

PROPIEDAD SOCIAL – DAS PERUANISCHE MODELL DER ARBEITERSELBSTVERWALTUNG

Von MECHTHILD MINKNER

Am 30. 4. 1974 wurde im peruanischen Ministerrat das Gesetz über die Propiedad Social¹ gebilligt und unter D.L. 20598 am 2. 5. 1974 im Staatsanzeiger verkündet. Damit war ein langwieriger Gesetzgebungsprozeß abgeschlossen, der seit 1971² mit stark wechselnder Intensität die peruanische Öffentlichkeit bewegt hatte und an dessen Ende die gesetzliche Einführung einer neuen Eigentums- und Unternehmensform stand, die von Staatspräsident Velasco Alvarado ebenso wie die Comunidad Laboral³ als ein authentisches Produkt der peruanischen Revolution bezeichnet wurde⁴. Die Verfechter des Regimes werten die Begründung der Propiedad Social als Höhepunkt der bisherigen Strukturreformen in Peru⁵.

Die Transformation der peruanischen Gesellschaftsordnung, die als eine weder kapitalistische noch kommunistische, sondern als eine Peru angepaßte, weitgehend originäre Lösung propagiert wird, erfordert eine Neuordnung der ökonomischen Basis, die ab 1969 mit der Schaffung der Produktionsgenossenschaften und SAIS⁶ in der Landwirtschaft, der Comunidades Laborales in Industrie, Bergbau, Fischerei sowie Fernmelde- und Nachrichtenwesen, der Enteignung der Grundstoff- und Fischmehlindustrie massiv in Angriff genommen wurde. Verglichen mit der grundlegenden Zielsetzung der Militärs — ökonomische und soziale Partizipation der gesamten Bevölkerung mittels gleichmäßigerer Eigentums- und Einkommensverteilung bei gleichzeitiger Stärkung des Wachstums nicht nur des jeweiligen Sektors, sondern der Volkswirtschaft — sind die erzielten Erfolge bis heute unzureichend. Wie Figueroa unterstreicht, ist z. B. der Redistributionseffekt der wichtigsten Reformen noch sehr bescheiden; der Transfer hat überwiegend im reichsten Quartil der Bevölkerung stattgefunden⁷.

1 In den nachfolgenden Ausführungen wird der spanische Ausdruck „Propiedad Social“ verwandt. Damit soll, abgesehen von der Schwierigkeit einer adäquaten Übersetzung, signalisiert werden, daß es sich um ein weitgehend originäres Konzept des peruanischen Reformmodells handelt. In der deutschen Terminologie kommt der Begriff „selbstverwaltetes bzw. demokratisiertes Eigentum“, wenn man auf das Kriterium der Entscheidungsträger und der Führung des Unternehmens abstellt, dem Inhalt der Propiedad Social am nächsten. Wird zur Begriffsbestimmung das Kriterium „Eigentum“ herangezogen, läßt sich Propiedad Social mit „gesellschaftliches Eigentum“ übersetzen, wenn es auch nicht der gesamten Gesellschaft, sondern nur einem Teil der Gesellschaft, d. h. den im Sektor insgesamt Beschäftigten gehört und dem einzelnen Betrieb zur Nutzung überlassen wird. Wesentlich ist ferner, daß die Nutzung des Eigentums gesellschaftsbezogen erfolgt.

2 In seiner Rede an die Nation vom 28. 7. 1971 unterstrich Staatspräsident Velasco Alvarado erstmals öffentlich den prioritären Charakter der Propiedad Social für das Regime. (Vgl. Velasco-La voz de la revolución, Discursos del Presidente de la República General de División Juan Velasco Alvarado 1970–1972, Tomo II, Lima 1972, S. 107 ff.).

3 Vgl. Minkner, Mechthild, Comunidad Industrial — Versuch einer neuen Struktur und Kontrolle des Eigentums in der peruanischen Industrie, in: Verfassung und Recht in Übersee, 7. Jg., 4. Quartal 1974, S. 385.

4 El Comercio, 24. 1. 1973.

5 Vgl. auch Velasco — La voz . . . a. a. O., S. 350.

6 Die Sociedad Agrícola de Interés Social (SAIS), eine Übergangsform zur kollektiven Produktionsgenossenschaft, besteht aus einem oder mehreren enteigneten Latifundien, deren Beschäftigte in einer Konsum- und Dienstleistungsgenossenschaft organisiert sind, sowie einer Reihe sie umgebender Comunidades Indígenas. Sowohl die Genossenschaft als auch die Comunidades sind Teilhaber am Vermögen der zu einem Unternehmen zusammengefaßten Haciendas mit der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Durch die Beteiligung der Comunidades am Überschuß, an der Unternehmensführung, an den Sozialleistungen und Entwicklungsprogrammen des Unternehmenskerns, d. h. der ehemaligen Haciendas, soll ihr Entwicklungsstand allmählich angehoben werden. (Vgl. dazu Kressin, Jan und Erich Spiegel, Agrarreform und Produktionsgenossenschaften in Peru, Materialien zur Lehre und Forschung Nr. 1, Lateinamerika-Institut der Freien Universität Berlin, Berlin 1973).

7 Figueroa, Adolfo, El impacto de las reformas actuales sobre la distribución de ingresos en el Peru (1968–1972), Serie de Documentos de Trabajo Nr. 8, Centro de Investigaciones Sociales, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA), Universidad Católica del Peru, 2. Fassung, Lima, Julio 1973, S. 21 und 24.

Die Einführung der Propiedad Social ist ein logischer Schritt in der evolutionären Umformung der peruanischen Gesellschaftsordnung. Man hofft, mit dieser Eigentumsform den Grundprinzipien des zukünftigen Gesellschaftsmodells näherzukommen, die unter den Schlagwörtern Solidarität der Bevölkerung, Kontrolle und Verwaltung der Produktionsmittel möglichst durch die direkt am Wertschöpfungsprozeß Beteiligten, politische Entscheidungsfindung und -umsetzung durch die Basisorganisationen der Gesellschaft zusammengefaßt werden können⁸. Wenn auch die Propiedad Social letztlich eine Schöpfung des peruanischen Militärs und ihrer Berater ist, gingen in das Modell doch Bestandteile und Erfahrungen von mit- und selbstbestimmten Unternehmensformen anderer Länder ein. Ob es mit dem peruanischen Modell der „selbstverwalteten“ Unternehmung schließlich gelingt, die Zielkonflikte zwischen Entwicklung und Wachstum, zwischen Eigeninteresse und gesellschaftlichen Bedürfnissen zu überwinden, und Wachstum mit dezentralisierter Entwicklung bei voller Partizipation der Bevölkerung zu vereinbaren, ob also das erklärte Ziel des Regimes erreicht werden kann oder Utopie bleibt, läßt sich zur Zeit nur spekulativ beantworten.

1. Einflüsse auf das Gesetz über die Propiedad Social

Das Gesetz über die Propiedad Social ist die Grundlage für die Entwicklung eines Sektors in der peruanischen Wirtschaft, in dem der Faktor Arbeit⁹ die Unternehmen bzw. den Sektor Kontrollieren und Leiten und die Kapitalgeber oder ihre Vertreter, die ihre Rechte aus dem Eigentum ableiten, ersetzen soll. Es wurde durch sehr verschiedenartige Gedanken und Erfahrungsbereiche beeinflusst¹⁰.

Die theoretischen und praktischen Erkenntnisse von Jaroslav Vanek, seine Vorträge, Diskussionsbeiträge und Papers während der Besuche 1970 und 1971 in Peru sind unzweifelhaft von Bedeutung für die Entwicklung der Konzeption des Gesetzes gewesen. Vanek, tschechischer Herkunft, heute in Lehre und Forschung in den USA tätig, hat das geschlossenste theoretische Gebäude für die sog. labor-managed firms innerhalb eines marktwirtschaftlichen Systems vorgelegt. In seiner „General Theory of Labor-Managed Market Economies“¹¹ führt er für dieses System „selbstverwalteter“ Firmen fünf konstituierende Merkmale ein¹²: Arbeiter-Management als Kombination eines direkten und indirekten demokratischen Entscheidungsprozesses; Überschußbeteiligung aller Firmenmitglieder; volle Dezentralisierung der Entscheidungsprozesse und volle Funktionsfähigkeit der Marktmechanismen; kollektive Nutzung des Vermögens der Firma, aber kein Eigentum; freie Wahl des Arbeitsplatzes für alle Erwerbstätigen. Wenn auch die Zielsetzung der sog. labor-managed firm ein multivariables System ist, kann doch die Maximierung des Einkommens pro Arbeitendem — das Privatunternehmen strebt nach einer

8 Vgl. dazu auch Einführung in das Gesetzesprojekt über die Propiedad Social, in: *El Peruano*, 31. 8. 1973.

9 Die begrifflichen Kategorien wie Arbeiter, Angestellte, Arbeitnehmer, Gewinn etc. gehören in das System der privaten Unternehmen. Sie können in die Darstellung über eine andere Unternehmensverfassung nicht übernommen werden.

10 Vgl. dazu auch Knight, Peter T., *New Forms of Economic Organization in Peru: Toward Worker's Self-Management*, Lima 1974 (Hektographiertes Manuskript, zitiert mit freundlicher Genehmigung des Autors. Zur Veröffentlichung angenommen in: Lowenthal, Abraham (Ed.), *Continuity and Change in Contemporary Peru*, Princeton University Press 1975).

11 Vanek, Jaroslav, *The General Theory of Labor Managed Market Economies*, Ithaca and London 1970; ders., *The Participatory Economy: An Evolutionary Hypothesis and a Strategy for Development*, London and Ithaca 1971.

12 Vanek, Jaroslav, *The General Theory . . . a. a. O.*, S. 1 ff.; ders., *The Participatory Economy . . . a. a. O.*, S. 7 bis 12.

Maximierung des Gewinns pro Kapitaleinheit — als Kernprinzip angesehen werden¹³. Vanek legte in Zusammenarbeit mit peruanischen Experten ein Paper zur Propiedad Social vor, aus dem — nach seinen Angaben¹⁴ — Elemente übernommen wurden; insgesamt stellt das Gesetz jedoch ein eigenständiges Modell dar.

In der peruanischen Konzeption der „selbstverwalteten“ Unternehmen wurden auch die Erfahrungen von anderen Ländern, z. B. Jugoslawien und Spanien, in diesem Bereich berücksichtigt, sei es durch Studienreisen der Mitarbeiter des Gesetzesprojektes in diese Länder, sei es durch Besuche von Experten in Peru. Als ein besonders guter Kenner des jugoslawischen Systems, das zweifellos von besonderer Bedeutung für die Ausrichtung des Gesetzes war¹⁵, wurde Branko Horvat zur Kommentierung und Diskussion des in Arbeit befindlichen Projektes nach Peru eingeladen¹⁶. Entsprechend wichtig war gemäß Knight¹⁷ auch der Einfluß des integrierten Genossenschaftskomplexes von Mondragón in Nordspanien¹⁸. Für den Erfolg von Mondragón, wohl einmalig in Europa im Bereich der selbstverwalteten Industrieunternehmen in einem kapitalistisch-marktwirtschaftlichen System, ist besonders die permanente Ausbildung der Genossenschaftsmitglieder und die hohe Qualifikation der Führungskräfte ausschlaggebend¹⁹.

In der Konzipierung der Propiedad Social dürften vor allem das Erziehungssystem, die Selbstfinanzierung und Kanalisierung von regionalen Ersparnissen in die Genossenschaften, die reibungslose Einpassung dieser Unternehmen in ein pluralistisches Wirtschaftssystem und die über die Genossenschaften hinausgehende Solidarität mit der Bevölkerung der Region richtungweisend gewesen sein²⁰.

Als weiterer Baustein für die Propiedad Social sind Teile des Gedankenguts peruanischer politischer Bewegungen anzusehen, die die ideologisch-politischen Anschauungen verschiedener ziviler Mitarbeiter und Berater des Gesetzes mitgeformt haben: vor allem des Partido Demócrata Cristiano²¹, des damit eng in Verbindung stehenden Movimiento Social Progresista²² und des Socialismo Libertario²³. Alle drei Bewegungen setzen sich für einen moderierten Sozialismus ein, getragen durch mit- und selbstbestimmte Unternehmen in einem pluralistischen Wirtschaftssystem. Der PDC und der MSP haben die sog. empresa comunitaria konzipiert, die in ihren Grundzügen der Vanek'schen labor-managed firm entspricht; die

13 Vanek, Jaroslav, *The Participatory Economy . . . a. a. O.*, S. 13 f.

14 Con Vanek en Bélgica: La autogestión y el proyecto peruano, in: Oiga, 29. 3. 1974, S. 29.

15 Ein Vergleich der jugoslawischen Arbeiterselbstverwaltung mit dem peruanischen Gesetzesprojekt stammt von: Ortiz de Zevallos, Gonzalo, *Anteproyecto de Decreto Ley de Propiedad Social*, Lima, Octubre 1973. Vgl. zum jugoslawischen System die ausführliche Analyse von: Hagemann, Michael und Alenka Klemenčič, *Die sozialistische Marktwirtschaft Jugoslawiens*, Stuttgart 1974.

16 Branko Horvat, neben Michailo Marković einer der bekanntesten marxistischen Theoretiker Jugoslawiens, schrieb eine Reihe von Abhandlungen zur jugoslawischen Wirtschaftsordnung. In Deutsch erschienen: Horvat, Branko, *Die Arbeiter-Selbstverwaltung: das jugoslawische Wirtschaftsmodell*, München 1973. Horvat wurde 1972 nach Peru eingeladen. Ebenso wollte Edvard Kardelj, Experte in „autogestión“ (Selbstverwaltung) in Peru; vgl. dazu die Artikel über dieses Problem in: Frías, Ismael, *Nacionalismo y autogestión*, Lima 1971, S. 178 bis 198.

17 Knight, Peter T., *New Forms of Economic Organization in Peru . . . a. a. O.*, S. 51.

18 Vgl. dazu z. B. Trivelli, Pablo, *Algunas consideraciones sobre las cooperativas industriales de Mondragón*, in: *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, Vol. IV, No. 10, Septiembre 1974, S. 97 bis 126.

19 Trivelli, Pablo, *Algunas consideraciones . . . a. a. O.*, S. 100, 104, 123.

20 Trivelli, Pablo, *Algunas consideraciones . . . a. a. O.*, S. 111 ff., S. 123 f.

21 Vgl. zum Ideengut der PDC Perus, aber auch der Lateinamerikas; Molt, Peter, *La programación política de los partidos demócrata cristianos de la América Latina*, Documentos CIDAL, Caracas, 1967. Ein Abriß über die „sociedad comunitaria“ und die „empresa comunitaria“ als Kernpunkte der ideologischen Plattform des PDC Perus findet sich in dessen Stellungnahme zum Gesetzesprojekt der Propiedad Social: *La Prensa*, 30. 9. 1973. Ausführlicher bei: Knight, Peter T., *New Forms of Economic Organization . . . a. a. O.*, S. 11 ff.

22 Knight, Peter T., *New Forms of Economic Organization . . . a. a. O.*, S. 16 bis 18.

23 Vgl. Gerardo Cárdenas, neben Jaime Llosa einer der prominentesten Libertario-Anhänger unter den zivilen Mitarbeitern des Velasco-Regimes, in: *Mesa Redonda sobre Propiedad Social*, in: *Apuntes*, Año 1, No. 1, 1973, S. 93. Im Gegensatz zum PDC und MSP haben die Libertarios keine Partei gebildet. Sie sind eine Bewegung, vor allem getragen von intellektuellen, verbunden in dem Eintreten für Gleichheit und Freiheit.

socialistas libertarios gehen von einem neuen Genossenschaftstyp aus, der die Führung im gesellschaftlichen Transformationsprozeß übernimmt²⁴ und in wesentlichen Merkmalen mit der sog. Empresa de Propiedad Social (EPS)²⁵ übereinstimmt. Knight kommt zu dem Schluß, daß der PDC, der das Konzept der sog. empresa comunitaria im Februar 1968 als Gesetzesprojekt in den peruanischen Kongreß einbrachte, wahrscheinlich die zivile politische Organisation gewesen ist, die am meisten zum Modell der Velasco-Regierung über die Neuordnung des ökonomischen Systems beigetragen hat²⁶. Aktiverer Einfluß ist jedoch den libertarios zuzuschreiben, die seit Beginn der Militärregierung z. T. öffentliche Funktionen wahrnehmen. Der PDC beschloß erst auf seinem Parteitag im Mai 1972, das Regime offiziell zu unterstützen, da die Propiedad Social und die Grundlinien der von den Militärs entworfenen zukünftigen Gesellschaftsordnung Berührungspunkte mit der politischen Plattform der PDC aufweisen²⁷. Entscheidenden Einfluß haben schließlich auch die Erfahrungen mit den Produktionsgenossenschaften und SAIS sowie den Comunidades Laborales gehabt. Schon 1972 zeichneten sich bei diesen neuen Eigentumsformen negative Effekte ab wie Gruppenegoismus bei der Lohnfestsetzung, bei der Beschäftigung zusätzlicher Arbeitnehmer, bei der Verwendung des jährlichen Überschusses, bei der Einkommensumverteilung und Mitbestimmung in der Unternehmensführung, die in der neuen Unternehmensform durch subtilere Mechanismen vermieden werden mußten.

2. Der Gesetzgebungsprozeß der Propiedad Social

a) Die Etappen

Der Reformplan der Militärs (Plan Inca), laut offizieller Version vor ihrem Machtantritt 1968 ausgearbeitet, aber erst in der Rede an die Nation vom 28. 7. 1974 bekanntgegeben, enthält als eine Maßnahme zur Unternehmensreform die „Förderung und Stimulierung der Unternehmen der Propiedad Social“²⁸. Unbeschadet des Zweifels, ob dieses Programm tatsächlich vor 1968 entstand und ob schon zu diesem Zeitpunkt die Propiedad Social fester Bestandteil der Strukturreformen war, lassen die offiziellen Verlautbarungen und die eingeleiteten Maßnahmen seit 1968 bis zur Verkündung des Gesetzes eine zunehmende Bedeutung und Ausreifung des Konzeptes erkennen²⁹.

In seiner Botschaft an die Nation vom 28. 7. 1971 gab der peruanische Staatspräsident erstmals klar zu erkennen, daß die wirtschaftliche Entwicklung des zukünftigen Perus sich vor allem auf die Unternehmen der Propiedad Social, und zwar als von den Mitgliedern selbstverwaltete Produktionsunternehmen sowie Genossen-

24 Cárdenas Falcón, Gerardo, *Hacia el sector de la cooperación* (hekt. Manuskript), Cooperativa de Crédito Sta. Elisa Ltda. No. 39, Comité de Educación, Lima, Mayo 1971, S. 10 ff.

25 Empresa de Propiedad Social, im weiteren mit EPS abgekürzt, ist die einzelne Unternehmung, der im System der Propiedad Social das gesellschaftliche Eigentum zur Nutzung überlassen und die von den Beschäftigten selbstverwaltet wird.

26 Knight, Peter T., *New Forms of Economic Organization* . . . a. a. O., S. 11.

27 Vgl. dazu: *Declaración del Presidente del PDC del Perú*, in: *Política y Espíritu*, Año XXVII, No. 333, Junio 1972, S. 74 bis 79.

28 Plan Inca: *Plan del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada*, elaborado antes del 3 de Octubre de 1968, *Mensaje a la Nación del Señor General de División E. P. Juan Velasco Alvarado con motivo del 153^o Aniversario de la Independencia Nacional*, Lima 1974, S. 27.

29 Vgl. dazu die Zitatzusammenstellung aus Reden von Velasco Alvarado bei: Bustamante, Luis, *Consideraciones jurídicas sobre la propiedad social en el Perú*, in: *Apuntes*, Año 1, No. 1, 1973, S. 33 bis 37.

schaften neuen Typs, stützt³⁰. Ausgangspunkt für die Propiedad Social ist eine Dezentralisierung und Transferierung der ökonomischen Macht, die zu einer ausgewogeneren sektoralen und regionalen Entwicklung führen soll.

Geht aus dem Gesetz zur Neuordnung des Industriesektors (D.L. 18350) vom 30. 7. 1970 noch nicht klar hervor, ob es sich bei den EPS um spezielle Genossenschaften handelt, so wird im Änderungsgesetz D.L. 19262 vom 6. 1. 1972 in Art. 3 neben dem öffentlichen und dem privaten Sektor nun der sog. Sector Social unterschieden, der aus EPS besteht, die einer speziellen Gesetzgebung unterstehen werden.

In den Reden vom 28. 7. 1972 und vom 28. 7. 1973 entwirft der peruanische Staatspräsident ein recht umfassendes Bild von der neuen Gesellschaftsordnung Perus und unterstreicht, daß die Transferierung der ökonomischen Entscheidungsgewalt von einer Übertragung der politischen Macht begleitet werden soll. Politische Entscheidungsgewalt, bisher von einer kleinen Gruppe monopolisiert, soll auf die prioritären Basisgruppen, zu denen die EPS gehören, dezentralisiert werden. Mit den EPS, in der die Mitglieder autonom organisiert sind und direkte Entscheidungsgewalt im Innen- und Außenverhältnis ausüben, soll ein Netz von „Basiszellen“ geschaffen werden, das sich allmählich verdichtet³¹ und am Ende zu einer sozialen Demokratie der vollen Partizipation führt.

Mitte 1972 wird offiziell eine Kommission zur Beschleunigung und Koordinierung der Arbeiten am Gesetzesprojekt eingesetzt, der neben General A. Valdez die Zivilisten A. de las Casas (Ministerio de Industria y Comercio), Jaime Llosa (SINAMOS)^{31a} und Luis Giulfo (Instituto Nacional de Planificación) angehören. Die Kommission wurde durch Vertreter anderer staatlicher Institutionen wie COFIDE³², Wirtschafts- und Finanzministerium sowie durch Experten für Spezialfragen erweitert.

Die im Verhältnis zu anderen wichtigen Gesetzen wie z. B. D.L. 17716 (Agrarreformgesetz) ungewöhnlich lange Zeitspanne (rund viereinhalb Jahre) zwischen den ersten vagen Andeutungen, dann offiziellen Verlautbarungen sowie im späteren Studium „durchsickernden“ Teilaspekten des Gesetzes³³ bis zur Freigabe des Projektes für die öffentliche Diskussion ist Symptom für die seriöse, vielseitig recherchierende Gesetzesvorbereitung, das zeitraubende Aushandeln von Kompromissen zwischen den unterschiedlichen Positionen sowie die Absicht, ein möglichst ausgereiftes, den peruanischen Verhältnissen und Notwendigkeiten angepaßtes Projekt vorzulegen. Am 30. 8. 1973 wurde der Entwurf im Staatsanzeiger veröffentlicht.

30 Velasco — La voz . . . a. a. O., S.120.

31 Vgl. zum prozessualen Charakter des Transfers von ökonomischer und politischer Macht, die im peruanischen Konzept noch verschwommen-utopisch ist, z. B. die Rede an die Nation vom 28. 7. 1973.

31a Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social.

32 Die Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) ist eine staatliche Finanzierungsgesellschaft, der neben der Bereitstellung von finanziellen Mitteln vor allem für staatliche Großprojekte die Finanzierung der EPS obliegen soll.

33 Laut Angabe der Wochenzeitschrift „Caretas“ fanden nicht nur vor der Bekanntgabe des Gesetzentwurfes öffentliche Diskussionen über einzelne Aspekte der Propiedad Social statt, sondern der Zeitschrift wurde sogar einer der Entwürfe, aus dem die wesentlichen Punkte der neuen Eigentumsform hervorgingen, „zugespielt“, den diese in ihrer Ausgabe No. 479, 21. Juni bis 5. Juli 1973, veröffentlichte (S. 10).

b) Die Debatte

An der öffentlichen Debatte, zu der der COAP³⁴ aufgerufen hatte und die durch die Veröffentlichung der Stellungnahmen³⁵ in den Zeitungen besonders gefördert wurde, beteiligten sich die wichtigsten Verbände, die Gewerkschaften, die Parteien, Vertreter der Kirche und der öffentlichen Institutionen sowie Experten in der Materie von wissenschaftlichen Einrichtungen wie Universidad Católica del Peru und DESCO — Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

Die Kommentare der Wirtschaftsverbände wie der Colegio de Abogados de Lima³⁶, die Cámara de Comercio e Industria de Arequipa³⁷, die Sociedad de Industrias³⁸, die Cámara Peruana de la Construcción³⁹, aber auch der Parteien Acción Popular⁴⁰, Partido Aprista Peruano⁴¹ und Partido Popular Cristiano⁴² gipfeln in der Feststellung, daß die Schaffung der Propiedad Social letztlich eine Beseitigung des Privateigentums und der ihm inhärenten Rechte bedeute und somit ein weiteres Indiz für die sozialistische Option des Regimes darstelle. Der Colegio de Abogados de Lima, eine extrem konservative Gruppierung, apostrophiert das Gesetzesprojekt als einen bedeutsamen Schritt auf dem Weg zum Kommunismus. Für die prokommunistische Ausrichtung des Gesetzentwurfes spricht nach Ansicht dieser Gruppe, daß die Propiedad Social nur eine Kopie der jugoslawischen Wirtschaftsordnung und die EPS nur eine Sonderform staatlichen Eigentums sei. Aufgrund der gesetzlich bestimmten Priorität des Sektors unterstellt man, daß die von der Regierung propagierte Koexistenz der Eigentumsformen und somit der ökonomische Pluralismus nicht möglich seien. Die Pluralismuskonzeption wäre nur dann praktikabel, wenn für die EPS Investitionsbereiche abgegrenzt, die Beziehungen zu den anderen Eigentumsformen geklärt und die prioritäre Förderung beschränkt würden.

Gruppen mehr linker Ausrichtung, wie z. B. die Confederación General de Trabajadores del Peru (CGTP)⁴³, die Confederación Nacional de Comunidades Industriales (CONACI)⁴⁴ und der Partido Demócrata Cristiano (PDC) fordern dagegen einen Abbau der privaten reformierten Unternehmen, vor allem soweit sie wirtschaftliche Schlüsselpositionen bzw. eine Monopolstellung innehaben. Nur auf diese Art könne die Priorität des neuen Sektors durchgesetzt werden.

Zur Eigentumsfrage fordert die CGTP, daß der Staat die EPS übernehmen soll, während die PDC jeweils die Mitglieder eines Unternehmens zu Eigentümern machen will, um Verwaltung und Leitung funktionsfähig zu halten. Der Gesetzentwurf sieht dagegen vor, daß die in den EPS tätigen Personen insgesamt Eigentümer des Sektors der Propiedad Social sind.

Daneben steht die Finanzierung des neuen Sektors im Mittelpunkt der Kommentare. Je nach Einstellung zum Projekt werden auf die Überforderung der öffentli-

34 Der Comité de Asesoramiento de la Presidencia (COAP) koordiniert als direktes Beratergremium des Präsidenten alle Institutionen der Verwaltung in Peru und ist außerdem für die Gesetzgebung zuständig. Der COAP besteht aus Militärs, z. T. Juristen, zivile Personen werden zur Mitarbeit herangezogen.

35 Eine Zusammenstellung der öffentlichen Stellungnahmen in zusammengefaßter Form sowie deren Analyse findet sich in: Jiménez, Luis F., *Propiedad Social: El debate*, DESCO-Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima, Enero de 1974.

36 Jiménez, Luis F., *Propiedad Social* . . . a. a. O., S. 2 f.

37 *La Prensa*, 24. 9. und 25. 9. 1973.

38 *Sociedad de Industria Peruana*, No. 489—490, Agosto-Setiembre 1973, S. 8 f.

39 Jiménez, Luis F., *Propiedad Social* . . . a. a. O., S. 8 f.

40 *La Prensa*, 20. 10. 1973.

41 *La Prensa*, 8. 10. 1973.

42 *La Prensa*, 15. 9. 1973.

43 *La Prensa*, 22. 10. 1973.

44 Jiménez, Luis F., *Propiedad Social* . . . a. a. O., S. 27 bis 33.

chen Hand in der Bereitstellung der Mittel hingewiesen, mögliche Folgen wie unorganische Erweiterung des Geldvolumens und Inflation unterstrichen, die diskriminierende Umverteilung der vorhandenen Mittel vorausgesehen, Maßnahmen zur Sicherung der prioritäten finanziellen Behandlung der EPS vorgeschlagen und eine Abschaffung der Accio-Bonos als einem typisch kapitalistischen Mechanismus gefordert.

Einige Stellungnahmen (Comisión Episcopal de Acción Social⁴⁵, Priesterbewegung ONIS⁴⁶, DESCO — Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo⁴⁷) gehen darauf ein, daß für eine bessere Befriedigung der gesellschaftlichen Bedürfnisse, der die EPS dienen sollen, nicht nur die Transformation der Kontrolle und Leitung der Unternehmen, sondern auch die quantitative und vor allem die qualitative Reorientierung der Produktion notwendig sei. Die EPS müsse infolgedessen in solchen Wirtschaftszweigen gefördert werden, die die Konsumgewohnheiten und -bedürfnisse der Bevölkerung determinieren und manipulieren.

Die Stellungnahmen der verschiedenen politischen Gruppen stimmen fast ausnahmslos darin überein, daß in einem Sektor der Propiedad Social die staatliche Präsenz und Kontrolle in den obersten Organen zugunsten einer stärkeren Partizipation der Mitglieder der EPS abgebaut und auch die Beteiligung an der Führung und Leitung der einzelnen EPS vergrößert werden muß. Gleichzeitig sind den Mitgliedern der EPS gesetzliche Arbeitszeit, Urlaub, Sozialleistungen etc. entsprechend dem Niveau anderer Firmen oder tariflicher Abschlüsse zu garantieren und der Katalog der Disziplinarmaßnahmen dem privater Firmen anzupassen.

c) Änderungen im Gesetzentwurf

In den Monaten November 1973 bis April 1974 wurden die Diskussionen über die Propiedad Social von Spekulationen über mögliche Änderungen⁴⁸ sowie den mehrfach hinausgeschobenen Termin der Verkündung des Gesetzes beherrscht. Kenner der peruanischen Szenerie sprachen von „hartem Tauziehen“ in den obersten Gremien über Einzelpunkte.

Ein Vergleich zwischen dem Entwurf und der endgültigen Fassung des Gesetzes über die Propiedad Social läßt erkennen, daß sich an den Grundprinzipien wie z. B. der Eigentumsfrage, der prioritären Stellung des neuen Sektors, der Finanzierung durch Accio-Bonos nichts geändert hat, daß jedoch aufgrund der Anregungen und Kritiken die Partizipation der Mitglieder der EPS an den Entscheidungsprozessen im Unternehmen und im Sektor erweitert wurde. Die Stärkung der sog. Comités Especializados, die Abschaffung des Lossystems für die Bestimmung der Vertreter in den Unternehmensorganen, letzte Entscheidung über die Absetzung des Managers einer Unternehmung durch die Selbstverwaltungsorgane des Sektors, Besetzung der Comisión Nacional de Propiedad Social (CONAPS) auch mit Vertretern des Sektors und nicht nur staatlichen Funktionären sind Änderungen, durch die die Chancen zur Verwirklichung der Partizipation vergrößert wer-

45 La Prensa, 26. 9. 1973.

46 Jiménez, Luis F., Propiedad Social . . . a. a. O., S. 22 bis 25.

47 Pease, Henry u. a., Propiedad Social: Análisis del Anteproyecto de Ley, DESCO-Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Diciembre de 1973, S. 47.

48 Vgl. z. B. Nuevas tablas de la Ley, in: Caretas, No. 496, 21. 3.—4. 4. 1974, S. 14 f.

den. Die den Arbeitnehmern der Privatwirtschaft gesetzlich zustehenden Rechte werden auch den Mitgliedern der EPS verbürgt, ihnen zusätzlich das Recht auf eigene Wohnung eingeräumt und die gewerkschaftliche Organisierung der EPS zugelassen. Entsprechend der Kritik am Gesetzentwurf wurden Passagen hinzugefügt, die eine stärkere Steuerung des Gründungs- und Entwicklungsprozesses des neuen Sektors, die Abstimmung von Projekttyp und -größe mit den Zielen und Prioritäten der Entwicklungspläne bezwecken, um einer Fehlleitung von Ressourcen, sektoralen und nationalen Engpässen in Angebot und Nachfrage entgegenwirken zu können.

3. Merkmale, Organe und Finanzierung der Unternehmen der Propiedad Social

Mit dem Gesetz über die Propiedad Social wird in 196 Artikeln eine in den philosophisch-rechtlichen Grundlagen und in der praktischen Umsetzung für Peru neuartige Unternehmensform eingeführt, die eine Reorientierung der institutionellen Infrastruktur und einen Prozeß des Umdenkens und der Umerziehung aller Bevölkerungsschichten erforderlich macht. Die Einführung des Systems der Propiedad Social muß schrittweise vorgenommen werden, kurzfristige Erfolge sind aufgrund des prozessualen Charakters von Strukturreformen nicht zu erwarten⁴⁹.

Mit der Schaffung der EPS sollen folgende Zielsetzungen erfüllt werden⁵⁰:

- Effiziente Nutzung der natürlichen und menschlichen Ressourcen ohne Konzentration der Gewinne und Entscheidungsmacht;
- akzellerierte und verstärkte Kapitalbildung zur Befriedigung gesellschaftlich relevanter Bedürfnisse;
- Stärkung der Solidarität innerhalb der Bevölkerung;
- Durchsetzung der ökonomischen und sozialen Partizipation aller, vor allem auch der marginalisierten Bevölkerungsschichten, verbunden mit einer Dezentralisierung der politischen Macht.

In der Einführung zum Gesetzentwurf wird als weiteres Ziel hervorgehoben, daß mittels der Dynamisierung der Wirtschaft durch die „Zwangsfiananzierung“ von neuen EPS durch die bestehenden Unternehmen des Sektors der Propiedad Social ein entscheidender Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems geleistet werden soll⁵¹.

a) Merkmale der EPS

Gemäß D.L. 20598, Art. 1 bis 5, zeichnet sich die EPS, juristische Person des sog. Derecho Social⁵², durch die konstituierenden Merkmale volle Partizipation, gesellschaftliches Eigentum, gesellschaftliche Akkumulation und permanente Ausbildung ihrer Mitglieder aus. Volle Partizipation umfaßt die Beteiligung aller Mitglieder der EPS an den Überschüssen sowie an Führung und Kontrolle des Unterneh-

49 In seinen Reden an die Bevölkerung versucht der Staatspräsident immer wieder bewußt zu machen, daß die evolutionäre „Revolution“ Perus mit der Zielsetzung von Entwicklung und Wachstum nur langsam Erfolge aufweisen kann (vgl. z. B. Velasco — La voz . . . a. a. O., S. 350).

50 D. L. 20598 vom 2. 5. 1974.

51 Einführung zum Gesetzentwurf, El Peruano, 31. 8. 1973.

52 Für den Sektor der Propiedad Social muß ein neuer rechtlicher Rahmen (Derecho Social), der neben dem Öffentlichen Recht und dem Privatrecht steht, geschaffen werden.

mens mit gleichen Rechten und Pflichten. Die Beteiligung am Unternehmensergebnis setzt sich für alle aus einem periodisch zu zahlenden Basisentgelt zusammen, dessen Höhe durch die individuelle Arbeitsleistung sowie die grundlegenden Bedürfnisse des Arbeitenden und seiner Familie bestimmt ist, und der sog. *renta de trabajo* (auf den Faktor Arbeit bezogener Überschuß), die gleichmäßig unter allen Mitgliedern entsprechend den Arbeitstagen verteilt wird. Durch diese Bestimmung ist zumindest *de jure* eine „gerechtere Entlohnung“ des Faktors Arbeit möglich — nicht nur im Verhältnis zum Kapital, sondern auch im Vergleich der Arbeitsleistungen untereinander — und die Grundlage für eine größere soziale „Gleichheit“ geschaffen. Das Recht auf Leitung und Kontrolle für alle Beteiligten, das direkt oder indirekt ausgeübt wird, leitet sich allein aus der Mitgliedschaft am Unternehmen ab, ohne vorab nach Ausbildung und Hierarchie zu differenzieren. Das Eigentum der EPS ist gesellschaftsbezogen, da keine Individualisierung des Kapitals bzw. Zuordnung zur einzelnen Unternehmung stattfindet, sondern alle Unternehmen allen im Sektor Arbeitenden gemeinsam gehören, zudem die Überschüsse in starkem Maße z. B. durch die obligatorischen Beiträge zum Finanzierungsfonds für die Gründung neuer EPS dem Sektor und der Gesellschaft zugute kommen. Gesellschaftliche Akkumulierung beinhaltet, daß Höhe und Verwendung der Überschüsse zur Kapitalbildung nicht mehr von der individuellen Entscheidung des Kapitaleigners abhängen, sondern mittels eines gesetzlich fixierten Mechanismus (Art. 101 in Verbindung mit Art. 73 bis 81) überwiegend zur Stärkung des Unternehmens und des Sektors verwandt werden. Die kontinuierliche Ausbildung der Firmenmitglieder liegt finanziell und weitgehend auch inhaltlich in der Verantwortung der EPS. Mittels integraler Schulung, zu der jedes Mitglied verpflichtet ist, soll eine allmähliche Integration der Mitglieder in den Entscheidungs- und Lenkungsprozeß der EPS und des Sektors erreicht werden. Die berufliche Qualifikation sowie die Ausbildung in technischen und kaufmännischen Unternehmensfragen stehen daher im Vordergrund.

Die EPS können Standort und Sektor frei wählen, soweit diese nicht staatlicher Unternehmenstätigkeit vorbehalten sind und Übereinstimmung mit den nationalen Entwicklungsplänen besteht (Art. 6 bis 7). Die EPS entsteht als Neugründung (Art. 7 bis 12, Art. 71 bis 81), durch Umwandlung eines bestehenden Unternehmens, das nicht dem Sektor angehört (Art. 13 und 14) oder durch Fusion von EPS (Art. 109 bis 115). Die Initiative zur Neugründung kann von einer Person, einer Gruppe oder einer Investitionsförderungsgesellschaft ausgehen, indem eine Studie, ein Projekt oder eine Projektidee der CONAPS zur Prüfung präsentiert werden. Der Gründungsimpuls kann auch von staatlichen Institutionen kommen. Der Gesetzgeber beauftragt sie, prioritär Investitionsmöglichkeiten für den Sektor zu identifizieren. Nach vorläufiger, positiver Entscheidung der CONAPS werden die Anträge an den Fondo Nacional de Propiedad Social (FONAPS) und/oder die Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) weitergeleitet. Beide Institutionen sind für die Finanzierung, die Vor- und Faktibilitätsstudien zuständig. Nach Prüfung und Zustimmung gehen die Projekte an die CONAPS zur endgültigen Bewilligung zurück. Die Zustimmung der Sektorinstitution muß ebenfalls vorliegen. Nach der Festlegung der Priorität für die Durchführung erwerben COFIDE und/oder FONAPS die Projekte — soweit sie nicht von staatlichen Sektorinstitutionen in eigener Regie verwirklicht werden — und entwickeln sie bis zur Aufnahme der Produktion bzw. Unternehmenstätigkeit. In der Aufbauphase werden

sukzessive die Personen integriert, die das Unternehmen in eigener Verantwortung tragen sollen. Sobald der Produktionsprozeß anlaufen kann, wird auf Beschluß der Mitglieder die formelle Gründung eingeleitet, die mit der Resolution der CONAPS (Genehmigung der Statuten, der Organisation des Unternehmens, der Analyse und Evaluierung der Arbeitsplätze, der Höhe und Staffelung der Basisentlohnung!) sowie der Einschreibung ins Handelsregister abgeschlossen ist. Erst dann beginnt die EPS rechtmäßig zu existieren.

Die Umwandlung eines dem Sektor nicht angehörenden Unternehmens in eine EPS kann nur erfolgen, wenn

- die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse der Firma solide sind;
- die CONAPS zustimmt;
- zwei Drittel der Eigentümer einwilligen.

Die Zustimmung der Kapitaleigner zur Umwandlung entfällt, wenn diese die Auflösung der Firma beschlossen hatten, das Arbeitsministerium aber die Entlassung der Beschäftigten nicht genehmigt; oder die Eigentümer alle Kapitalanteile, die nicht Eigentum der Comunidad Laboral sind, an Dritte verkauft haben. Im zuletzt genannten Fall können COFIDE oder FONAPS auf Antrag der Arbeitnehmer ein Rückkaufsrecht wahrnehmen.

Art. 189 ermöglicht, EPS mit anderen als vom Gesetz fixierten Formen der Überschußverteilung und Organisation zu gründen, sofern die konstituierenden Prinzipien der Propiedad Social gewahrt bleiben und die sozioökonomischen Bedingungen der Region eine Abweichung erfordern. Mittels dieser Klausel könnten z. B. Genossenschaften und SAIS in das System integriert werden.

Festangestellte und temporär beschäftigte Personen sind Mitglieder der EPS mit gleichen Rechten und Pflichten (Art. 15 bis 17). Arbeitnehmer mit Zeitvertrag können allerdings nicht in Organe der Unternehmung oder des Sektors gewählt werden. Damit wurde im Vergleich zur Comunidad Laboral zwar ein entscheidender Fortschritt im Hinblick auf die Partizipationsmöglichkeiten und die gleichmäßigere Behandlung des Faktors Arbeit erzielt. Die strategische Erwägung, daß die Kontinuität der Unternehmensleitung für den Fortbestand der EPS entscheidend ist, macht es die zuletzt genannte Differenzierung einsichtig. Art. 16 führt als Rechte der Mitglieder der EPS, außer der Partizipation am Überschuß auf: freiwilliges Ausscheiden aus der EPS ohne Verlust der Sozialleistungen, die Arbeitsrecht und D.L. 20598 festlegen; aktives und passives Wahlrecht für die Organe der Unternehmung und des Sektors; gleiche Zugangschancen zu Einrichtungen der Fortbildung, zu Informationen über den Unternehmensverlauf, zu sozialen Serviceleistungen des Betriebs; zu Kreditmitteln aus dem Fonds des Sektors der Propiedad Social im Banco de la Vivienda (Entwicklungsbank für den Wohnungsbau) für die Finanzierung einer Eigentumswohnung oder eines Eigenheims. Alle Mitglieder der EPS sind nach Art. 17 verpflichtet, am Arbeitsplatz, in den Organen der Unternehmung und des Sektors effizient und verantwortungsvoll zum Unternehmensverlauf beizutragen, sich kontinuierlich fortzubilden und die erworbenen Kenntnisse weiterzugeben. Hier wie auch an anderen Stellen des Gesetzes wurde versucht, die Grundlagen zur Verwirklichung des Solidaritätsziels zu legen, allerdings ohne Mechanismen zur praktischen Umsetzung anzugeben.

Die Erweiterung der Mitgliederzahl der EPS (Art. 18 bis 20) genehmigt die Asamblea de Trabajadores (Mitgliederversammlung) auf Vorschlag des höchsten Exekutivorgans der EPS (Comité Directivo). Letzte Entscheidungsgewalt über

die gemäß einem jährlichen Plan vorzunehmenden Personaleinstellungen liegt im Fall von Streitigkeiten beim sektoralen Koordinierungs- und Kontrollorgan der Region (Unidad Regional) und bei der CONAPS. Um kurzfristigeren Unternehmensfordernissen gerecht werden zu können, sind zusätzliche Einstellungen auf Vorschlag des Managements oder der sog. Comités Especializados durch den Comité Directivo möglich. Beide Bestimmungen zeigen, daß eventuell auftretender Gruppenegoismus, der zur Gefährdung der EPS und des Sektors führen kann, unterbunden werden soll.

b) Organe der EPS

Die Partizipationsmöglichkeiten und -chancen der Mitglieder am Entscheidungsprozeß der EPS, wie sie das Gesetz vorsieht — in der praktischen Handhabung ergeben sich in der Regel Schwierigkeiten und Abweichungen —, werden durch Zahl, Aufbau und Funktionsweise der Organe der EPS und des Sektors determiniert.

An der Unternehmensspitze steht als oberste Autorität in allen grundlegenden Unternehmensentscheidungen die Asamblea General (Art. 34 bis 46) aller Mitglieder der EPS. Sie entscheidet in einer mindestens einmal pro Jahr stattfindenden ordentlichen Versammlung über Unternehmenspläne und -politik, Fragen der Unternehmensorganisation und -führung sowie über die Gewinnverteilung. In außerordentlicher Versammlung genehmigt und ändert sie Statuten, wählt die Mitglieder des Comité Directivo, des Schiedsausschusses (Comité de Honor), des Erziehungskomitees, bestätigt die Ernennung des Generalmanagers bzw. beschließt seine Absetzung; führt Beschlüsse über den Verkauf von Aktiva herbei, über die Emission von Accio-Bonos, über Fusion oder Liquidierung der EPS etc. Der Comité Directivo als oberstes Exekutivorgan der EPS besteht aus mindestens drei, höchstens sechs Mitgliedern und ist für alle „nicht alltäglichen“ Unternehmensaufgaben wie z. B. Kreditaufnahme, Personaleinstellungen, Kontrolle von Plänen und Voranschlägen etc. zuständig (Art. 47 bis 56).

Der Generalmanager (Art. 57 bis 62), vom Comité Directivo auf unbestimmte Zeit ernannt und von der Asamblea bestätigt, ist für die „täglichen Entscheidungen“ und die Durchführung der Direktiven der beiden obersten Organe verantwortlich. Er vertritt die EPS nach außen.

Innerhalb des Unternehmens werden sog. Comités Especializados (Art. 65 bis 67) mit einer doppelten Zielsetzung gewählt: Beratung des Managements in speziellen, vor allem technischen Fragen; Partizipation an den laufenden Geschäften. Ihr Aktionsradius ist in bezug auf Mitarbeit, Impulsgebung und Kenntnisnahme auf den Unternehmensbereich beschränkt, als dessen Vertretung sie gewählt werden. Die Mitglieder des Komitees werden von den Mitarbeitern der Abteilung zunächst auf ein Jahr gewählt. Das Erziehungskomitee (Art. 68 und 69) ist dagegen für die Ausbildung aller Mitglieder der EPS zuständig. Es wird auf drei Jahre von der Asamblea gewählt.

Der Sektor der Propiedad Social weist eine hierarchische Struktur (Art. 137 bis 153, Art. 154 bis 159, Art. 185 bis 189) auf, in deren unterster Ebene die EPS stehen. Die EPS müssen sich zu sog. Unidades Regionales zusammenschließen, um einen integrierten Sektor der Propiedad Social zu bilden, durch den die gesellschaftli-

che Projektion der EPS auf regionaler und nationaler Ebene abgesichert werden soll. Für die Bildung der sog. Unidad Regional sind mindestens drei EPS notwendig, die in ihrer Asamblea de Unidad Regional jeweils drei Vertreter einer EPS, gewählt von der Asamblea des Unternehmens auf drei Jahre, vereinigt. Die sog. Unidad Regional ist für Planungs-, Förderungs-, Kontroll- und Koordinierungsaufgaben der EPS einer Region zuständig. Auf nationaler Ebene, d. h. für den gesamten Sektor der Propiedad Social, nimmt die Vertreterversammlung der Unidades Regionales (jeweils drei Vertreter) die Koordinierung wahr; evaluiert die Entwicklung des Sektors und formuliert die zukünftigen politischen Leitlinien. Die Asamblea ist zudem das Bindeglied zur CONAPS und zum FONAPS. Sie wählt aus ihrer Mitte jeweils drei Vertreter für diese beiden Gremien.

Als staatliches Aufsichts- und Koordinierungsorgan fungiert die CONAPS, die die Vertreter von 8 Ministerien, vom Instituto Nacional de Planificación, von SINAMOS (Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social) sowie drei Delegierte des Sektors unter Vorsitz eines Präsidenten als dem Vertreter des peruanischen Staatsoberhauptes umfaßt. Die CONAPS hat entscheidenden Einfluß auf die Entwicklung des Sektors, da sie nicht nur die Auswahl unter den Gründungs- und Umwandlungsanträgen für die Unternehmen trifft, sondern außer der Genehmigung der Basiszahlungen der EPS an ihre Mitglieder auch die Finanzierung mittels Accio-Bonos steuert.

Der Consejo de Propiedad Social (CPS), ebenfalls direkt dem Staatspräsidenten unterstellt, setzt sich aus den Ministern für Wirtschaft und Finanzen, Arbeit, Industrie und Tourismus sowie Handel und dem Chef des Planungsamtes zusammen. Der Präsident der CONAPS ist mit Rede-, jedoch ohne Stimmrecht anwesend. Der CPS ist das Bindeglied zwischen dem vom Staat mehrheitlich kontrollierten Exekutivorgan des Sektors, der CONAPS, und dem Staatspräsidenten und für alle grundlegenden Aspekte der Gesetzgebung, Planung und Politik in beratender Funktion zuständig.

Die Spitze der Organisationspyramide des Sektors der Propiedad Social nimmt der Staatspräsident ein, da er über die Gesetzgebung und die politischen Leitlinien für den Sektor entscheidet.

c) Finanzierungssystem der EPS

Die Kapitalausstattung der EPS bei Gründung (Art. 71 bis 81), aber z. T. auch bei Erweiterung und Modernisierung, erfolgt mittels der sog. Aportes Transitorios (temporäre Zurverfügungstellung von Finanzmitteln), die aus dem FONAPS und/oder der COFIDE stammen. Die Finanzierung wird also durch einen Fonds außerhalb der EPS vorgenommen. Die Mittel, die in verschiedenster Form wie Anlagevermögen, Betriebskapital, Übernahme von Gründungskosten oder Finanzierung von Projektstudien in die EPS kanalisiert werden können, stellen eine kollektive Schuld der EPS dar. Die Beträge werden in einem vertraglich geregelten Modus an FONAPS und/oder COFIDE zurückgezahlt, zuzüglich eines Kompensationsbetrages als eine Art Verzinsung bzw. Abschöpfung, durch den ein Finanzausgleich zwischen den in ihrer Wirtschaftskraft unterschiedlichen EPS erreicht werden soll. Die Höhe der periodisch zu entrichtenden Kompensationszahlung richtet sich nach der wirtschaftlichen Lage und dem Standort der

Unternehmung. Das bedeutet, daß Unternehmen außerhalb Limas, eventuell ihrem Standort entsprechend in Sierra oder Selva weniger belastet werden, um die industrielle Dezentralisierung zu fördern. Entsprechend der Rückzahlung der Beträge wird die Bildung des Fondo Social des Unternehmens vorgenommen. Um die Tilgung des Aporte Transitorio sicherzustellen, werden jeweils 5 % des Überschusses pro Jahr als Reserve eingestellt. Nach Abtragung des Aporte Transitorio sind die EPS verpflichtet, entsprechend ihrer Finanzkraft einen Betrag (Mittelwert der 5 höchsten Rückzahlungsbeträge) in das Anlagevermögen zu investieren, um ein gleichmäßiges Wachstum der EPS zu sichern. Auch die Kompensationszahlung fällt weiter an, um auch Erweiterung und Modernisierung der weniger finanzstarken EPS zu ermöglichen. Die Erweiterungsinvestitionen müssen vom Industrieministerium genehmigt werden, um eine volkswirtschaftlich sinnvolle Verwendung der zusätzlichen Kapitalbildung zu erreichen. Nicht in der EPS verwendbare Beträge müssen in kurzfristig konvertiblen Bonds des FONAPS angelegt werden.

Im Verlauf der Unternehmensentwicklung ist Fremdfinanzierung (Art. 82 bis 90) mittels Kreditaufnahme (Anlagevermögen kann nur von staatlichen Institutionen in Garantie genommen werden) mittels zusätzlicher Aportes Transitorios und/oder durch Emission von sog. Accio-Bonos möglich. Mit dem Erwerb von Accio-Bonos ist weder ein Eigentums- noch ein Kontrollrecht über die EPS verbunden. Die Laufzeit der Papiere ist unbegrenzt. Die Verzinsung ist variabel entsprechend dem jährlichen Überschuß. Nur von der CONAPS autorisierte Finanzmakler können Kapital in den genannten Papieren anlegen. Die Ausgabe von Accio-Bonos muß von der Asamblea General der EPS beschlossen und von der CONAPS gebilligt werden, die auch die maximale Relation von Accio-Bonos und Nettovermögen jeder EPS festlegt. Die CONAPS bestimmt ferner die Zusammensetzung des Portefeuilles der Finanzmakler, indem sie das prozentuale Verhältnis von Accio-Bonos zu Staats- und Rentenpapieren fixiert. Um eine möglichst „gleichgewichtige“, genügend rentable und attraktive Mischung von Accio-Bonos im Portefeuille der Makler zu erhalten, wird auch der Anteil der EPS nach Sektoren festgelegt. Über den Gesamtbetrag des Portefeuilles werden Inhaberpapiere, sog. Certificados de Participación (Art. 123 bis 129) ausgegeben, die börsenfähig sind und deren Verzinsung derjenigen des Portefeuilles minus einer Kommission für den Makler entspricht. Um auch die Mittel der kleinen Sparer in den Sektor der Propiedad Social zu kanalisieren, können die Certificados de Participación mit einem Rückkaufsrecht ausgestattet sein. Um den Umsatz der Certificados an der Börse zu erleichtern, kann COFIDE intervenieren. Steuerliche Vorteile sieht das Gesetz vor, wenn sich natürliche oder juristische Personen entschließen, die Mittel für drei Jahre in den Certificados festzulegen. Die Verzinsung ist für alle Formen der Certificados steuerfrei.

Daneben gibt COFIDE sog. Certificados de Retiro (Wertpapier, das der Mitarbeiter im Fall von Pension, Unfall oder Tod erhält) als Gegenwert für den Beitrag aus, den das Firmenmitglied zum Zuwachs des Fondo Social geleistet hat. Die Verzinsung des Papiers, die variabel ist und eine Art „Zusatzrente“ für das Firmenmitglied bzw. seine Familie darstellt, unterliegt in ihrer steuerlichen Behandlung etc. dem Rentenrecht. Normalerweise wird das Papier mit dem Tod des früheren Firmenmitgliedes gelöscht. Die Accio-Bonos, die die Grundlage für die Ausgabe der Wertpapiere bildeten, werden von COFIDE wieder an den Fondo Social der jeweiligen EPS transferiert.

Die Mittel, die der EPS durch die Emission von Accio-Bonos zufließen, bilden den Fondo Integrado (Art. 91 bis 93). Er wird außerdem durch anteiligen Mittelzufluß aus dem Überschuß, den Neubewertungen der Aktiva, den Kapitalverzinsungen sowie durch die gesetzlichen Reserven aufgefüllt. Der Fondo Integrado und der Fondo Social, letzterer bestehend aus dem sukzessive „umgewandelten“ Aporte Transitorio, den Überschußanteilen für Reinvestitionen, den anteiligen Mitteln aus Neubewertungen, Kapitalgewinnen und den gesetzlichen Reserven sowie den statuarischen und freiwillig gebildeten Reserven, machen das Nettovermögen der EPS aus. Diese Passivposten entsprechen dem Eigenkapital in der Bilanz der Privatunternehmung.

Aus den vorhergehenden Erläuterungen geht schon hervor, daß die Verwendung des Überschusses (Art. 100 bis 108) weitgehend festgelegt ist, und zwar zur Stärkung der EPS und des Sektors insgesamt. Art. 108 bestimmt, daß jede EPS 10 % des Überschusses an den Fondo Nacional de Propiedad Social abführen muß, um einen Kapitalstock zu bilden, aus dem dann laufend neue EPS bzw. die Erweiterung bestehender finanziert werden können. Der nach Abzug der Steuern, der Beträge für die Rückzahlung des Aporte Transitorio und der „Abschöpfung“ verbleibende verteilungsfähige Überschuß wird für die Zahlung der sog. renta de trabajo, für die Finanzierung von sozialen Einrichtungen, für den Wohnungsbaufonds benutzt. Auch die Verzinsung der Accio-Bonos muß aus dem verteilungsfähigen Überschuß beglichen werden.

Fusion (Art. 109 bis 115) und Auflösung (Art. 116 bis 122) der EPS müssen von der Asamblea beschlossen und der CONAPS gebilligt werden. Sollten im Fall der Liquidierung Vermögenswerte nicht zur Begleichung der Schulden verwendet werden, fallen diese an den FONAPS.

Wichtig für den Stellenwert der EPS in der peruanischen Wirtschaft sind die Art. 173 bis 181, die die Grundlagen eines speziellen Förderungsprogramms für den Sektor enthalten. Danach müssen öffentliche und gemischte Unternehmen vorrangig die EPS unterstützen. Für fünf Jahre genießen die EPS alle Vergünstigungen aus der Ley General de Industrias, wie sie einem Unternehmen 1. Priorität gewährt werden. Investitionschancen, die im Zuge staatlicher Aktivität entstehen, sind vorzugsweise durch EPS zu nutzen. Auch die Nachfrage der öffentlichen Hand ist in erster Linie in den Sektor der Propiedad Social zu kanalisieren. Entwicklungsbanken müssen ständig steigende Beträge zu Vorzugsbedingungen dem Sektor zur Verfügung stellen. Auch die Geld- und Kreditpolitik ist auf die finanziellen Erfordernisse zum Aufbau des neuen Sektors abzustimmen. Der Banco Central de Reserva del Peru ist autorisiert, Kredite zu weichen Konditionen an COFIDE oder FONAPS zur Finanzierung der EPS zu geben. Außerdem sind die EPS laut Art. 146 gesetzlich verpflichtet, sich gegenseitig abzustützen, z. B. wirtschaftliche Transaktionen vorzugsweise mit Unternehmen des Sektors vorzunehmen.

Zum Aufbau und zur Funktionsweise der EPS und des Sektors der Propiedad Social ist zu unterstreichen,

- daß die unternehmerischen Führungsaufgaben wie z. B. Verwendung des Überschusses, Finanzierung, Organisation, Personaleinstellung etc. weitgehend gesetzlich geregelt und somit der freien Entscheidung der EPS entzogen wurden;

- daß die Entwicklung des Sektors wesentlich von dem reibungslosen Zusammenspiel und dem Konsensus der beteiligten Institutionen über Priorität und zukünftige Struktur der Propiedad Social abhängen wird;
- daß für die praktische Umsetzung z. B. des Gründungsvorganges, der Handhabung der Accio-Bonos, der Arbeitsweise der CONAPS und des FONAPS, des Zusammenwirkens von COFIDE und vom FONAPS etc. zusätzliche Regelungen notwendig sind;
- daß die im Gesetz nur in Leitlinien konzipierte Förderungspolitik einer gesetzlichen Auffüllung und Präzisierung für die in Frage kommenden Institutionen bedarf⁵³.

4. Anspruch des Gesetzes und Wirklichkeit

Auf der Grundlage der Kenntnis über Vorgeschichte, Zielsetzungen, Merkmale und Funktionsweise der Propiedad Social ist vor allem zu untersuchen, ob sich die neue Eigentums- und Unternehmensform in das Reformkonzept und die bisherigen Strukturmaßnahmen der Militärregierung einpaßt und welchen Beitrag die Propiedad Social zum Abbau von Unterentwicklung und struktureller Heterogenität in Peru leisten kann. Dies kann hier natürlich nur ansatzweise versucht werden.

Eine soziale Demokratie der vollen Partizipation, erklärtes Fernziel der peruanischen Militärs, zu deren Verwirklichung die Propiedad Social entscheidend beitragen soll, muß — und das nicht nur angesichts der starken Differenzierung und Heterogenität der sozioökonomischen Strukturen in Peru und der bisherigen Erfolge der Reformmaßnahmen — als propagandistisches Ziel mit utopisch-illusionärem Charakter eingestuft werden. In den Vorbemerkungen und den beiden ersten Artikeln des Gesetzes tauchen zwar die schon bekannten Schlagwörter des Regimes wieder auf, die Bestimmungen über Organisation und Funktionsweise der EPS und des Sektors lassen jedoch klar erkennen, daß Wachstum und Belange der EPS und des Sektors eindeutig Vorrang vor Selbstverwaltung und Partizipation haben. Denn nur mittels einer effektiven Kontrolle des Staates über die Verteilung der Ressourcen und Investitionen, über die sozioökonomischen und politischen Forderungen der organisierten Gruppen der breiten Masse ist eine Kombination zwischen forcierter Wachstums- und Entwicklungspolitik möglich.

Gemäß D.L. 20598 ist das gesellschaftliche Eigentum am Unternehmen ein konstituierendes Merkmal der EPS. Gesellschaftliches Eigentum bedeutet nicht nur, daß kein Firmenmitglied individuelle Anteilsrechte hat, sondern daß das Eigentum allen im Sektor Arbeitenden gemeinsam gehört. Es handelt sich also nicht um eine spezielle Form des Privateigentums, über das eine Gruppe, so groß sie auch sei, Eigentumsrechte ausüben kann. Es ist auch keine Variante des Staatseigentums⁵⁴, sondern Eigentum eines Sektors als Teil der Gesamtgesellschaft⁵⁵. Entsprechend dieser Konstruktion ist den Mitgliedern der EPS das Eigentum zur Nutzung auf Zeit anvertraut, um über das Interesse der Gruppe hinaus gesellschaftlich relevante

53 Art. 194 des Gesetzes sieht vor, daß innerhalb von 60 Tagen nach Verkündung des Gesetzes die Entwürfe für die gesetzlichen Bestimmungen über die Förderungspolitik vorliegen.

54 Einführung zum Gesetzesentwurf, El Peruano, 31. 8. 1973.

55 Je stärker der Sektor sich durchsetzt, um so größerer Teile der Gesellschaft werden integriert.

Zielsetzungen zu erfüllen. Die Mitglieder der EPS können die Unternehmung zwar aus- und umbauen (z. B. Verkauf von Aktiva), aber nicht über Verkauf, Fusion und Auflösung entscheiden; denn dies sind Rechte, die sich aus dem Eigentum ableiten und die somit dem Sektor als Teil der Gesamtgesellschaft zustehen. Zwar kann man Eigentum dem Abstraktum Gesellschaft „zuschreiben“; jedoch wird es erst durch die Ausübung der Rechte wirksam⁵⁶. Entsprechend dem Anspruch des Gesetzes müßten diese Rechte von den Sektororganen wahrgenommen werden. Sie stehen jedoch der staatlich majorisierten CONAPS zu, die alle Beschlüsse, die die grundsätzliche Existenz der Unternehmung betreffen, billigen muß. Damit drängt sich der Eindruck auf, daß es sich letztlich doch um Staats-eigentum in modifizierter Form handelt.

Art. 2 des D.L. 20598 postuliert die volle Partizipation der Mitglieder der EPS nicht nur am Überschuß, sondern an der Unternehmensführung. Die Beteiligung am unternehmerischen Entscheidungsprozeß ist in direkter und indirekter Form vorgesehen. Die direkte Beteiligung, der im Verhältnis zur indirekten Beteiligung als Partizipationsform wesentlich größere Bedeutung beizumessen ist, spielt in der EPS nicht nur eine im Verhältnis zum Vertretungsprinzip untergeordnete Rolle, sondern das Gesetz sieht keine adäquate Organisationsstruktur vor, durch die eine effektive Partizipation der Mitglieder in der jeweiligen Abteilung und eine Transmission und Umsetzung in Unternehmensentscheidungen möglich wird. Die im Gesetz vorgeschriebenen *Comités Especializados* sind im Managementniveau vor allem als Beratungsorgane angelegt. Sie stellen keine echten dezentralisierten Entscheidungseinheiten dar, da sie in die Führungs- und Leitungsorgane (*Comité Directivo*, Management) nicht einmal konzeptionell integriert sind. Das Gesetz überläßt die propagierte Demokratisierung des Entscheidungsprozesses, seine Beeinflussung von „unten nach oben“ fast völlig der Regelung durch die Statuten. Damit wird die Gefahr verstärkt, daß das in der praktischen Durchführung sehr schwer zu lösende Problem der vollen Dezentralisierung der Unternehmensentscheidungen eine Absichtserklärung bleibt. Der direkten Partizipation sind, auch wenn das Gesetz von Beteiligung ohne Ansehen der Hierarchie und Ausbildung spricht, enge Grenzen gesetzt, und zwar durch das sehr unterschiedliche Bildungs- und Ausbildungsniveau der Beteiligten, durch das Verharren in patronal geprägten Verhaltensweisen und politischer Apathie. Bei der indirekten Beteiligung weist die EPS keine größeren Unterschiede gegenüber den traditionellen Strukturen z. B. der Genossenschaft auf, so daß eine Verbesserung der Partizipation in Effizienz und Funktionsweise kaum zu erwarten ist. Auch hier ist anzunehmen, daß sich die Entscheidungsgewalt in Händen einer technisch-administrativen Elite konzentriert. In diesem Zusammenhang ist entscheidend, daß Verhandlungspartner der staatlichen Lenkungs- und Aufsichtsorgane immer nur diese Führungsschicht sein wird und es nicht zur angestrebten Integration von Führung und Mitgliedern der EPS kommen kann. Vielmehr besteht die Möglichkeit, daß sich ein System der Manipulation im Unternehmen und im Zusammenspiel mit der staatlichen Bürokratie herausbildet, durch das auch in der *Propiedad Social* die Gegensätze Führungsspitze und Ausführende fortbestehen oder verschärft werden.

⁵⁶ Entscheidend ist auch letztlich nicht die Trägerfrage des Eigentums, sondern zu wessen Gunsten das Eigentum genutzt wird.

Leitung, Koordinierung und Kontrolle des Sektors der EPS ist nur mittels indirekter Partizipation durchführbar. Für eine effiziente Selbstverwaltung des Sektors ist nicht nur die hierarchisch sehr starre und bürokratisch aufgeblähte Struktur hemmend, sondern daß in dem höchsten Sektororgan, der CONAPS, die staatlichen Vertreter die Majorität haben. Auch die Zwischenschaltung des nur mit staatlichen Vertretern besetzten Consejo de Propiedad Social zwischen CONAPS und den Staatspräsidenten sowie die Konzentration der letzten Entscheidungsgewalt über die grundlegenden Probleme des Sektors der Propiedad Social beim Präsidenten der Republik stehen, neben einer gefährlichen Abhängigkeit der Entwicklung des Sektors von einer Person, im Gegensatz zu der propagierten Dezentralisierung der Entscheidungen. Diese Konstruktion unterstreicht, daß die Reformen oktroyiert werden ohne eine Umsetzung und Assimilation durch die breite Masse. Dagegen ist zu halten, daß eine funktionsfähige, gesellschaftsbetonte Partizipation letztlich von der Entwicklung des Sektors abhängt. Da das Einzelinteresse der EPS und das Gruppeninteresse des Sektors in der Regel nicht mit den Erfordernissen der gesamten Wirtschaft und der Gesellschaft übereinstimmen, ist eine straffe Lenkung unumgänglich.

Aus dem Konzept der Militärs geht hervor, daß die ökonomische Partizipation z. B. mittels der Unternehmen der Propiedad Social Grundlage und Instrument für eine politische Ordnung ist, in der die Entscheidungsmacht nicht von einer politischen und wirtschaftlichen Oligarchie monopolisiert wird, sondern bei den sozialen, ökonomischen und politischen Basisorganisationen liegt und von dort, möglichst ohne oder nur mit einem Minimum von zwischengeschalteten Personen, Organen oder Institutionen ausgeübt wird⁵⁷. Diese gerade mit der Propiedad Social anvisierte politische Demokratisierung schlägt sich im Gesetz nicht entsprechend nieder. Danach müßte ökonomische Partizipation quasi automatisch politische Partizipation nach sich ziehen, Änderungen der Struktur auf der Ebene der einzelnen Unternehmung zu einer Umverteilung der politischen Macht führen. Diese mechanistische Auffassung des Zusammenhanges von ökonomischen und politischen Beziehungen ist kennzeichnend für die sog. *desarrollistas*, die im bürokratischen Apparat Perus unter den Militärs und Technokraten dominieren. Damit die Dekonzentration von Eigentum und Einkommen in eine Dezentralisierung der politischen Macht und Entscheidungsprozesse einmündet, sind eine Politisierung und politische Erziehung notwendig, verbunden mit einer Organisation der Bevölkerung, die eine Artikulierung der politischen Meinung ermöglicht. Der hierarchisch straff vertikal organisierte, lokal und regional segmentierte Aufbau des Sektors der Propiedad Social, an dessen Spitze sich Militärs, zivile Technokraten und Führung des Sektors institutionell integrieren, ist für eine politische Demokratisierung nicht geeignet, sondern entspricht einem politischen System mit stark korporativen Zügen⁵⁸.

In der Rede an die Nation vom 28. 7. 1973 hat der peruanische Staatspräsident die Bedeutung, die den verschiedenen Eigentums- und Unternehmensformen im Wirtschaftssystem Perus zukommt, klar abgestuft; dabei jedoch unterstrichen, daß der Pluralismus gewahrt würde. Prioritär ist der Sektor der Propiedad Social, gefolgt vom staatlichen Sektor. An dritter Stelle rangiert der reformierte private

57 Vgl. Velasco — *La voz . . . a. a. O.*, S. 285.

58 Cotler, Julio, *Bases del corporativismo en el Peru*, in: *Sociedad y Política*, Año 1, No. 2, Octubre 1972, S. 10.

Sektor, auf dem vierten Platz das Privateigentum, beschränkt auf Klein- und Kleinstunternehmen ohne ökonomisches Gewicht und politischen Einfluß. Eine Präzisierung der graduellen Abstufung der Eigentumsformen durch die Zuweisung von bestimmten Aktionsfeldern ist mittels des Industriegesetzes (D. L. 18 350 in Verbindung mit D. L. 19 262) vorgenommen worden. Sie ist jedoch unzureichend. Im Industriegesetz wird bestimmt, daß die Sektoren Propiedad Social, reformiertes Privateigentum und Privateigentum ihre Aktivität in allen Bereichen außer der dem Staat vorbehaltenen Grundstoffindustrie entfalten können. Das Gesetz über die Propiedad Social detailliert zu den Beziehungen zwischen staatlicher Betätigung und EPS, daß Investitionsmöglichkeiten und Aufträge als Folge der unternehmerischen Aktivität des Staates prioritär durch EPS abgedeckt werden sollen. Das könnte dazu führen, daß die Kapitalgüterindustrie vornehmlich mittels der EPS entwickelt würde. Das Gesetz betont aber, daß alle Wirtschaftsbereiche der EPS offenstehen, ohne die Betätigungsfelder der EPS und die Beziehungen zu den anderen Unternehmensformen bzw. deren Aktionsradius abzugrenzen. Zur Zeit dominieren in der peruanischen Industriestruktur im Fertigwaren- bzw. Konsumgüterbereich sowie in der wenig entwickelten Halbwaren- bzw. Zwischengüterindustrie die reformierten Privatunternehmen. Will man den ökonomischen Pluralismus, interpretierbar einerseits als das bloße Vorhandensein von Privateigentum und reformiertem Privateigentum, andererseits als Fortbestehen der beiden Sektoren mit dem jetzigen quantitativen und qualitativen Gewicht, wahren, so bestehen mehrere Möglichkeiten. Der Staat bzw. die CONAPS lenken z. B. präferenziell die Gründungen und Umwandlungen der EPS in Wirtschaftsbereiche, die bis heute kaum entwickelt sind wie z. B. im Sekundärsektor die Kapitalgüter- und Halbwarenindustrie, vor allem der Metall- und Chemiebranche. Eine andere Strategie, die sich vor allem aus der notwendigen qualitativen Reorientierung der Konsumgüterindustrie an den Bedürfnissen der breiten Masse ableitet, wäre, daß die EPS auch in die zur Zeit von den reformierten privaten Unternehmen beherrschten Produktionsbereiche eindringt. In diesem Fall würden spezielle Konkurrenzprobleme entstehen, und zwar aus der unterschiedlichen Förderung der Unternehmensformen, aus den grundsätzlich verschiedenen Unternehmenszielen, aus der Position der EPS als Newcomer in den Branchen, aus der viele Unwägbarkeiten enthaltene Form der „selbstverwalteten“ Unternehmung. Die Priorität der EPS gegenüber den reformierten Privatunternehmen im Konsumgüterbereich relativ kurzfristig durchzusetzen, dürfte nur über Umwandlung von Firmen, im Extremfall Enteignungen möglich sein. Generell dürfte die Aussage zutreffen⁵⁹, daß die Verwirklichung der Priorität der EPS nur möglich ist, wenn das reformierte private Eigentum nur in einer Übergangsphase weiterbesteht. Zudem wird die präferenzielle Finanzierung der EPS durch staatliche und halbstaatliche Institutionen das reformierte Privateigentum von seinen traditionellen Quellen für längerfristige Kreditierung (z. B. Banco Industrial del Peru) abschneiden, so daß sich der Sektor praktisch nur auf die privaten Handelsbanken stützen kann. Konsequenz dürften finanzielle Engpässe, höhere Preisstellung, geringere Expansionsmöglichkeiten und allmähliche Verdrängung aus dem Markt sein. Diese Ausführungen haben zwar hypothetischen Charakter, sollen

59 Vgl. z. B. Pásara, Luis, Propiedad Social: La utopía y el Proyecto, Serie de Documentos de Trabajo No. 13, Centro de Investigaciones Sociales, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA), Universidad Católica del Peru, Lima, Octubre 1973, S. 60 ff.

aber andeuten, daß die Praktizierung eines wirtschaftlichen Pluralismus bei gleichzeitiger Priorität eines Sektors, knappen Ressourcen und eines nur langsam expandierenden Marktes, weitaus mehr Probleme aufwirft als aus den Reden der Regierung zu entnehmen ist. Pluralismus mit graduell abgestuftem Gewicht der verschiedenen Eigentumsformen ist nur möglich, wenn die Produktionsbereiche klar abgegrenzt, die intersektoralen Beziehungen geregelt und eine Verteilung der finanziellen Ressourcen entsprechend den mit der Entwicklungsplanung abgestimmten Expansionsplänen erfolgt. Das Gesetz bietet wie gesagt keine zufriedenstellenden Anhaltspunkte für dieses Problem. Es ist anzunehmen, daß in der staatlichen Führungsspitze unterschiedliche Meinungen bestehen, wie sich der reformierte private Sektor und der Sektor der Propiedad Social in Zukunft entwickeln sollen. Denn die Drosselung des reformierten privaten Sektors kann nicht nur zu schwerwiegenden wirtschaftlichen Engpässen führen, sondern auch politische Konsequenzen haben. Auf der Arbeitnehmerseite ist z. B. denkbar, daß ein Teil der Beschäftigten die Umwandlung des reformierten Privateigentums forciert, z. T. in dem „Glauben“ an eine authentische Selbstverwaltung. Andere Gruppen werden die Abstützung der Comunidad Laboral und damit der reformierten Privatunternehmen verteidigen, da ihnen diese Art der Mitbestimmung nicht nur Beteiligung am Gewinn, sondern am Eigentum der Firma verschafft; zudem die unternehmerische Entscheidung in bezug auf Gewinnverteilung, auf Organisation, auf Lohn- und Beschäftigtenstruktur, auf die sie mit zunehmendem Kapitaleigentum immer mehr Einfluß gewinnen, weniger reglementiert ist als in der EPS. Die Partizipationsform der Comunidad Laboral kommt dem Gruppenegoismus und dem Konsuminteresse entgegen. Statt eine Solidarisierung der Bevölkerung zu bewirken, dürfte die Einführung der Propiedad Social neue Spannungen hervorrufen, wie schon die Reaktionen der Produktionsgenossenschaften zeigen⁶⁰.

Eine weitere Diskrepanz zwischen den Grundprinzipien der Propiedad Social und den gesetzlichen Regelungen ist in der Einführung des sog. Aporte Transitorio und der Accio-Bonos zu sehen⁶¹. Grundprinzip der Propiedad Social ist, daß der Faktor Arbeit als entscheidend für die Wertschöpfung und damit die Erzeugung des Überschusses angesehen wird, ferner die Kapitalbildung mittels des Überschusses der einzelnen Unternehmung an gesellschaftlichen Belangen ausgerichtet werden soll. Die Rückzahlung des sog. Aporte Transitorio (Kapital auf Zeit überlassen) und die gleichzeitige Bildung des Fondo Social „zwingen“ das Unternehmen, eine möglichst große Rentabilität des „zeitweise überlassenen“ Kapitals zu suchen, um diese Kollektivschuld, die den verteilungsfähigen Überschuß mindert, möglichst schnell abzutragen. Man argumentiert, daß mittels einer vollständigen Fremdfinanzierung, bei der das einzelne Unternehmen nicht an der Bildung und Erweiterung des Fondo Social interessiert wäre, ein größerer gesellschaftlicher Nutzen der Kapitalbildung erreicht werden könnte⁶². Ein weiterer Mechanismus, in dem das

60 Aus einem Genossenschaftsseminar Ende Oktober 1974 unterstrich der Director General von SINAMOS, daß er für den peruanischen Revolutionsprozeß keineswegs förderlich wäre, eine Konfrontation zwischen Genossenschaftssektor und Sektor der Propiedad Social zu provozieren (vgl. *El Comercio*, 27. 10. 1974). Die Genossenschaften fordern einen sog. 5. Sektor, in dem alle Typen von Genossenschaften unter einer speziellen Gesetzgebung zusammengeschlossen werden. Mitte September 1974 wurde eine Kommission zur Ausarbeitung eines neuen Genossenschaftsgesetzes einberufen.

61 Vgl. dazu z. B. Pásara, Luis, *Propiedad Social* . . . a. a. O., S. 46 ff.; Peñaranda C., Cesar, *Anteproyecto de Decreto Ley de la Propiedad Social: Comentarios y planteamientos alternativos*, Serie de Documentos de Trabajo No. 14, CISEPA, Universidad Católica del Perú, Lima, Enero 1974, S. 10 f.; Pease, Henry u. a. *Propiedad Social* . . . a. a. O., S. 6 ff. Bei den Studien handelt es sich um Analysen des Gesetzentwurfes. Einige Punkte die Accio-Bonos betreffend wurden im späteren Gesetz geändert.

62 Vgl. Pásara, Luis, *Propiedad Social* . . . a. a. O., S. 47 f.

eingesetzte Kapital zur maßgebenden Größe des Unternehmenserfolges erhoben wird, sind die Accio-Bonos. Mittels der Accio-Bonos, ausgestattet mit variabler Verzinsung, sollen Ersparnisse von natürlichen und juristischen Personen in die EPS kanalisiert werden. Zwar ist die Beziehung der Anleger zur EPS nur indirekt und ohne Einflußnahme auf Eigentum oder Unternehmensführung, jedoch partizipieren sie am Überschuß, ohne direkte Arbeit in der EPS geleistet zu haben. Da die staatlichen Mittel für eine prioritäre Entwicklung des Sektors nicht ausreichen dürften, wird man soweit als möglich versuchen, die EPS durch Ausgabe von Accio-Bonos fremd zu finanzieren. Die Fremdfinanzierung wird nur dann funktionieren, wenn man den Anlegern eine attraktive Verzinsung bietet, die über der von weniger risikoreichen Papieren liegt. Da die EPS um diese Art der Fremdfinanzierung konkurrieren werden⁶³, da sich die Verzinsung der Papiere nach der Höhe des Überschusses richtet und gleichzeitig den auf die Mitglieder der EPS zu verteilenden Überschuß vermindert, werden die EPS eine Maximierung des Überschusses pro Kapitaleinheit anstreben, womit nicht nur das Grundprinzip der kapitalistischen Firma in das System der EPS eingeführt wird, sondern auch das Prinzip der Maximierung des Einkommens pro Arbeitendem durchlöchert wird⁶⁴. Durch die Einführung der Kapitalrentabilität als Effizienzkriterium wird nicht nur die gesellschaftlich notwendige, u. U. weniger gewinnbringende Produktion hinter den vom Markt geforderten und damit höher honorierten Gütern zurückstehen, sondern die Relation Kapital/Arbeit wird sich aufgrund der höheren Produktivität kapitalintensiver Verfahren zu ungunsten des Einsatzes von Arbeitskräften verändern.

Entsprechend den Vorbemerkungen zum Gesetz und der Einführung zum Gesetzentwurf ist die prioritäre Förderung und Stellung der EPS in unmittelbarem Zusammenhang mit den wirtschaftspolitischen Zielen wie bessere Befriedigung der Bedürfnisse der Bevölkerung, akzellerierte Kapitalbildung und Schaffung neuer Arbeitsplätze etc. zu sehen. Tendenziell dürften sich die EPS — und dafür sprechen die Regelung, daß die EPS in enger Bindung an vom Staat getragenen Projekten errichtet werden, und die ersten genehmigten Unternehmenspakete — in Produktionsbereichen engagieren, die relativ kapitalintensiv sind. Die Wahl von großen Betriebsgrößen in Verbindung mit kapitalintensiven Verfahren steht im Widerspruch zum Ziel der EPS, entscheidend zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beizutragen. Hinzu kommt, daß gerade die Unternehmen der Kapital- und Zwischengüterindustrie technisch qualifiziertes Personal erfordern, daß z. T. in der ersten Phase der EPS aus den bestehenden Unternehmen abwandern dürfte. Reagieren diese Betriebe mit einer verstärkten Automatisierung, könnte sogar noch ein negativer Beschäftigungseffekt durch die EPS bewirkt werden.

Die Finanzierung der EPS erfordert in den ersten 10 Jahren, in denen noch keine Selbstfinanzierung innerhalb des Sektors mittels des FONAPS möglich ist, öffentliche Mittel in Höhe von etwa 2 bis 5 Prozent des Bruttosozialproduktes⁶⁵. Sie sollen von staatlichen und halbstaatlichen Institutionen den EPS zur Verfügung gestellt werden, wodurch in anderen Sektoren Finanzierungsengpässe auftreten

63 Ob Art. 124 des D. L. 20598 eine wirksame „Bremse“ darstellt, ist zu bezweifeln. Dort heißt es, daß das Portefeuille der Finanzmakler mit Accio-Bonos nach den Kriterien der Diversifizierung und der Kompensation der wirtschaftlichen und sozialen Rentabilität der EPS zusammengesetzt sein muß.

64 Außerdem können die Accio-Bonos Überschuß akkumulieren, da sie an der Börse bewertet werden und anteilig an der Neubewertung der Aktiva partizipieren (Art. 125, Art. 97 in Verbindung mit Art. 126).

65 Peñaranda C., Cesar, Anteproyecto de Decreto Ley . . . a. a. O., S. 2 f.

dürften, und die Kapitalbildung verringert wird. Im Sektor der Propiedad Social ist also akzellerierte und verstärkte Kapitalbildung möglich, gesamtwirtschaftlich nimmt sie eventuell nicht oder geringer zu. Deckt man den höheren Mittelbedarf durch größere Auslandsverschuldung oder Vermehrung des internen Geldumlaufes, wird ein stärkerer inflationärer Druck einsetzen. Auch die Disproportionalitäten zwischen Güterangebot und Nachfrageüberhang, hervorgerufen durch eine zu große „Liquiditätsinjektion“ im Sektor der Propiedad Social, kann die Geldwertstabilität weiter gefährden. Als weitere Inflationsquelle können nicht produktivitätsorientierte Lohnerhöhungen in den EPS auftreten. Mit anderen Worten: Ein unorganischer, d. h. nicht an den finanziellen Möglichkeiten ausgerichteter Aufbau der Propiedad Social verschärft die in der peruanischen Wirtschaft vorhandene Tendenz zur Inflation.

Als weitere Diskrepanz zwischen Anspruch des Gesetzes und Wirklichkeit ist die Tatsache zu bewerten, daß die EPS als eine juristische Person des sog. Derecho Social definiert ist, das außer dem Privatrecht und dem Öffentlichen Recht in Peru geschaffen werden muß. Die Konzipierung einer völlig neuen Rechtskategorie, die entsprechende Veränderungen im gesamten Rechtssystem nach sich ziehen muß, ist wesentliche Grundlage für die zielgerechte Verwirklichung der EPS. Da bis heute kein sog. Derecho Social in Peru existiert, ist die EPS nicht nur de facto sondern auch de jure in den auf privates und öffentliches Eigentum ausgerichteten Rechtsapparat hineingestellt, was Konflikte hervorrufen muß. Wird mit der prioritären Entwicklung der EPS nicht die gesamte rechtlich-administrative und institutionelle Infrastruktur neugestaltet, ist zu befürchten, daß die EPS in einem Beziehungsgeflecht, das in seinen wesentlichen Dimensionen auf ein kapitalistisches Wirtschafts- und Gesellschaftssystem ausgerichtet ist, die gleichen Mängel wie ein Privatunternehmen entwickelt⁶⁶.

Außer dieser selbstverständlich ergänzungsbedürftigen Aufführung von grundlegenden Problemen ergeben sich eine Reihe von unmittelbar anstehenden Fragen in bezug auf das Gesetz, so wie es zur Zeit Anwendung finden soll:

- Art. 194 sieht vor, daß die für die EPS zuständigen Sektorinstitutionen innerhalb von 60 Tagen nach Verkündung des Gesetzes Projekte über Normen und Bestimmungen einreichen, um die prioritäre Förderung in die Praxis umsetzen zu können. Für die Anwendung des Gesetzes werden jedoch spezielle Durchführungsbestimmungen benötigt, die in D.L. 20598 nicht vorgesehen sind⁶⁷.
- Die regionale Organisierung der EPS, damit das „Kräfteverhältnis“ der EPS untereinander und die Sektorstrukturierung hängen vom regionalen Entwicklungsmodell ab, dessen Verabschiedung noch aussteht. Provisorisch wird die CONAPS Regionen festlegen, um die Organisation zu ermöglichen.
- Der Aufbau der EPS liegt weitgehend bei CONFIDE, die zwar einen gut eingespielten technischen Apparat besetzt, der für diese zusätzlichen Aufgaben jedoch nicht ausreichen dürfte. Wesentliches Anliegen muß sein, den FONAPS effizient zu organisieren und mit einem Grundstock an staatlichen Mitteln auszustatten.

66 Zu denken wäre an Produktions- und Standortkonzentration, Ausrichtung der Produktion an der Nachfrage einer Minderheit etc.

67 In der Anwendung des Gesetzes über die Comunidad Industrial, zu dem ebenfalls keine Durchführungsbestimmungen erlassen wurden, haben sich große Schwierigkeiten bei der Auslegung im Detail ergeben.

- Da der Erfolg der EPS weitgehend von dem Bildungs- und Ausbildungsstand seiner Träger abhängt, ist die Konzipierung und Durchführung einer Ausbildungspolitik als prioritäres Anliegen in Angriff zu nehmen. Geschieht das nicht, ist ein Scheitern oder eine de-facto-Integration in staatliche Regie kaum zu vermeiden.
- Zu den unmittelbar zu lösenden Problemen gehört auch die Ausarbeitung eines effizienten Rechnungswesens für den neuen Sektor, das durch die Art der Finanzierung, durch die vielfachen Finanzabflüsse, durch neuartige interne Strukturen entsprechende Innovationen erfordert. Auch diese Arbeiten obliegen COFIDE⁶⁸.
- Um eine allmähliche Selbsterhaltung und ein sich selbst tragendes Wachstum des Sektors zu erreichen, muß zunächst eine „kritische Menge“ von EPS, und zwar in bezug auf Unternehmenszahl und -typ gegründet werden⁶⁹. Dafür sind nicht nur die finanziellen Mittel sicherzustellen, sondern eine „kritische Menge“ von Arbeitskräften mit der notwendigen Qualifikation, die sich mit dieser neuen Eigentumsform identifizieren⁷⁰.

5. Erste Schritte zur Verwirklichung der Propiedad Social

Nach der Einsetzung der beiden obersten Organe des Sektors der Propiedad Social, der Organisation eines Mitarbeiterstabes und der notwendigsten Infrastruktur für die CONAPS begannen intensive Konsultationen zwischen den beteiligten Institutionen über die Möglichkeiten der Gründung der ersten EPS. Es war kein Geheimnis mehr, daß COFIDE seit längerer Zeit an der Konzeption einer EPS im Dienstleistungsbereich (Busunternehmen für den öffentlichen Nahverkehr in Lima) arbeitete; für die baldige Gründung einer EPS im Sekundärsektor kam eigentlich nur die Umwandlung einer bestehenden Firma in Frage.

Anfang Oktober 1974 wurde COFIDE das gesamte Vermögen der Maestranza de la Corporación Peruana del Santa (Unternehmen der Metallbranche mit etwa 200 Beschäftigten) übertragen. Mit dem Einsatz eines Comité de Gestión (Durchführungskomitee), bestehend aus drei Vertretern von COFIDE und drei Vertretern der Beschäftigten des Unternehmens, wurden nach der definitiven Genehmigung durch die CONAPS die ersten Schritte in Angriff genommen, um die Gründungserfordernisse, wie sie Art. 10 und 11 des D.L. 20598 vorsehen, erfüllen zu können. Bei den Feierlichkeiten zur Einsetzung des Komitees sprach der Vertreter der Arbeitnehmer neuralgische Punkte wie Wahrung der Arbeitsplätze, der bisherigen Lohnhöhe und Sicherstellung der Partizipation der Firmenmitglieder an, die noch nicht befriedigend geklärt seien⁷¹.

Die nächsten EPS dürften ebenfalls aufgrund staatlicher Initiative entstehen. Von seiten des Industrieministeriums wurde der CONAPS der Aufbau von drei Industriekomplexen der Metallbranche mit etwa 30 Produktionseinheiten (Investitionsvolumen rund 7 Mrd. S./; etwa 180 Millionen US-\$ als EPS unterbreitet, und von dieser vorläufig genehmigt⁷². Außerdem sind weitere vier Projekte der Metall-

68 Peruvian Times, Vol. XXXIV, No. 1739, 10. 5. 1974, S. 3 f.

69 Mesa Redonda . . . a. a. O., S. 97.

70 Mesa Redonda . . . a. a. O., S. 97.

71 Correo, 12. 10. 74.

72 El Comercio, 5. 10. 74.

branche (Herstellung von Mopeds, Kondensatoren, Thermostaten und Gleichrichtern) als EPS für den Entwicklungspol in Trujillo vorgeschlagen worden. Man spricht davon, daß für die nächsten zwei Jahre mit der Gründungsvorbereitung bzw. der Gründung von insgesamt etwa 50 EPS (Investitionsvolumen etwa 8 Mrd. S/.; rd. 200 Millionen US-\$) zu rechnen ist⁷³. Auch relativ kleinen Projekten — wahrscheinlich aus privater Initiative entstanden — wie dem Aufbau einer Spielzeug- und einer Parkettfabrik, die jeweils weniger als 20 Millionen S/ an Investitionen erfordern, soll „grünes Licht“ gegeben werden.

Gelingt es, diese Projekte durchzuführen, dürfte klar sein, daß keine „experimentelle Phase“ der EPS vorgeschaltet sondern mit der massiven Verwirklichung des Gesetzes begonnen wird. Da einige Projekte der Metallbranche in die Industrieprogrammierung des Grupo Andino fallen, können sich zusätzliche Konflikte ergeben, wenn die EPS mit ihrer gesellschaftsbezogenen Unternehmenszielsetzung im integrierten Markt vor allem mit privatwirtschaftlich ausgerichteten Firmen in Beziehung treten.

73 *Peruvian Times*, Vol. XXXIV, No. 1761, 11. 10. 1974, S. 3.

Latin American Doctrines concerning national independence and integrity

By KNUD KRAKAU

Ever since its discovery and still after gaining political independence the South American subcontinent has found itself under various forms of external domination or control. The very essence of its political history has been its struggle for genuine self-determination. Not the least part in this struggle has been played by diplomats, international lawyers etc. Continually fighting against states of superior strength, they have again and again reverted to the weapon of the weak: legal-political doctrines. This situation, the legalistic cast of mind of the Latin Americans, imitation of misunderstood earlier North American experiences — besides other factors — may account for the astounding number of Latin American doctrines aiming in one way or another — depending on the problem area involved — at the better preservation or protection of the sovereignty, integrity, independence etc. of the Latin American states. The article presents some of these doctrines (named after their initiators Calvo, Drago, Carranza, Cárdenas, Grau, Belt, Brum, Parra, Prado, Perrez Triana) in a historical and partly analytical fashion. Their relevance lies in the fact that even though none of them could individually secure its goal (i. e. independence etc.), still as a whole they did contribute quite substantially towards sharpening the awareness of the need for finding practical political solutions for these problems and thus facilitating them.

Propiedad Social: The Peruvian Model of Workers' Self-Management

By MECHTHILD MINKNER

On May 2, 1974 the Social Property Law (Law on Propiedad Social, D. L. 20598) was promulgated by the Peruvian Military Government. The installation of Propiedad Social as the Peruvian model of workers' self-management is a further step towards the rearrangement of property and of enterprises in this country since the assumption of power by the army in 1968.

The paper deals mainly with the process of legislation, with the organisation, and with the working of the social property firms. In addition the claims, realities and possible effects of the new form of enterprise are demonstrated by a few examples.

Although in the final consequence the Propiedad Social is a creation of the Peruvian military and their civil advisors, experiences with joint and self managed enterprises in other countries like Yugoslavia or Spain have been taken into consideration. This is made clear in the first part of the paper. Also ideas of Peruvian political movements like the "empresa comunitaria" of the Partido Demócrata Cristiano have influenced the law. In the second part the significant steps of the legislative process are presented. The most important event was the public debate of the draft law in the last months of 1973. Some of the critical comments expressed in the discussion have been considered by the experts preparing the final version of the law. An enterprise of the Propiedad Social is to be composed exclusively of workers, and has the following constitutive characteristics: full participation of all workers, social property, social accumulation and permanent

training of its members. In the third part these features are interpreted. Next the modalities of foundation, the organs of a social property firm and of the social property sector as well as the financial system are analysed. Finally the intended objectives of the Propiedad Social are compared with their specification in the law and with the possibility of implementation.

Besides that the first projects of the Propiedad Social are explained.

The analysis of the social property legislation leads to the following conclusions:

- Growth and expansion of a social property firm have priority over self-management and participation.
- Neither in conception nor in practical organisation the participation of the members of the social property firm in management has been guaranteed sufficiently in the law.
- There is a risk of concentration of entrepreneurial decisions in a technical and administrative elite.
- The governmental representatives dominate the highest organs of the sector, and the most important decisions concerning the existence of the social property firm have to be approved by the Comisión Nacional de Propiedad Social. Therefore in the social property there may be a nucleus for a new form of state capitalism.
- In the law have not been established any mechanisms by which the workers' self-management discharges into a political participation as called by the government.

Auditing Boards in Guatemala and Costa Rica

By DIETER OBERNDÖRFER

The article investigates legal provisions for, and organizational structures of, the Auditing Boards in Guatemala and Costa Rica.

Its essential conclusions are summarized as follows:

1. In Guatemala all decisions of consequence are made by the Principal Auditor himself. Internal supervision or restriction of his authority is practically non-existent. In Costa Rica, on the other hand, the authority of the Principal Auditor is restricted by a considerable degree of internal division of competence and by a Civil Service codex providing protection for officials.
2. The term of office is 8 years in Guatemala; 4 years however in Costa Rica, and in both cases re-election is possible. As a result the independence of the Principal Auditor in Guatemala in the face of political pressure may be far more restricted.
3. Whilst in Costa Rica law and practice agree, these show a wide discrepancy in Guatemala. The statutory supervision of the Ley de Probidad by the Auditing Board for instance is non-existent in many instances.
4. It is significant that in Guatemala — other than in Costa Rica — there is no legal provision against nepotism.
5. Despite a relatively good cooperation with the government the Auditing Board in Costa Rica has proved itself an effective control of the executive. In contrast,