzusetzen können, aus der politischen Arena auszuschließen. Im Anschluß daran steht der Versuch, die ausgeschlossenen Gruppen wieder in assoziative Körperschaften zu reintegrieren, die vom Staat geformt und kontrolliert werden.« (Stepan 1978, S. 80)

Wie der Versuch von Ongania im Argentinien der Jahre 1966 bis 1969 zeigt, gab es auch Fehlschläge auf dem Weg der Etablierung korporativistischer Formen (in diesem Falle der ausschließenden Form). Auf welche spezifischen Variablen muß man achten, um dieses Phänomen zu verstehen und zum Beispiel wichtige, auch praktisch verwendbare Hinweise in solchen Fällen wie dem gegenwärtigen Chile und Argentinien zu bekommen?

Stepan schlägt vor, die folgenden Variablen in die Überlegungen mit einzubeziehen: 1. die Stärke der Organisation und die Geschlossenheit der Ideologie der staatlichen Eliten; 2. den Entwicklungsgrad der politischen Parteien und der autonomen Interessengruppen; 3. den Grad der politischen Polarisierung; 4. das Ausmaß, in dem das informelle politisch-ökonomische Netzwerk der herrschenden Schichten (»setlare assistenziale«) entwickelt war und in dem strukturelle Reformen vor der Einführung des Korporativismus ausgebildet waren; 5. das Verhältnis zwischen Quantität und Qualität der staatlichen Ressourcen und der effektiven Nachfrage (Stepan 1978, S. 83-89).

Kurz gefaßt, in Abwesenheit starker Organisationen und einer geschlossenen Ideologie der staatlichen Eliten und bei Vorhandensein schwach entwickelter und wenig autonomer Parteien und Interessengruppen ist es möglich, korporativistische Strukturen zu implementieren. Es sind vor allem der politische Polarisationsgrad und die dem Staat zur Verfügung stehenden Ressourcen, die darüber bestimmen, ob der korporativistische Versuch inklusive oder exklusive Züge annimmt. Bei einem ausgeprägten politischen Polarisationsgrad werden sich die staatlichen Eliten auf den Ausschluß jener Sektoren orientieren, die nur lang-

sam der neuen korporativistischen Kontrollstruktur unterworfen werden können. Indem die staatlichen Eliten über die Ressource der symbolischen und ökonomischen Gewalt verfügen und auf diese Weise den Konsensus weiter sozialer Gruppen erreichen können (nicht zuletzt, um den Ausschluß der unteren sozialen Schichten zu kompensieren), wird ihnen die Entscheidung für eine korporativistische Struktur erleichtert und deren Verwirklichung möglich gemacht.

Die einzige Variable, deren Einfluß aus verschiedenen Gründen unbestimmt bleiben muß, ist diejenige, die sich auf die Verwirklichung und Durchführung von Politiken und sozialen Reformen vor der Einführung des Korporatismus bezieht. Allerdings könnte man behaupten, daß das Ausbleiben von Reformen und politischen Veränderungen das politisch-soziale Feld im Besitz der politischen Machthaber beläßt, die daraus ihren Vorteil ziehen - mögen sie nun auf die Errichtung eines einschließenden oder ausschließenden Korporatismus hinarbeiten. Die schrittweise und selektive Durchführung von Reformen von oben kann in der Tat ein mächtiges und wirksames Instrument zur Verfestigung von Strukturen darstellen, durch das die bevorzugten sozialen Gruppen entschädigt werden. Je umfassender der soziopolitische Raum ist, desto größer sind die Möglichkeiten und desto wahrscheinlicher ist es auch, daß das System in seiner Gesamtheit Profit aus der Institutionalisierung des Korporatismus zieht.

Diese Variablen geben Aufschluß über die Einführung des jeweiligen Typus von korporativistischem System und über seine relative Stabilität. Man darf aber nicht glauben, daß die Entwicklungsrichtung des korporativistischen Systems durch die Art und Weise seiner Implementation determiniert sei, daß seine Leistungen sich direkt aus seiner Entstehungsgeschichte ableiten ließen. Sicherlich ist die Entstehungsphase ein mächtiger Antrieb für die zukünftige Entwicklung; aber es kommen neue Faktoren hinzu, denen wir uns jetzt zuwenden wollen.

Die korporativistischen Systeme verändern sich, sei es, daß sie erfolgreich sind, sei es, daß sie fehlschlagen. Im ersten Falle liefern sie die Voraussetzungen für ihre eigene Überwindung und im zweiten Falle für ihren Umsturz. Um es noch einmal zu sagen: Es ist nicht so wichtig, ein definitives und vollständiges korporativistisches System, sondern eher seine verschiedenen Komponenten zu analysieren. Den Ausgangspunkt dafür liefert eine Beobachtung von großer Bedeutung. Was die lateinamerikanischen Beispiele betrifft, so wird die Analyse in bezug auf korporativistische Systeme durchgeführt, die vom Staat mit autoritativen Absichten und Resultaten von den staatlichen Eliten ins Leben gerufen wurden. In all diesen Fällen liefern die korporativistischen Systeme darauf hinaus, seien sie nun einschließend oder ausschließend, die Arbeiterklasse zu isolieren, umso mehr als sie ein Hindernis für die Organisationen der Mittelschicht, der Unternehmer, der Besitzenden und der Manager darstellt.

Tatsache ist, daß ein Ungleichgewicht zwischen den Ressourcen der organisierten Arbeiterklasse und anderen Organisationen, die mit der korporativistischen Ordnung assoziiert sind, besteht. Praktisch hängen die Ressourcen, die die Organisationen der Arbeiterklasse mobilisieren könnten, in der einen oder anderen Weise vom Staat ab, während andere Organisationen über autonome Ressourcen verfügen. Schließlich darf nicht vergessen werden, daß jede Form des Korporatismus sich zum Ziel setzt, die soziale Kontrolle bis in alle Einzelheiten auszudehnen und Ressourcen zu akkumulieren, indem sie die Opfer und Entbehrungen gut verteilt. Allerdings trifft es dabei vor allem die breite Masse (leicht identifizierbar als die Arbeiterklassen; ganz zu schweigen von den Maßnahmen des ausschließen-

den Korporativismus, der sich per definitionem auf die Demobilisierung und die Marginalisierung weiter Teile der unteren sozialen Schichten gründet).

Dies soll noch weiter ausgeführt werden. Zusammenfassend kann man feststellen, daß die relevanten Akteure bei der Schaffung der korporativistischen Ordnung der Staat, die Arbeitgeber und die Arbeiterklassen sind. Die Initiative liegt dabei vor allem in den jüngsten Fällen in den Händen der staatlichen Eliten, die die Unterstützung der Arbeitgeberorganisationen genießen, und im großen und ganzen unter extern erzeugtem Handlungsdruck stehen (euphemistisch könnten wir jene Zwänge als die harten Gesetze der internationalen Wirtschaft definieren). Nur in dem Maße, in dem der Staat sein ganzes Gewicht auf die Seite des Korporativismus stellt, können die Maßnahmen Erfolg haben.

Aber um welche Maßnahmen handelt es sich? Die Ziele können entsprechend den unterschiedlichen Fällen relativ einfach oder relativ komplex sein. Gemäß der ersten Hypothese besteht das Ziel darin, verschiedene soziale Sektoren mit geringem Mobilisierungsgrad in eine Ordnung einzugliedern, die sich im Entstehen befindet. Bei der zweiten Hypothese handelt es sich um die vorübergehende Demobilisierung und den anschließenden Versuch der Absorption der demobilisierten sozialen Gruppen. Der Fall Mexiko stellt eins der besten Beispiele der ersten Variante dar, ebenso wie der Fall Peru von 1968 bis 1972; die Beispiele Chiles von 1973 bis heute und Argentiniens vor allem von 1976 bis heute weisen nicht nur auf die Schwierigkeiten der zweiten Option, sondern auch auf das viele Blut und die Tränen, die damit verbunden sind. Aus beiden Optionen lassen sich offensichtlich zwei gut unterscheidbare distributive und redistributive Politiken ableiten.

Ein letzter Aspekt verdient noch Beachtung. Wenn - wie so oft - behauptet wird, daß der wesentliche Zweck der korporativistischen Ordnung innerhalb autoritärer Regierungsformen darin besteht, die Arbeiterklasse auszusperrn, ihre Klagen zum Verstummen zu bringen, ihre Durchsetzungskraft zu schwächen, ja sie sogar zur Stütze des Regimes zu machen: Mit welchen Methoden werden diese Ziele verfolgt? Wenn einmal der Zwang und die ausgeübte politische Gewalt des Staates die Grenzen aufgezeigt haben, bis zu denen die herrschenden Eliten zu gehen gewillt sind, bedienen sie sich anderer Methoden: vor allem der Methode der Ersetzung horizontaler Klassenorganisationen durch vertikale »funktionale« Organisationsformen; aber auch der Anerkennung des Monopols der Interessenvertretung und schließlich der Methode der Zwangsmitgliedschaft.

Diese drei Methoden können in unterschiedlichsten Bereichen eingesetzt werden, d.h., sie treten von korporativer Form zu korporativer Form, von Phase zu Phase in sehr unterschiedlicher und veränderter Form auf. So wird gewöhnlich der erste Schritt, die Zerschlagung der traditionellen Gewerkschaften und die erneute Zusammenfassung in Berufsgruppen, von allen korporativen Systemen durchgeführt, wie man von Mexiko bis Peru beobachten kann. In einigen Fällen kann dann diesen neuen vertikalen Organisationsformen das Monopol der Vertretung gewährt werden, so daß allein diejenigen Interessen, die durch diese Strukturen übermittelt werden, innerhalb des politischen Systems akzeptiert werden, allein diejenigen, die Mitglieder dieser Organisation sind, eine Fürsorge erfahren und schließlich allein die von diesen geschlossenen Verträge Gültigkeit haben. Es gab aber auch Fälle, in denen dieses Monopol selektiv errichtet wird, je nach dem verfolgten Ziel (z.B. um die Macht der Unternehmer zu begrenzen, eine breitere und beschleunigte gewerkschaftliche Erfassung zu erreichen usw.). Wenn etwa dieses letzte Ziel vorwiegend in der Perspektive eines einschließenden, auf Mobilisierung beruhenden Korporativismus verfolgt wird, dann ist es wahrscheinlich, daß auf die Methode der Zwangsmitgliedschaft aller

in einem bestimmten Sektor Beschäftigten in der korporativen Organisation zurückgegriffen wird (es kann natürlich auch sein, daß der Staat nicht über die Fähigkeit verfügt, diese Verpflichtung durchzusetzen, und daß die korporativistischen Organisationen nicht genügend strukturiert sind, um diesem ihrem Ziel zu entsprechen).

Sofern diese drei Methoden miteinander streng kombiniert werden, hätte man einen staatlichen Korporativismus in Reinblüte (des ausschließenden oder des einschließenden Typus je nach der Art und Weise, in der das dritte Prinzip praktiziert wird). Natürlich kann es aber auch ganz unterschiedliche Kombinationen geben. Bis jetzt ist hervorzuheben, daß in Lateinamerika der höchste Punkt des Staatskorporativismus noch nicht erreicht ist. Vielmehr sind auf pragmatische Weise unterschiedliche Formen einer untergeordneten Integration von Volkssektoren erprobt worden - mit größerem (Mexiko) oder geringerem Erfolg (Argentinien). Jedenfalls bleibt der Korporativismus in dieser Phase der historischen Entwicklung ein bewußt von allen lateinamerikanischen staatlichen Eliten benutztes Instrument. Seine Ziele und seine Erfolge hängen natürlich vom Typ des politischen Systems ab, in dem er eingesetzt wird. Aus dem oben Gesagten ergibt sich, daß der autoritär-bürokratische Staat über stärkere Motive sowie über wirksamere Instrumente dafür verfügt, eine korporativistische Struktur durchzusetzen und dabei auch die Entstehung und Strukturierung alternativer, freier und auf Wettbewerb beruhender Formen der Interessenvertretung zu verhindern.

Spannungen innerhalb des bürokratisch-autoritären Staates

Es gibt eine verbreitete Tendenz, bestimmte historische Entwicklungen als unausweichlich zu betrachten und sie mit einem Gefühl der Ohnmacht hinzunehmen, so als ob sie gewissermaßen automatisch eintreten müssen, nachdem einmal die Bedingungen eingetreten sind, die sie geschaffen haben. Dieses Wunschen (wishful thinking) muß, wie es sehr eindringlich Philippe Schmitter vertreten hat, durch ein bedachtes Wünschen (thoughtful wishing), d.h. eine Vorausschau, die auf Nachdenken begründet ist, ersetzt werden. Zu diesem Zweck ist es aber erforderlich, den Schritt zu einer Bewertung der Leistungen der bürokratisch-autoritären Regimes, d.h. der Resultate des staatlichen Korporativismus und der Fähigkeit dieser Regimes, sich zu institutionalisieren, zu machen.

In den Augen der herrschenden Koalition - technokratische und bürokratische, staatliche, zivile und militärische Eliten, Sektoren der Finanzwelt, der Industrie und des Außenhandels, Fraktionen der Mittelklasse - kann die Bewertung des bürokratisch-autoritären Regimes nur a priori positiv sein, da diese Koalition doch daran festhält, daß jegliche Alternative zu diesen Regimes von Neuem die unteren Volksklassen emporkommen ließe, gegen die sich der militärische Eingriff, aus dem das bürokratisch-autoritäre Regime entstanden ist, gerade gerichtet hat. Dieses positive Vorurteil wird sicherlich nicht so einfach sterben, da es auf unterschiedlichen Motiven beruht, auf Ängsten über die Zukunft, auf politischen Präferenzen und auf spezifischen ökonomischen Erwartungen. Allerdings können sich diese zersetzen, wenn das Regime nicht funktioniert. Falsch wäre es aber, darin den Beginn des Zusammenbruchs dieses Regimes (wishful thinking) zu sehen. Es ist einfach erhöhten Funktionsschwierigkeiten ausgesetzt. Der Übergang zu einer anderen Staatsform kann sich erst realisieren, wenn eine Alternative hervorgebracht wird, die die intermediären Sektoren, die für die Beschaffung eines entsprechenden gesellschaftlichen Bündnisses von entscheidender Bedeutung sind, nicht in Angst versetzt (thoughtful wishing).

Folglich ist als erste außerordentlich wichtige Feststellung über die Leistungen der bürokratisch-autoritären Regimes festzuhalten, daß für sie das Problem solange nicht besonders schwerwiegend ist, wie ihr vielleicht sogar wahrscheinlicher Mißerfolg nicht von der Herausbildung einer glaubhaften alternativen Koalition begleitet wird. Instabilität der bürokratisch-autoritären Regimes bedeutet nicht Zusammenbruch; schlechte Leistungen implizieren nicht notwendig irreversible Krisen; ein Verfehlen der Institutionalisierung des Korporatismus produziert nicht einfach den Wettbewerb frei organisierter Interessen.

Tatsache ist vielmehr, daß Instabilität und Unsicherheit der autoritär-bürokratischen Regimes und ihrer Eliten nicht automatisch mit Entwicklungen, die zu tiefgehenden Umgestaltungen innerhalb dieses Regimes oder gar zu deren Umwälzung führen würden, verknüpft sind. Wir haben vielmehr gelernt, daß diese Regimes, auch wenn sie nicht genug Kraft haben, um sich zu institutionalisieren, wie in Chile und in geringerem Grad in Brasilien, immer noch hinreichend mächtig sind, um ihre Existenz zu sichern. Die bürokratisch-autoritären Regimes Lateinamerikas können also fort dauern und dabei Veränderungen in der politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Sphäre durchsetzen, auch ohne daß es ihnen gelingt, sich a) als neue und gefestigte Staatsform zu institutionalisieren, und b) auch ohne ihre ökonomischen Ziele vollständig zu erreichen. Doch beide Unzulänglichkeiten bringen einen Dauerzustand von Spannungen und Problemerzeugungen hervor.

Wir hatten anfangs gesagt, daß einige Autoren die Entstehung von bürokratisch-autoritären Regimes in der Notwendigkeit sehen, zu einer »profundización« der Wirtschaft zu gelangen, d.h. zu einer vertieften Durchdringung der ökonomischen Sphäre, die es ermöglicht, über die Grenzen der wirtschaftlichen Entwicklung hinauszugehen, an denen demokratische Politikmodelle und populistische Koalitionen regelmäßig Halt machen müssen. Dies könnte daher ein nützlicher Maßstab für die Beurteilung des Erfolgs oder des Scheiterns der bürokratisch-autoritären Regimes sein: ihre Fähigkeit, wirklich zu einer solchen profundización fortzuschreiten. Wie O'Donnell bemerkt (1979, 307 in Fn. 17), gelingt vielen bürokratisch-autoritären Regimes noch nicht einmal, den Versuch einer profundización auch nur zu initiieren, da sie voll damit beschäftigt sind, die politischen Quellen des vorhergehenden Regimes zu verstopfen und erst einmal die entsprechenden politischen Voraussetzungen für ihren eigenen Versuch zu schaffen.

Infolgedessen können einige Ziele, ja sogar die Hauptziele des bürokratisch-autoritären Regimes untereinander in Konflikt treten. Wenn O'Donnell, wie ich meine, Recht mit seiner Behauptung hat, daß »die beiden großen Ziele, die Ordnung durchzusetzen (mit den Streitkräften als organisierenden Handlungsträgern) und die Wirtschaft zu normalisieren (mit der Großbourgeoisie und ihrer Technokratie, die die Wirtschaft lenken, als soziale Basis) in den bürokratisch-autoritären Staat institutionalisiert sind« (299), dann können sich bei der Verwirklichung dieser Aufgabe schwerwiegende Spannungen in der Struktur des Staates und in den soziopolitischen Bündnisverhältnissen ergeben.

Es ist vielleicht voreilig, wie Cadoso zu schlußfolgern, daß »der Wert und damit auch die Unterstützung einer jeglichen Art des autoritären Regimes in den Augen der herrschenden Klassen grundlegend von der tatsächlichen Fähigkeit des Regimes abhängt, Politiken der Entwicklung durchzusetzen« (Cadoso 1979, 55). Aber es ist keineswegs zu bezweifeln, daß dieses Element eine herausgehobene Rolle spielt, auch wenn es nicht allein den Ausschlag gibt. Und gerade weil es sich nicht um eine ausschließlich wahrgenommene Rolle handelt, entwickeln sich Spannungen zwischen den politischen Handlungsträgern und Widersprüche in der politischen und ökonomischen Perspektivwahl.

Bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen ist das Ziel mit der höchsten Priorität selbst ambivalent: Die Reduzierung der Inflation und die Wiederankurbelung der Akkumulation sind widersprüchliche Zielsetzungen. Für alle Militärs ist es typisch, daß sie in größerem oder geringerem Ausmaß eine nationalistische Haltung teilen, die im Gegensatz steht zu den Neigungen und Motiven der »internationalistischen« und multinationalen Interessen in den Fraktionen der Großbourgeoisie und der Technokratie. Demgemäß hält auch dann die Spannung an, wenn - wie in Brasilien - der internationalistische Flügel die Oberhand hat. Die Spannung bleibt also ungelöst und ist ein Ausgangspunkt neuer möglicher ökonomischer Bündnisse.

Zweitens bleibt aber noch festzuhalten, daß innerhalb der lateinamerikanischen Streitkräfte die Tendenz zur Aufrechterhaltung der Entwicklung eines »wettbewerbsfähigen« Kapitalismus, ohne Bremsen und ohne Kontrollen sich substantiell in der Minderheit befindet. Aber genau diese Perspektive liegt den Motiven zugrunde, mit denen die Bourgeoisie und das ausländische Kapital das bürokratisch-autoritäre Experiment unterstützt haben. Zur gleichen Zeit haben einige Fraktionen der oberen zivilen und militärischen Bürokratie, die sog. Technokraten, ein persönliches und institutionelles Interesse an der Ausdehnung der Rolle des Staates entwickelt, das, wie wir schon angedeutet haben, mit allgemeineren Tendenzen, sowohl der ökonomischen Stabilisierung als auch der sozialen Kontrolle in Übereinstimmung steht. Aber der begünstigende und beschützende Staat (für die Interessen der Großbourgeoisie und für die des ausländischen Kapitals) kann nicht derselbe sein wie derjenige Staat, der die »Entnationalisierung« der Volkswirtschaft kontrolliert und bremst, der Zielvorgaben für die nationale Wirtschaftsentwicklung formuliert, der zu den USA in Wettbewerb tritt, und der sich das Ziel setzt, die Reinvestitionen zu kontrollieren und die Profite der multinationalen Gesellschaften zu »entrahmen«.

Solange die Situation allzu schwierig - unter dem Gesichtspunkt der noch brüchigen Verankerung des bürokratisch-autoritären Regimes (Chile) - oder sehr gut - unter dem Gesichtspunkt der erreichten Kontrolle über das Volk und dem der wirtschaftlichen Entwicklung (Brasilien) - ist, solange kommt es zu keiner Explosion der Spannungen und Widersprüche. Diese bleiben vielmehr eingekapselt, weil es der herrschenden Koalition gelingt, weiterhin einen gewissen Nutzen für ihre unterschiedlichen Bestandteile zu verschaffen. Erst in den intermediären Phasen erreichen die Probleme eine größere Dichte: Wenn eine gewisse Kontrolle über die unteren Klassen des Volkes erreicht ist, ist deren Herausforderung nicht mehr unmittelbar für die herrschenden Strukturen gefährlich. Wenn die wirtschaftliche Entwicklung auf sich warten läßt, halten es die Großbourgeoisie und das ausländische Kapital für denkbar, daß ein Pferdewechsel nicht nur profitabel, sondern nützlich und zu niedrigen Preisen möglich sei. Oder auch wenn die Kontrolle über die unteren Klassen sich als schwierig erweist und die Streitkräfte für ihre institutionelle Integrität fürchten müssen, dann können sie eine Verringerung der Gefahren durch eine Übergabe der Macht an »kollaborierende« Gruppen von zivilen Politikern erwarten.

Dennoch sind es nicht wenige gesellschaftliche Sektoren, die auf die Schaffung einer politischen Situation drängen, die sich von derjenigen unterscheiden, die mit dem bürokratisch-autoritären Regime errichtet wurde. Der größte Teil der Handlungsträger innerhalb der bürokratisch-autoritären Koalition wird von der Angst getrieben, d.h. von negativen Motiven, die sich gegen etwas und gegen jemanden richten. »Das bürokratisch-autoritäre Regime ist eine suboptimale Form bürgerlicher Herrschaft. Das bürokratisch-autoritäre Regime ist als Alternative allein verständlich, wenn es eine geradezu apokalyptische Drohung gibt - sei

es in der Vergangenheit oder als zukünftige Möglichkeit -, nämlich die Beseitigung der kapitalistischen Grundlagen der Gesellschaft« (O'Donnell 1979, 309).

Aber das bürokratisch-autoritäre Regime und seine Handlungsträger sind bis jetzt nicht fähig gewesen, ein adäquates politisches Modell zu schaffen, das den inneren Gehalt ihrer Herrschaft maskieren und die wesentlichen Kommunikationskanäle zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen Regime und Bürgerschaft, bereitstellen könnte. Ihre Anstrengungen in Richtung auf den Korporatismus haben bis jetzt ihr Ziel noch nicht erreicht: Diese erscheinen bloß als eine andere Art und Weise, die Klassenherrschaft zu reproduzieren. Daraus ergibt sich ihre substantielle Zerbrechlichkeit⁶.

Was sind die häufigen Versuche, die alle bürokratisch-autoritären Regimes machen, ihre Herrschaft durch Wahlen zu legitimieren und die Verkündung neuer Verfassungen: bloße Verbeugungen, die das (autoritäre) Laster vor der (demokratischen) Tugend macht? Oder sind sie nicht vielmehr das Produkt von Druck und Gegendruck innerhalb eben der Bündnisse, die das bürokratisch-autoritäre Experiment hervorgebracht haben?

Es bleibt festzuhalten, daß selbst, wenn die zweite Möglichkeit zuträfe, wie es wahrscheinlich scheint, die bürokratisch-autoritären Regimes in Lateinamerika grundlegend neue Züge in das politische Panorama des Kontinents eingebracht und auch Errungenschaften hervorgebracht haben, die nicht schlicht und einfach durch eine Rückkehr zu relativ freien Wahlen und zum politischen Wettbewerb zwischen Gruppen und Parteien wieder ausgelöscht werden können. Dabei ist es klar wie noch nie, daß Systeme der Ausschließung nicht funktionieren können, außer in einem langsamen Rhythmus, der Diskontinuität und Spannungen einschließt. Aber auch die einschließenden autoritären Systeme, wie das Mexikos, müssen durch unkontrollierte Explosionen des Protests hindurchgehen, so daß kein einziges der autoritären Politikmodelle vollständig den sozialen Frieden zu garantieren scheint. Dann ist festzuhalten, daß die bürokratisch-autoritären Regimes den entscheidenden Auftritt der Militärs als Institutionen auf der politischen Szene anzeigen, und zwar als Institutionen, die dazu neigen, auf unbestimmte Zeit eine führende politische Rolle zu übernehmen.⁷ Die dritte und wichtigste Feststellung ist die, daß der Staatsapparat selbst als ein Komplex von Handlungsträgern, in Gestalt der zivilen und militärischen Technokraten und Bürokraten, mit ihren Interessen, ihren Kompetenzen und ihrer Fähigkeit, auf die Bühne tritt. Die Stärkung des Staates, der nicht mehr der Aufteilung zwischen den populistischen und klientelistischen Gruppen unterworfen ist, der keine Beute mehr ist, die es zu erobern gilt, ist wahrscheinlich die wichtigste Neuheit der bürokratisch-autoritären Phase in der historischen Erfahrung Lateinamerikas.

Allein aufgrund einer Reflektion über diese Umgestaltung ist es möglich, die Analyse der Bedingungen in Angriff zu nehmen, die den Weg freimachen würden für eine erneute demokratische Phase. Dabei muß man sich dessen bewußt sein, daß sowohl die Skylla derjenigen zu meiden ist, die an einen unvermeidlichen Zusammenbruch der bürokratisch-autoritären Regimes glauben, als auch die Charybdis derjenigen umschiffen werden muß, die diese Regimes als notwendig in eine historische Phase der Modernisierung Lateinamerikas einordnen. Da sowohl der Optimismus wie der Pessimismus als Vorurteile lähmende Haltungen sind, ist vielmehr eine vergleichende Analyse zu fördern, die sich auf die Ähnlichkeiten und Unterschiede, auf die unterscheidenden, aber auch auf die gemeinsamen Merkmale der bürokratisch-autoritären Regimes stützt. Auf diese Weise wird es möglich sein, sowohl die Besonderheit wie auch die Verallgemeinerbarkeit der lateinamerikanischen Erfahrung der Stärkung des Staates in einem bürokratisch-autoritären Modus zu begreifen.

Anmerkungen

Ich danke Angelo Panebianco für seine nützlichen Anregungen, die es mir ermöglicht haben, den ersten Entwurf dieses Artikels zu verbessern.

- 1 Diese Interpretationslinie ist eindringlich von H.H. Wiarda (Wiarda 1973) vertreten worden. Gabriel García Márquez hat diesem Phänomen der Erneuerung des Autoritarismus eine literarische und auf mächtige Weise kritische Form in seinem Herbst des Patriarchen gegeben.
- 2 Man kann sagen, daß die ganze Debatte von Philippe Schmitter ausgegangen ist (vgl. Schmitter 1979).
- 3 Hinsichtlich des mexikanischen Falls sind die ausgezeichneten Beiträge S. Kaufman Purcells heranzuziehen (Kaufman Purcell 1973, Kaufmann Purcell 1974) sowie von E.P. Stevens (1974 u. 1975). Die differenzierte Rolle der Parteien wird von R.R. Kaufman (1977, 109-148) scharfsinnig analysiert.

Mexiko bildet einen problematischen Fall. Wenn auch in der Tat die profundización entscheidend für die Errichtung eines bürokratisch-autoritären Regimes war, wie es O'Donnell vertritt, so ist es doch sicherlich anachronistisch, diese entscheidende Determinante im Mexiko der 30er Jahre herausarbeiten zu wollen, also zu der Zeit, als Cárdenas die wirklichen Grundlagen des gegenwärtigen Regimes legt (vgl. Cornelius 1973, 392-398, für eine ausgewogene und der Substanz nach positive Beurteilung). Im übrigen würden wenige Fachleute bestreiten, daß das gegenwärtige mexikanische Regime auf einem substantiellen und wirksamen Korporativismus begründet ist, der zum einschließenden Typus gehört, und der vorherrschende Konsens ist auch, daß das mexikanische Regime autoritär ist, hinsichtlich seiner Struktur und seiner Entscheidungsprozesse. Damit ist nicht berührt, um ein anderes problematisches Element zu erwähnen, daß die Institution des Militärs ein effektiv niedrigeres Gewicht hat, als das in jedem jeglichen anderen bürokratisch-autoritären Regime der Fall ist.

Jenseits der Frage, ob Mexiko mehr oder weniger in die Typologie O'Donnells paßt (welche Frage man m.E. nicht aufwerfen kann, ohne die These von der profundización in eine Krise zu bringen) oder eher in die Typologie Stepan's (wo sich der mexikanische Fall besser einordnen läßt): Das wirkliche Problem scheint mir das einer Demokratisierung der bürokratisch-autoritären Regimes zu sein, während man sagen könnte, daß diejenigen, die auf eine militärische Institution begründet sind, über einen Putsch im Putsch zur Demokratisierung übergehen müßten (und Peru entspricht voll diesem Modell), könnte Mexiko den Weg über eine schleichende Demokratisierung nehmen, aber auch dieser letzte Punkt muß unvermeidlich im Aggregatzustand einer bloßen Behauptung bleiben, solange es nicht tiefergreifende vergleichende Analysen gibt.

- 4 Hier ist auch Cardoso heranzuziehen, der dasselbe in sehr viel schematischerer Weise vertritt (vgl. Cardoso 1979, 33-57).
- 5 Die Doktrin der nationalen Sicherheit findet sich bei Viera Gallo und Rojas (1977, 19-33) analysiert.
- 6 Daher bleibt die von Kaufman (1976) entwickelte Fragestellung wichtig.
- 7 Ich bin dieser Problematik in bezug auf Argentinien, Brasilien, Chile und Peru nachgegangen (vgl. Pasquino 1974).

Literatur

- Almond, G.A., Flanagan, S.C., Mundt, R.J., Hg., 1973, *Crisis, Choice and Change - Historical Studies of Political Development*, Boston
- Berins Collier, D., Berins Collier, R., 1977, *Who Does What to Whom and How: Toward a comparative Analysis of Latin American Corporatism*, in: Malloy, J.M., Hg.
- Cadosos, F.H., 1979, *On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America*, in: Collier, D., Hg., 33-57
- Collier, D., Hg., 1979, *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton
- Duncan Baretta, S., Douglass, H.E., 1977, *Authoritarianism and Corporatism in Latin America: A Review Essay*, in: Malloy, J.M., Hg.
- Kaufman, R.R., 1976, *Transitions to Stable Authoritarian-Corporate Regimes: The Case of Chile?*, Beverly Hills, 1976 (Sage Professional Papers in Comparative Politics)
- Kaufman, R.R., 1976, *Corporatism, Clientelism, and Partisan Conflict: A Study of Seven Latin American Countries*, in: Malloy, J.M., Hg., 109-148
- Kaufman Purcell, S., 1973, *Decision-making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implications from a Mexican Case Study*, World Politics, Okt. 1973, 28-54
- Kaufman Purcell, S., 1975, *The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarianism Regime*, Berkeley
- Malloy, J.M., Hg. 1977, *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh
- O'Donnell, G., 1972, *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires (engl. Berkeley 1973, 1979 (mit Nachwort))
- O'Donnell, G., 1975, *Reflexiones sobre los tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario*, Documento Cedes/G.E. CLASCO, Nr. 1, Buenos Aires (engl., erw., Latin American Research Review, 1978, 3-38).
- O'Donnell, G., 1977a, *Estado y alianzas en la Argentina, 1975-76*, Desarrollo Economico, Jan.-Mrz., 524-554
- O'Donnell, G., 1977b, *Corporatism and the Question of the State*, in: J.M. Malloy, Hg.
- O'Donnell, G., 1979, *Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy*, in: Collier, D., Hg.
- Pasquino, G. 1974, *Militari e potere in America latina*, Bologna
- Rangel, C., 1980, *Dal buon selvaggio al buon rivoluzionario*, Milano
- Schmitter, Ph., 1970, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford
- Schmitter, Ph., 1979, *Still the Century of Corporatism? (197.)*, in: Schmitter, Ph., Lehbruch, G., Hg.
- Schmitter, Ph., Lehbruch, G., Hg., 1979, *Trends Towards Corporatist Intermediation*, London
- Stepan, A., 1978, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton
- Stevens, E.P., 1974, *Protest and Response in Mexico*, Cambridge 1974
- Viera Gallo, J.A., Rojas, J., 1977, *Un'ideologia al servizio della conservazione*, Politica internazionale, Mai-Juni 1977, 19-33
- Wiarda, H.J., 1973, *Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition: The Corporative Model*, World Politics, Jan. 1973, 106-235