Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 59 (1979)
Heft: 10

Artikel: Die "Staatsklasse" als Unternehmer : Funktionen und Dysfunktionen
Autor: Jacoby, Henry
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-163554

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 17.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

HENRY JACOBY

Die «Staatsklasse» als Unternehmer

Funktionen und Dysfunktionen

Die Gesellschaften, die unter der Benennung «Dritte Welt» zusammengefasst werden, sind untereinander äusserst verschieden hinsichtlich ihrer Tradition, Kultur, Sozialstruktur, Umwelt und wirtschaftlichen Basis. Wir haben es sowohl mit alten Kulturnationen als auch mit von Kolonialmächten geschaffenen Staaten zu tun. Die gemeinsame Benennung bezieht sich im wesentlichen darauf, dass diese Gesellschaften nicht durch einen bürgerlich-kapitalistischen Prozess der Akkumulation und Industrialisierung gegangen sind, dass sie – selbst wenn sie einen kapitalistisch-industriellen Sektor aufweisen – nur marginal von der technischen Zivilisation erfasst worden sind.

Als Folge relativ schwach entwickelter Produktivkräfte und eines entsprechend niedrigen Sozialproduktes leben diese Gesellschaften auf einer Konsumstufe, die Entbehrungen mit sich bringt, mag es in ihnen auch luxuriös lebende Oberschichten geben. Der Versuch, eine für die «Dritte Welt» ideal-typische Tendenz herauszuarbeiten, muss dahin verstanden werden, dass diese sich in sehr unterschiedlicher Weise in den einzelnen Ländern durchsetzt. Immerhin ist F. W. Riggs in seiner Untersuchung über die Verwaltung in Entwicklungsländern zu der Schlussfolgerung gekommen, dass es in ihrem Übergangsprozess Gleichförmigkeiten gibt, die über die kulturellen Besonderheiten traditioneller Gesellschaften hinweggehen [1].

So sehr sich auch die Gesellschaften der «Dritten Welt» voneinander unterscheiden, es scheint ihr gemeinsames Schicksal zu sein, dass sie in die technische Zivilisation vermittels eines bürokratischen Herrschaftssystems eintreten, das heisst, dass die grundlegende Veränderung ihres historischen Daseins und die Stabilisierung eines neuen Systems von einer Staatsbürokratie bewerkstelligt wird.

Diese Staatsbürokratie ist zumeist der traditionellen Gesellschaft entfremdet. Sie stammt aus der Kolonialbürokratie oder ist durch Schulen technisch-kapitalistischer Zivilisation gegangen. Sie hat mit der Tradition um so weniger Geduld, als sie in einer Welt agiert, in der es – wie bei Lewis Carroll die Königin zu Alice sagte – aller Eile bedarf, um sich am selben Platz zu halten.

Es ergeben sich für die Staatsführung in der «Dritten Welt» unterschiedliche – einander zum Teil widersprechende – Aufgaben, die aber alle zu einer starken Zentralisierung führen. Um die Bevölkerung dazu zu bringen, für das Entwicklungsziel zu arbeiten und sich den technischen Erfordernissen anzupassen, versucht sie sie durch eine allgemeine nationale Ideologie zu mobilisieren. Hierbei wird sie mit Interessen in Konflikt geraten, die mit den alten Strukturen verbunden sind, und wird deren stark zentrifugalen Tendenzen bekämpfen müssen. Während sie die Bevölkerung für das Ziel einer Kapitalakkumulation gewinnen will, muss sie zugleich in deren Interesse den Brotkorb höher hängen und die in ihrer Erwartung Enttäuschten im Zaum halten. Diese Bestrebungen führen notwendigerweise zu zunehmender Machtkonzentration und oft zur Anwendung terroristischer Mittel.

Es ist deshalb die Frage aufgeworfen worden, ob wir es mit einer Rückkehr zu jener uralten Form bürokratisch-despotischer Herrschaft zu tun haben, die John Stuart Mill «asiatischer Despotismus» genannt hat und die Karl Marx als «die orientalische Gesellschaft» oder «asiatische Produktionsweise» von europäischen Herrschafts- und Produktionsformen unterschied. Mögen aber auch in einigen Gesellschaften traditionelle Spuren bis in die Gegenwart reichen, so sind die Grundlagen der heutigen Staaten doch wesentlich andere. Der Name «Entwicklungsländer» weist darauf hin. Die orientalische Gesellschaft beruhte auf einer Landwirtschaft und einer Dorforganisation, die sich über Jahrhunderte nicht veränderte und in die die zentrale Staatsmacht, nachdem sie Steuern in Form von Produkten und Arbeitsleistungen erhalten hatte, sich nicht einmischte. Die Staatsmacht war in weiter Ferne. Die Städte waren im wesentlichen Zentren des Konsums und der handwerklichen Produktion für die herrschende und verwaltende Klasse und ihre Gehilfen. Wenn auch der Gegensatz zwischen Stadt und Land seinen jahrtausendealten Charakter noch nicht verloren hat, so besteht die wesentliche Veränderung doch in der Existenz einer Arbeiterklasse und einer technischen Intelligenz. Vor allem aber kannte ja die asiatische Produktionsweise keinen Zwang zur Entwicklung der Produktivkräfte und so zur Bildung von Kapital, und es ist die Notwendigkeit, Kapital zu akkumulieren, die heute die Herrschaft der Staatsbürokratie zuwege bringt. Entwicklungsländer sind Länder ohne eine Unternehmerschicht, die breit genug oder aber willig ist, eine umfassende Akkumulation zu betreiben. In vielen dieser Länder ist Geldwirtschaft sowieso nur in den Händen von Händlern, die zu einer erforderlichen Akkumulation unfähig sind. Aber auch ein relativ starker kapitalistischer Sektor garantiert eine solche nicht. Für die *Führung* der Wirtschaft, heisst es in einer Studie über die mittelamerikanischen Länder[2], verlässt man

sich weitgehend auf den privaten Sektor, aber nicht für die Finanzierung des Wachstums.

Die Entwicklungsländer haben im Verlauf ihrer Geschichte keine der europäischen vergleichbare Bourgeoisie hervorgebracht. Die bürgerliche Klasse Europas war das Resultat eines langen, in den mittelalterlichen Städten beginnenden Prozesses, in dem auch das von der Kirche übermittelte römische Erbe eine Rolle spielte. Sie hatte einen Zivilisationsvorgang durchgemacht, den Norbert Elias[3] in aller Einzelheit geschildert hat. Dazu kam, so Gerhard Oestreich[4], die Sozialdisziplinierung durch die absolute Monarchie, die eine geistig-moralische und psychologische Strukturveränderung des politischen, militärischen, wirtschaftlichen Menschen herbeigeführt hat.

Unternehmer im privaten Sektor der Entwicklungsländer waren und sind ihrem Denken und Verhalten nach weitgehend Freibeuter. Sie zielen auf eine schnelle und möglichst hohe Profitrate ab, die Produktionsmenge mag gering bleiben. Da die Konkurrenten ebenso handeln, bleibt Konkurrenz wenig effektiv, und die Preise bleiben hoch, während die Löhne – oft unter Umgehung existierender Sozialgesetze – auf tiefstem Niveau gehalten werden.

Wenn nun, wie es insbesondere Hartmut Elsenhans[5, 6] dargelegt hat, der kapitalistische Sektor – wenn ein solcher besteht – die Akkumulation nicht betreibt, so wird die Reproduktion des Kapitals notwendigerweise zur Staatssache. Der Staat kann ohne Rücksicht auf kurzfristigen Profit investieren.

Das Entstehen einiger Grossunternehmen im kapitalistischen Sektor bringt keine grundsätzliche Änderung, denn «Entwicklung» hängt nicht allein von der Existenz einiger hochentwickelten Produktionsstätten ab. Eine technische Zivilisation bedarf der Infrastruktur, die das ganze Land in den Entwicklungsprozess hineinzieht. Obendrein arbeiten solche Grossunternehmen – insbesondere wenn sie von Multinationalen geschaffen wurden – für fremde Märkte oder für einen beschränkten Luxusbedarf (Beispiel Brasilien) und sind für die innere Entwicklung nur begrenzt nützlich. So drängt die Lage auch in Ländern mit einem kapitalistischen Sektor nach zentralen Entscheidungen und staatlicher Steuerung.

Für Mexiko hat Octavio Paz den Gang der Dinge so zusammengefasst[7]:

«Unsere Liberalen dachten, dass Modernisierung von der Bourgeoisie und der Mittelklasse durchgeführt werden würde wie in ... England, Frankreich und den USA. Das geschah nicht und mit Profirio Diaz (Präsident 1884–1911) begann der Staat zum Agenten der Modernisierung zu werden. Zwar stimmt es, dass sein Regime seine Wirtschaftspolitik auf private Unternehmen und fremdes Kapital stützte, jedoch war die Gründung von Industrieunternehmen und der Bau von Fabriken und Eisenbahnen

weit weniger der Ausdruck des Dynamismus einer bürgerlichen Klasse, als das Resultat einer überlegten Regierungspolitik des Anregens und Anreizens. Das entscheidende Moment war ausserdem nicht die Wirtschaftspolitik, sondern die Absicht den Staat zu stärken.»

Staatliche Regulierungen im wirtschaftlichen Bereich ziehen unweigerlich weitere nach sich. Aus Entscheidungen über Investitionen ergeben sich Anforderungen für weitere Entscheidungen – Entscheidungen über die notwendig werdende Ausdehnung der Infrastruktur und dann über deren bessere Nutzung. In Mexiko begann der Staat nach 1924, so Octavio Paz[7], «eine Karriere als grosser Unternehmer und ist heutzutage der mächtigste Kapitalist im Lande . . .». Sind wesentliche Betriebe in Händen des Staates und wächst sein Anteil am Nationalprodukt, so kommen andere Probleme auf ihn zu, Aussenhandelsregulierungen, Rohwarenpreisabkommen usw.

Es wäre verfehlt, die zunehmende Staatswirtschaft auf eine Ideologie zurückzuführen, wenn eine solche ihr auch in vielen Fällen Rechtfertigung und Weihe gibt und sie weiterzutreiben vermag. Auch Länder mit starkem kapitalistischen Sektor und mit militärischer und antikommunistischer Ideologie haben einen ausgedehnten Staatsbesitz.

In Argentinien z. B., wo die Staatsfirmen im Jahre 1978 mehr als 40 % der Inlandsproduktion herstellten und sich in allen wichtigen Wirtschaftsbereichen fanden, gehen die Ursprünge des Staatseigentums auf die Jahrhundertwende zurück. In Bolivien zählen zwischen zwei Drittel und drei Viertel der Industrie zum staatlichen Sektor. Ähnliches gilt für Brasilien, Peru und Chile. In letzterem sind die unter der sozialistisch orientierten Regierung Allende verstaatlichten Unternehmen – einige kleine Textilfabriken ausgenommen – nicht reprivatisiert worden.

Die neue Klasse

Mit der Lenkung der Akkumulation verfügen die Dirigenten des Staatsapparates über die Verwendung des «Surplus-Produktes». Mit den Staatsbetrieben, die sie schaffen, entscheiden sie über die ökonomische Struktur, gleichzeitig aber auch darüber, wer diese Betriebe leitet. Mit den Löhnen, die sie festsetzten, setzen sie das Niveau des Konsums fest, aber auch die Einkommensunterschiede. Je grösser der Anteil des Sozialproduktes ist, über den die Staatsleitung unmittelbar verfügt, desto mehr bestimmt sie seine Verteilung. Die Staatsbürokratie, die im wesentlichen das gesellschaftliche Mehrprodukt kontrolliert, muss, meint Hartmut Elsenhans[5], aufgrund ihrer Stellung im Reproduktions- und Zirkulationsprozess als Klasse angesehen werden. Er schlägt den Namen «Staatsklasse» vor.

Es ist nicht das Ziel dieser Klasse, ein Unternehmertum als selbständige soziale Kraft zu schaffen oder etwa die Arbeiterklasse an die Macht zu bringen. Ihre Elite ist auf Machtakkumulation aus. Zutritt zu ihr hängt nicht von Reichtum ab, in ihrem Bereich gilt, «der Mann mit Macht kann sich Reichtum aneignen, der Mann mit Reichtum muss Schutz kaufen» [1]. Sie muss aber unter Umständen mit anderen Gesellschaftsgruppen Allianzen schliessen. In einigen Ländern (Lateinamerikas etwa) ist sie mit den nationalen Kapitalisten oder Grossgrundbesitzern eng verquickt. Sie kann auch organisierte Teile der Arbeiterklasse, wie Elsenhans für Algerien aufgezeigt hat [5], in den Staatsapparat einbauen oder die Gewerkschaftsbürokratie kann, wie unter Peron in Argentinien, Teil der Staatsklasse werden.

Die Darstellung, die Octavio Paz [7] für Mexiko gibt, gilt mit den erforderlichen Abwandlungen für viele Länder der Dritten Welt:

. . .

Die einzigen zwei Kräfte, die in der Lage sind mit der Regierung zu verhandeln, sind die Kapitalisten und die Führer der Arbeiterschaft. Schliesslich aber, nicht damit zufrieden, sowohl den kapitalistischen Sektor als auch den der Arbeiterklasse stimuliert, und bis zu einem gewissen Grade nach seinem eigenen Ebenbild geschaffen zu haben, beendete der nach-revolutionäre Staat seine Entwicklung, indem er zwei parallele Bürokratien ins Leben rief. Die erste besteht aus Administratoren und Technikern . . . Sie sind Kopf und Arm der Modernisierung. Die zweite besteht aus Berufspolitikern, die die verschiedenen Ebenen und Abteilungen der Partei leiten. Diese zwei Bürokratien leben in fortgesetzter Osmosis. Sie bewegen sich andauernd von der Partei in der Regierung und umgekehrt.

. . .

Dies zeigt, dass die Zentralgewalt in Mexiko weder im privaten Kapitalismus, noch in den Gewerkschaften, noch in den politischen Parteien liegt, sondern im Staat. Der Staat ist Kapital, Arbeit und Partei – eine weltliche Dreieinigkeit.»

Wird die politische Führung nicht durch die Partei, sondern durch das Militär gestellt, wie in Argentinien, so könnte man sagen, dass

«die Militäringenieure eine gesellschaftliche Rangstufe innerhalb des Staates darstellen, so etwas wie ‚nationale' Unternehmer im wahrsten Sinne des Wortes. In der Tat haben die Staatsfirmen einen äusserst hohen Prozentsatz an Führungskräften und Direktoren, die vom Militär kommen, viele noch aktiv, doch der Grossteil ausser Dienst . . . Keineswegs im schlechten Sinne fühlt sich der Vertreter der Militärs irgendwie als direkter Besitzer der Staatsfirma, die er leitet, da er sie ja philosophisch gegründet, geschichtlich vorangetrieben und stets strikt *verteidigt* hat. Mit dem Rückhalt von der Staatskasse und in rein verwaltungstechnischen Aufsichtsposten keiner Konkurrenz und *keinen Forderungen des kommerziellen Leistungsstresses* unterworfen finden die Militärs in der Staatsfirma eine Möglichkeit zur gesellschaftlichen Wiedereingliederung. . . . Ähnliches beobachtet man in Brasilien, Peru und Bolivien auf den Gebieten der Stahlindustrie, der Landwirtschaft und des Bergbaus.» (NZZ, 6. November 1978)

Funktion und Dysfunktion der Staatsklasse

(In Abwandlung einer Definition des amerikanischen Soziologen Robert K. Merton wird hier Dysfunktion als beobachtete Konsequenz eines Sozialsystems verstanden, die seinem störungsfreien Funktionieren im Wege stehen.)

Dem Unmut, der sich aus enttäuschten Erwartungen ergibt – Erwartungen, die durch neue Waren, neue Schulen, neue Berufe und durch die Versprechungen der politischen Führung gefördert werden – tritt die Staatsklasse, wie gesagt mit (mehr oder weniger) despotischer Haltung gegenüber. Sie ist nicht tolerant und kaum bereit, Entscheidungen über die Verwendung des Sozialproduktes in Frage zu stellen.

John Stuart Mill erwartete wohl dies, als er (in On Liberty) schrieb:

> «Despotismus ist eine legitime Regierungsweise, wenn man mit Barbaren zu tun hat, vorausgesetzt das Ziel ist ihre Entwicklung, und die Mittel sind gerechtfertigt dadurch, dass sie wirklich das Ziel herbeiführen. Freiheit als ein Prinzip kann nicht angewendet werden vor der Zeit, da die Menschen fähig sind, sich durch freie und gleiche Diskussion zu entwickeln.»

J. St. Mills Auffassung ging dahin, dass vor der Entwicklung der technischen Zivilisation zweckrationales Verhalten nicht erwartet werden darf. Das Problem der Entwicklungsländer ist aber, dass sie im Interesse der «Entwicklung» zweckrationales Verhalten benötigen, dass aber aus der despotischen Betreibung rationaler Zwecke und dem daraus entstehenden Wuchern von Herrschaftsfunktionen irrationale Prozesse entstehen.

Despotische Mittel werden in der Tat von den verschiedenen Ideologien der Staatsklasse legitimiert. Auch ist ihre psychische Struktur auf Herrschaftsbewusstsein begründet. Die Überzeugung gegenüber den rückständigen Kräften im Lande die Modernität und gegenüber den feindseligen Mächten ausser Landes das nationale Interesse zu vertreten, führt zu einem Sendungsbewusstsein, das in der Form von Arroganz in Erscheinung tritt. Diese erfasst zumeist die gesamte Bürokratie und nährt sich von dem Bewusstsein, den Staat (und/oder die Partei) zu vertreten. Hinzu kommt aber auch, dass die rasche Zunahme der Staatstätigkeit eine ebensolche Zunahme der Bürokratie mit sich bringt, so dass an vielen Stellen Leute mit unzureichender Kapazität stehen, die ihr Unsicherheitsgefühl durch Arroganz kompensieren.

Wer aber eine Ausbildung erhält, erhebt Anspruch auf einen bürokratischen Posten – Ausbildung macht ihn zum Mitglied der herrschenden Klasse – und hat auch zumeist keine andere Wahl. Ein Hexenkreis entsteht, in dem wachsende Nachfrage nach Bürokraten infolge der Proliferation von Ämtern und wachsendes Angebot sich einander jagen.

Die Nachfrage nach Bürokraten steigt, weil für viele Aufgaben mehr Leute benötigt werden als in Ländern mit einer Verwaltungstradition. Das nicht unbegründete Misstrauen, dass Funktionen unzureichend ausgeführt werden, führt wiederum zur Schaffung von Kontrollinstanzen.

Die Nachfrage nach Posten wiederum führt ihrerseits zur Schaffung neuer Ämter und Stellen in den Ämtern. Entscheiden sich in der kapitalistischen Klasse Chancen durch Marktkonkurrenz, so in der Staatsklasse durch politische Machtkämpfe. Macht aber erweist sich in der Vergebung von Ämtern und Machtbereiche werden durch den Aufbau eines Klientels in den Ämtern gebaut und verstärkt. Manchmal wird ein neues Amt geschaffen, um die Machtbefugnisse eines anderen Amtes, das sich zu sehr ausgedehnt hat, einzuschränken. Ein Wirtschaftsministerium und ein Finanzministerium mögen so einander überschneidende Aufgaben erhalten oder ein Planungs- und ein Entwicklungsministerium mehr oder weniger identische Ziele haben. Riggs[1] hat das Sichüberschneiden von Institutionen als eine allgemeine Erscheinung festgestellt. In der Türkei bedurfte die FAO für die Durchführung eines eiligen landwirtschaftlichen Hilfsprojektes der Zustimmung von fünf zuständigen Ministerien, deren Zustimmung wiederum vom Planungsministerium genehmigt werden musste, worüber zwei Jahre vergingen.

Schliesslich verringert die Vergebung von Staatsstellen auch den Druck auf den Arbeitsmarkt. In Surinam sollen (lt. NZZ vom 17./18. März 1979) rund 50 % der arbeitenden Bevölkerung im Staatsdienst beschäftigt sein, wobei der Gedanke mitspielt, dass die in Büros sitzenden Arbeitslosen nicht auf den Strassen demonstrieren.

Kommt es aber dazu, dass die Staatsführung durch die Umständlichkeit bürokratischer Prozesse in der Ausführung ihrer Pläne behindert wird oder Klagen darüber zu stark werden, so erhebt sie gewöhnlich öffentliche Anklage gegen den «Bürokratismus», was häufig zur Verstärkung bürokratischer Kontrollstellen führt.

In einer Rede, in der er über den Misserfolg des Kampfes gegen den Bürokratismus klagte, sagte Fidel Castro (lt. London Times vom 12. Dezember 1966):

> «Wir müssen die Kommission für den Kampf gegen die Bürokratie entbürokratisieren. Einige ihrer Büros haben einen Stab von hundert Beamten, wo zwanzig genug wären. Ihre Beamten sind Feinde der Revolution geworden, sie sind grosszügig mit dem Geld des Volkes, verschwenderisch mit der Zeit des Volkes und der Intelligenz des Volkes.»

«Feinde der Revolution» sieht die Staatsführung, die als der Repräsentant dieser Revolution auftritt, zunehmend überall. Die ursprüngliche Mobilisierung für freiwillige Anstrengungen zur Förderung der Entwick-

lung schlägt nach einiger Zeit in Zwangsmassnahmen um. Im ersten Stadium der Revolution wurden in Kuba städtische Arbeiter und Studenten als freiwillige Helfer aufs Land gerufen. Die wiederholten Misserfolge in der landwirtschaftlichen Produktion kühlten den Eifer solcher Kampagnen ab. «Die Politik der wirtschaftlichen und politischen Mobilisierung wurde nach und nach in eine Politik der militärischen Mobilisierung für wirtschaftliche und politische Zwecke verwandelt[8].» Die Gewerkschaften wurden zu einem Staatsorgan und die Arbeitsbedingungen wurden aufgezwungen. Ohne authentische Gewerkschaft wurden die Arbeiter genötigt «Freiwillige» zu werden und unter militärischer Leitung zu arbeiten. Das Resultat war Abwesenheit von der Arbeit in grossem Umfange[8].

Die einmal etablierte Staatsklasse ist für die Mobilisierung freiwilliger und partizipierender Handlungen auf die Dauer nicht geeignet. Ihr bürokratischer Geist strebt danach, sich überzuordnen und anzuordnen. Der Satz von Marx in der Kritik des Hegelschen Staatsrechtes «Der Bürokrat hat in der Welt ein blosses Objekt seiner Behandlung» gilt voll und ganz für sie.

In einer Studie über die ländliche Entwicklung in Tansania heisst es:

> Wir finden durchaus dieselbe bürokratische Methode wie in anderen Teilen der unterentwickelten Welt von heute ... Die Bürokraten haben durchaus die beste Absicht, doch grundlegend bleibt das übliche Modell – eine Elite, eingebettet in der Staatsbürokratie, versucht in unterschiedlichen Graden der Absonderung, die Masse zu überreden ihr Verhalten zu ändern[9].

Freie Initiative wird während des Befreiungskampfes gegen die Kolonialmacht gefördert, aber, so wird in bezug auf die Elfenbeinküste gesagt: Diejenigen, die die Befreiungsbewegung leiteten, haben die bürokratische Struktur übernommen gegen welche deren politischer Stil gerichtet war[9].

In einer Untersuchung über die politische Entwicklung Libyens[10] lesen wir:

> Dorfbürgermeister wurden von der revolutionären Regierung ernannt, um die Entwicklung des Gebietes zu stimulieren ... Der lokalen Verwaltung mangelte es jedoch an breiter populärer Unterstützung, um irgendeinen wirklichen Enthusiasmus für das Programm der Erneuerung hervorzurufen. Nur 5 % der Administratoren in der Provinz, die als Modernisierer eingesetzt waren, gaben dem Prinzip der öffentlichen Partizipation höchste Priorität. Es erscheint eindeutig, dass die Modernisierer ihre administrativ-technische Mission weit mehr als primäre Funktion ansahen, als die Einbeziehung und Mobilisierung der Öffentlichkeit. Als Folge dieser Haltung waren sie keine erfolgreichen Modernisierer.

Um das Funktionieren der Staatsgesellschaften recht zu verstehen, muss man die Beziehungen zwischen Macht und Einkommen betrachten. Dabei werden die Einkommensquellen der Staatsklasse gewisse Unter-

schiede aufweisen, je nachdem, ob es sich um ein Land mit oder ohne besitzende Klassen handelt. Hat in der westlichen Welt Kapitalbesitz Einkommen, aber auch Macht hervorgebracht, so resultiert Einkommen aus der Macht, die die Staatsklasse aus der Verfügungsgewalt über den Staatsapparat und das Sozialprodukt bezieht. Wie es in der Bourgeoisie grosse Besitzunterschiede gibt, so gibt es Machtunterschiede in der Staatsklasse.

Wer Du bist, bestimmt Deine Stellung und Dein Gehalt in der Bürokratie, heisst es in einer Studie über mexikanische Bürokratie[11]. Und weiter:

> Bürokratische «Budgets» müssen sowohl die Ansprüche mächtiger Bürokraten in Betracht ziehen als auch die Bedürfnisse des Programms, das durchgeführt werden soll.
>
> Eine richtige Abrechnungskontrolle fehlt. Jedes Ministerium verwaltet seine eigenen Fonds. Rechenschaft wird auf dem Wege persönlicher Loyalität und der Erreichung des angestrebten Ziels abgelegt. . . . Ausserdem spielen mexikanische Verwaltungsbeamte eine bedeutende Rolle in der Wirtschaft als Berater grosser Firmen. Diese «Bürokraten-Kapitalisten» (Riggs[1]) sind oft in finanziellen und wirtschaftlichen Unternehmen, während sie Beamte sind.

In manchen Ländern beruht die Lebenshaltung der Bürokratie nicht allein auf dem Geldeinkommen an sich. In ihnen gilt die Frage, die Alexander Sinowjew für die Sowjetunion gestellt hat: Was ist das für ein Geld, wenn der eine dafür mehr und anderes kaufen kann als der andere? In Kuba z. B. erhalten die hochgestellten Staatsdiener in bestimmten Restaurants besseres und nicht rationiertes Essen. Sie haben Vorrechte im Kauf von Autos, und Ferienplätze sind für sie eher zugänglich als für andere und ebenso bessere Wohnungen[8]. Rationierung, die in Kuba zunächst aus Gründen der gleichen Verteilung eingeführt wurde, wurde schliesslich zu einer Methode, die Elite mit importierten Produkten zu versehen[8].

In Mexiko, wo die Elite auf dem freien Markt alles mit ihrem höheren Einkommen kaufen kann, sind es die niedrigeren Ränge, die in Spezialläden zu verbilligten Preisen kaufen können.

Eine besondere Einkommensquelle der Bürokratie der Entwicklungsländer ist bekanntlich die Korruption. Riggs[1] weist uns aber darauf hin, dass Berufsbeamtentum eine recht neue Einrichtung in diesen Ländern ist: «Von dem allgemeinen Publikum, das lange daran gewöhnt war, Beamte direkt für geleistete Dienste zu bezahlen, kann man nicht erwarten, dass es diese Praxis plötzlich aufgibt.» Erinnern wir uns auch daran, dass in den Zeiten der Entstehung der europäischen Nationalstaaten Beamtenstellen als Einkommensquellen gekauft wurden.

Allerdings besteht Korruption nicht nur aus jenen Zahlungen, die für eine reguläre Dienstleistung gegeben wird. Manchmal nimmt sie kompli-

ziertere Formen an, etwa wenn ein Inhaber einer Machtposition eine Regelung durchsetzt, die ihm dann erlaubt, sich für eine Ausnahmebewilligung bezahlen zu lassen.

Die Beziehung der unteren Ränge mit den oberen, die wesentlichen Einfluss auf die gesamte Staatsfunktion hat, bedürfte einer breiteren Behandlung, als hier möglich ist. Die hierarchische Struktur und der Kampf um den Aufstieg in ihr vermindert in vielen Fällen die Möglichkeit, verlässliche Informationen und Statistiken zu erhalten. Häufig werden auf den verschiedenen Stufenleitern Angaben nach oben gegeben, die dort Gefallen erregen. So besteht immer die Gefahr, dass Entscheidungen aufgrund falscher Informationen getroffen werden. Nach anderer Beobachtung erhalten dagegen die oberen Rangstufen infolge des Klientel-Wesens ausserhalb des «Dienstweges» genügend Informationen, durch die sie die Wahrheit erfahren. Octavio Paz[7] stellt für Mexiko fest, dass die Beamten eines Amtes vom Minister oder Senator bis zum Amtsdiener und Türhüter eine grosse politische Familie bilden, die durch Bande der Verwandtschaft, Freundschaft, persönliche Verpflichtungen und gemeinsame Herkunft miteinander verbunden ist.

Da die oberen Ränge in der Staatsklasse sich häufig aus Allianzen zusammensetzen, so kann es dazu kommen, dass gewisse Gruppen Bündnisse schliessen, um andere aus der Führung zu verdrängen und gegebenenfalls an unzufriedene Schichten der Bevölkerung appellieren und bei diesen Unterstützung finden. In Ländern mit starken Eigentum besitzenden Gruppen, deren Wünsche vielleicht zu kurz gekommen sind, erleben wir Bündnisse derselben mit einer Gruppe aus der Staatsklasse – der militärischen etwa –, um die Staatsführung in andere Hände zu bringen. So besteht in vielen Ländern der Dritten Welt die permanente Möglichkeit eines Staatsstreiches.

Die dauernde Gefährdung der Staatsführung ist weitgehend systembedingt. Innerhalb der Staatsgesellschaften bestehen Spannungen, die zum Ausgangspunkt eines Staatsstreiches werden können. Spannungen zwischen traditionellen und modernisierenden Kräften und solche, die die Verteilung des Sozialproduktes betreffen und die aus unerfüllten Hoffnungen auf Aufstieg und Konsumerweiterung entspringen. Vor allem aber fehlt es den bürokratischen Herrschaftsstrukturen (mit wenigen Ausnahmen) an Institutionen, durch welche eine Wachtablösung legal vor sich gehen kann. Dagegen erlaubt in vielen Fällen die Ersetzung der «Zentrale» die Übernahme der Macht. Da die Opposition zumeist von vornherein auf die Eroberung der Staatsspitze angewiesen ist, tritt sie häufig als bewaffnete illegale Gruppe auf. Die Vorsorge, die die Staatsführung dadurch trifft, dass sie ein umfassendes, häufig terroristisches Polizeiregime

einrichtet, nötigt jede Opposition erst recht den Weg der Gegengewalt zu betreten und bei einer Machtübernahme dann den Polizeiapparat als Erbe zu übernehmen.

Zusammenfassung

In den Ländern der Dritten Welt wird die notwendige Akkumulation und die Entscheidung über die Verwendung des Sozialproduktes zur Staatssache. Die Staatsbürokratie unterscheidet sich in einer wesentlichen Hinsicht von der Bürokratie kapitalistischer Industriestaaten: Sie hat direkte Herrschaftsfunktion und entspricht der kurzen Formulierung der amerikanischen Soziologen Lasswell und Kaplan[12]:

«Bürokratie ist die Herrschaftsform, in welcher die Elite aus Beamten besteht.»

Hartmut Elsenhans' Bezeichnung «Staatsklasse» scheint daher gerechtfertigt und für das Verständnis ihrer Rolle hilfreich.

In der Erfüllung der von den Umständen gesetzten, aber von der Staatsklasse nach ihrem Konzept durchgeführten, Aufgabe gerät sie in Gegensatz zu traditionellen Lebensformen und deren Vertretern. Sie nimmt sich des «allgemeinen Interesses» (das sie auslegt) an und verteidigt es gegen lokale Wünsche. Die Staatsklasse fühlt sich den traditionellen Kräften gegenüber geistig überlegen. Sie ist voller Ressentiments gegen die «entwickelte» Welt, zu der sie aufblickt und von der sie glaubt – dies wohl nicht zu unrecht – nicht für voll genommen zu werden. Die Unsicherheit des «Neu-Mächtigen» verbirgt sie hinter Arroganz. Mit Aufgaben konfrontiert, die ihre Fähigkeit und Mittel oft übersteigen und deren Ziele häufig zu weit gesteckt sind, finden sich die Mitglieder der Staatsklasse in eine Dialektik von Minderwertigkeitsgefühlen und Geltungsdrang eingespannt. Politische Ideologien, die die direkte Herrschaft der Staatsklasse rechtfertigen – seien sie staatssozialistische oder nationalistische – haben für sie Anziehungskraft.

Die Staatsklasse konzentriert sich in den Städten, vor allem in der Hauptstadt. Sofern sie «Wohltaten» aushändigt, um den Grund zu festigen, auf dem sie steht, kommen diese vor allem Stadtbewohnern (also auch ihr selbst) zugute, deren Lebensstandard im allgemeinen den der Landbevölkerung bei weitem übersteigt.

Die Staatsklasse ist hierarchisch gegliedert mit zunehmender Macht in den oberen Rängen und einem entsprechend steigenden Einkommensgefälle. Der Einzelne in ihr kann seine persönliche Lage durch Beförderung verbessert sehen.

Ein Problem, das mit der Funktion der Staatskasse als Mentor der in-

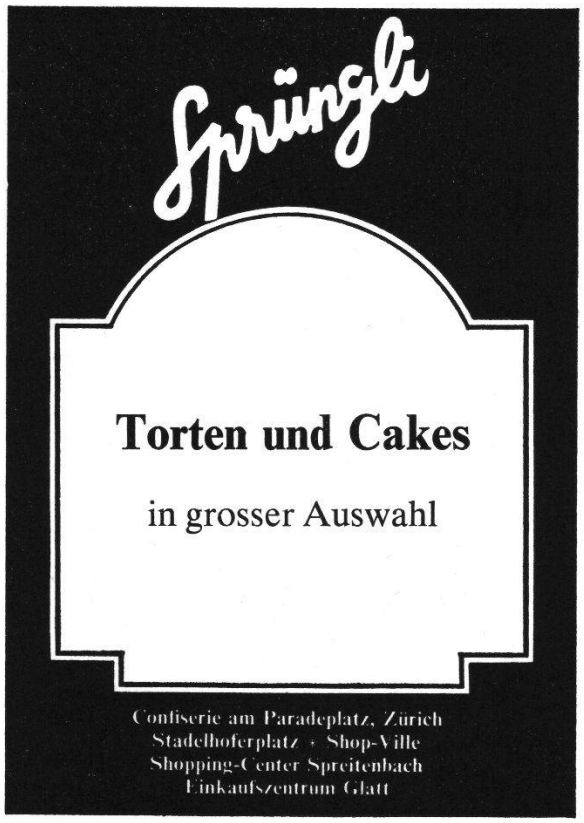
dustriellen Entwicklung und der technischen Zivilisation verbunden ist, ist eine vielleicht einschränkbare, aber doch systemimmanente Dysfunktion. Eine wesentliche ökonomische Folge in der Dysfunktion der Staatsklasse ist die Inflation. Sowohl das Entwicklungsziel wie das Bestreben, die Masse der Bevölkerung mit populären Massnahmen zu beruhigen, führen dazu, dass die Ausgaben den Staatseinnahmen vorauslaufen. Dazu kommt das Treibhauswachstum der Ämter und Amtsstellen. Inflationsfördernd ist aber auch die häufige Subvention von Staatsunternehmen, die entweder die Fehlanlage von Kapital oder die Fehlleitung des Unternehmens verschleiern soll. Schliesslich aber auch das Aufbauen eines Images der Klasse durch Grossprojekte wie Riesenstadions und Konferenzgebäuden oder die Prestigebewaffnung der Armee mit modernster Ausstattung.

Aus der Dysfunktion kann aber nicht geschlossen werden, dass die Staatsklasse ökonomische Entwicklung und technische Zivilisation nicht fördern könnte. Es ist zurecht darauf hingewiesen worden, dass wir den Unterschied, den die amerikanischen Soziologen zwischen «effizient» und «effektiv» machen, in der Betrachtung der Verwaltung der Entwicklungsländer nicht aus dem Auge verlieren dürfen [1]. Die Staatsklasse kann «effektiv» sein, d. h. Entwicklung bewerkstelligen, dies aber zu hohen Kosten (also nicht «effizient») tun.

Eine Alternative bietet sich fast nie an. Der kritische Beobachter muss sich daran erinnern, dass Adam Smith von seinem historischen Standpunkt aus Colbert als nicht «effizient» verdammen konnte, dass es aber in Frankreich zu Colberts Zeit keine «natürliche» Möglichkeit der Entwicklung gab. Es gab keine Unternehmer, die gewillt waren, Risiken zu übernehmen. Schliesslich aber brachte die kapitalistische Wirtschaftsordnung, die Colberts Merkantilismus überwand, ihre eigene Dysfunktion – die zyklischen Krisen – mit sich.

Die beunruhigendsten Probleme, denen die Staatsklasse gegenübersteht – vielleicht soll man sagen: die sie hervorruft – sind sozialer und politischer Natur. Da die Funktionsmängel – die Inflation insbesondere – zu Lasten der ärmsten Bevölkerungsgruppen gehen, ist die Staatsklasse mit ständig wachsender Unzufriedenheit konfrontiert, was sie zur dauernden Verstärkung diktatorisch-polizeilicher Massnahmen führt. Unbefriedigte Anwärter auf die Macht können aufgrund der unerfüllten Erwartungen eine Basis für einen Ansturm auf die gegenwärtige Machtzentrale finden. Die dadurch verunsicherte Herrschaftsgruppe ist so in der ständigen Versuchung, die Macht mehr und mehr zu «totalisieren».

Liegt hier nicht vielleicht das Problem, das der Welt gestellt ist? Die Staatsklassen mögen à la longue ihre Länder in die technische Zivilisation

führen können (ob zum Glück der Menschen, sei dahingestellt), aber ihr unmittelbares Ziel bleibt stets – Octavio Paz sei noch einmal zitiert – die Stärkung des Staates.

[1] Fred W. Riggs, Administration in Developing Countries, Boston 1964. – [2] Gary W. Wynia, Politics and Planners. Economic Development Policy in Central America. Madison 1972. – [3] Norbert Elias, Wandlungen der Gesellschaft – Entwurf zu einer Theorie der Zivilisation. Basel 1939. – [4] Gerhard Oestreich, Geist und Gestalt des früh-modernen Staates. Berlin 1969. – [5] Hartmut Elsenhans, Algerien. Hamburg 1977. – [6] Hartmut Elsenhans, The State Class in the Third World. Manuskript. – [7] Octavio Paz, Der menschenfreundliche Menschenfresser in Vuelta (Mexiko), nach der englischen Übersetzung in Dissent (New York), Winter 1979. – [8] Jorge I. Dominguez, Cuba: Order and Revolution. Harvard University Press 1978. – [9] James R. Fincane, Rural Development and Bureaucracy in Tanzania, Upsala 1974. – [10] Omar I. El Fathali, Political Development and Bureaucracy in Libya. Lexington 1977. – [11] Martin Harry Greenberg, Bureaucracy and Development: A Mexican Study. Lexington 1970. – [12] H. D. Lasswell and A. Kaplan, Power and Society. New Haven 1950.