

Venezuela

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 2,8 / Marktwirtschaft: 2,4)		5,2	Ergebnis Management-Index		2,7
Politisches System	Präsidentielle Demokratie		Bevölkerungsgröße	24,8 Mio.	
Wahlbeteiligung	56,5 (1998)		BIP p. c. (\$, PPP)	5.670	
Frauenanteil im Parlament	12,1 %		Arbeitslosenquote	10,0 % (2000)	
Bevölkerungswachstum^a	2,6 %		HDI	0,775	
Größte ethnische Minderheit	1,5 %		UN-Education Index	0,84	
			Gini-Index	49,8 (2000)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Nach dem Wechsel von einer Militärdiktatur zur präsidentiellen Demokratie 1958 entwickelte sich das Ölland vorübergehend zur stabilsten Wahl- und Parteiendemokratie in Südamerika. Im Verlaufe der 80er Jahre wurden wirtschaftliche und politische Krisenmerkmale immer offensichtlicher. Sie zeigten sich in der Abwertung der Landeswährung Bolívar gegenüber dem US-Dollar 1983 („schwarzer Freitag“) und der Reformschwäche des auf einem Pakt der beiden wichtigsten Parteien mit einflussreichen Interessengruppen basierenden Parteiensystems.

Im Dezember 1998 wurde der ehemalige Oberstleutnant Hugo Chávez, der mit seinen Anhängern 1992 zwei erfolglose Putschversuche gegen eine demokratisch gewählte Regierung durchgeführt hatten, in freien Wahlen zum Präsidenten gewählt. Chávez kündigte in seiner Antrittsrede den Umbau des alten politischen Systems und seiner „todgeweihten Verfassung“ an. Im Namen der von ihm postulierten „Bolivarianischen Revolution“, die sich auf den Helden der Unabhängigkeitsbewegung von Spanien Simón Bolívar (1783-1830) beruft, hat er in den folgenden fünf Jahren das alte politische System mit Hilfe eines plebiszitär-demokratischen und neopopulistischen Regierungsstils umgebaut und auf seine Person zugeschnitten.

Die soziale und wirtschaftliche Bilanz der Herrschaft des „Kommandanten“, wie ihn seine schwindende Anhängerschaft nennt, fällt trotz hoher Ölpreise negativ aus. Ab Ende 2001 regte sich zunächst bei den Mittelschichten und dann unter den gewerkschaftlich organisierten Arbeitern ziviler Protest, am 12. April 2002

wurde Chávez nach einer Massenkundgebung mit einem dilettantisch durchgeführten Putsch rechtsgerichteter Kreise für kurze Zeit abgesetzt. Nach seiner Rückkehr ins Präsidentenamt hat die Polarisierung weiter zugenommen. Anfang Dezember 2002 begann ein achtwöchiger Streik in der Ölindustrie, der von Massenprotesten begleitet wurde. Der Ausgang der von Chávez eingeleiteten „Transformation“ ist ungewiss.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Manche Autoren bezeichnen das Öl als wichtigsten Akteur in der venezolanischen Geschichte des 20. Jahrhunderts. Seit 1925 wuchs das bis dahin arme, auf den Export von Kakao und Kaffee spezialisierte und von personalistischen Diktaturen beherrschte Land zu einem der wichtigsten Ölexporteure heran. Nach demokratischen Impulsen (Studentengeneration von 1928) und Parteigründungen im Umfeld einer dreijährigen demokratischen Zwischenphase (1945-1948) gelang durch ein Abkommen zwischen den wichtigsten Parteien des Landes, d. h. vor allem der sozialdemokratisch ausgerichteten AD und der christlich-sozialen COPEI, die Etablierung einer präsidentiellen Demokratie.

Folgende Aufgaben wurden für die 1958 gewählte Regierung postuliert: Ausarbeitung einer neuen Verfassung (1961) und langfristiger Entwicklungspläne, eine Agrar- und Steuerreform, eine Sozialgesetzgebung, die Verbesserung des Erziehungssystems und die Modernisierung der Streitkräfte. Mit Hilfe des „schwarzen Goldes“ war es in den folgenden beiden Jahrzehnten möglich, diese Ziele anzusteuern, auch wenn ein Teil der vor allem in den 70er Jahren fließenden Petrodollars unproduktiv versandete beziehungsweise in privaten Taschen und/oder auf Auslandskonten landete. Politisch war Venezuela 30 Jahre im südamerikanischen Kontext eine Erfolgsgeschichte: Der Pakt von Punto Fijo leitete eine Form des ausgleichenden Regierens zwischen AD und COPEI ein; er galt bis Ende der 80er Jahre als Beispiel für einen Elitenkonsens.

Die Parteienentwicklung lässt sich in vier Perioden zusammenfassen: 1.) Die Phase nach dem Übergang zur Präsidialdemokratie 1958 bis 1968, die durch Parteiensplitterung und Guerillaaktivität der radikalen Linken gekennzeichnet war; dennoch fanden freie Wahlen statt. 2.) Die Phase des konsolidierten Zweiparteiensystems, des *bipartidismo* 1969-1988, in der sich AD und COPEI an der Regierung abwechselten. 3.) Die Zeit der politischen Krise nach dem Caracazo, d. h. den Unruhen und Plünderungen vom Februar 1989 vor allem in der Hauptstadt

nach der überstürzten Einführung eines wirtschaftlichen Anpassungsprogramms mit neoliberalen Zügen. Ab 1993 entstand erneut ein fragmentiertes Mehrparteiensystem, gleichzeitig stieg die Wahllenthaltung. 4) Die mit dem Wahlsieg von Hugo Chávez 1998 einsetzende Phase, die durch einen dramatischen Bedeutungsverlust der Parteien, das Aufkommen eines personalistisch-plebiszitären Führungsstils und wachsende Instabilität gekennzeichnet ist.

Wegen seiner Abhängigkeit von den Ölexporten wurde Venezuela als „Schönwetterdemokratie“ bezeichnet. Die demokratisch gewählten Regierungen erhöhten den staatlichen Anteil, 1976 erfolgte die Nationalisierung der Ölindustrie. Die staatliche Ölfirma PDVSA avancierte zu einem der größten lateinamerikanischen Unternehmen. Allerdings besteht zwischen wirtschaftlicher Prosperität und politischer Stabilität kein Automatismus: In den 60er Jahren gelang die Stabilisierung der Parteiendemokratie trotz vergleichsweise niedriger Ölpreise und politischer Herausforderungen von links und rechts. Im Zeitraum 1998-2002 nahm die politische Instabilität unbeschadet hoher Öleinnahmen zu.

Die Mängel des „alten“ politischen Systems waren bekannt: Privatisierung öffentlicher Gelder, Korruption innerhalb der politischen Klasse, staatliche Ineffizienz, eine ansteigende Kriminalitätsrate und zunehmender Werteverlust. Versuche zur Korrektur, unter anderem durch eine 1984 eingesetzte Kommission zur Staatsreform, blieben erfolglos. Der Neopopulist und Caudillo Chávez nutzte diese Lage, indem er eine politische Totalreform des Systems versprach und ab 1999 zielstrebig umsetzte. Sie hat indessen die bestehenden Mängel nicht behoben, sondern Ineffizienz und Korruption sogar weiter verschärft. Seine unberechenbare Außenpolitik, sein messianisches Auftreten und die von ihm betriebene Spaltung der Bevölkerung in zwei Lager haben das für seine Toleranz bekannte Land an den Rand von bürgerkriegsähnlichen Zuständen gebracht.

Auch Venezuelas ökonomische Transformation ist nicht von Fortschritt gekennzeichnet. Während sich die meisten lateinamerikanischen Länder in den 80er und 90er Jahren drastischen Wirtschaftsstrukturereformen unterzogen, blieben Venezuelas Reformbemühungen auf diesem Gebiet eher partiell und zaghaft. Das auf Erdöl basierende und rentenorientierte Entwicklungsmodell war zwar spätestens mit Ausbruch der Schuldenkrise zu Beginn der 80er Jahre erschöpft, doch fand eine ernsthafte Anpassungspolitik erst 1989 unter Carlos Andrés Pérez (1989-1993) statt. Sie umfasste Privatisierungen, die Reduktion der Staatsausgaben, den Abbau staatlicher Subventionen sowie der Binnenmarktprotektion. Sie war aber

nicht nur von heftigen sozialen Unruhen begleitet, sondern brachte auch nur bescheidene Stabilisierungserfolge.

Auch sein Nachfolger Rafael Caldera (1993-1998) versuchte ab 1996 eine IWF-orientierte Stabilisierungspolitik, doch Widersprüche und Unstimmigkeiten im Krisenmanagement sowie mangelnde politische Unterstützung beschleunigten die sozioökonomische Talfahrt weiter bis zum Amtsantritt von Hugo Chávez. Insbesondere die strukturellen Probleme der venezolanischen Wirtschaft – geringer Diversifizierungsgrad, ineffizienter Produktionssektor, geringe internationale Wettbewerbsfähigkeit – konnten nicht gelöst werden.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Venezuela erzielte bis Anfang der 80er Jahre Fortschritte bei der Transformation der politischen Ordnung. Defizite bestanden im Bereich der sozialen Gerechtigkeit und teilweise bei der Rechtsstaatlichkeit. Mitte der 80er Jahre setzte eine rückläufige Entwicklung verschiedener Indikatoren ein, die sich mit der Amtsübernahme von Chávez ab 1999 beschleunigte.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Staatlichkeitsprobleme bestanden in Venezuela nur in kleinerem Maße in der „gewaltsamen Dekade“ der 60er Jahre (Guerilla, militärische Putschversuche). Das staatliche Gewaltmonopol ist gewährleistet. Die Zugehörigkeit zum Staatsvolk steht außer Frage, ethnische Spannungen sind unbekannt, die indigene Bevölkerung macht nur 1,5% aus. Alle Bürger besitzen das gleiche Staatsbürgerrecht, Kirche und Staat sind getrennt. Unter Chávez hat das zuvor zu einem erheblichen Teil parteipolitisch durchgesetzte Verwaltungssystem als Folge einer zusätzlichen Aufblähung und der Einflussnahme seiner Gefolgschaft weiter an Gestaltungskraft verloren. Als Ergebnis der Ereignisse des Jahres 2002 und im Zuge einer „Radikalisierung der Revolution“ sind die öffentliche Sicherheit und Ordnung derzeit eingeschränkt.

(2) *Politische Partizipation*. Das universelle, aktive und passive Wahlrecht ist bislang gültig. Unter Präsident Chávez haben seit 1998 insgesamt sieben Wahlen mit abnehmender Beteiligung stattgefunden. Gleichzeitig hat er plebiszitäre und

schein-plebiszitäre Formen der Demokratie gefördert. Dagegen formiert sich seit Ende 2001, als die Regierung ohne vorherige Konsultationen per Präsidialdekret 49 zum Teil einschneidende Gesetze wie etwa das konfiskatorische Organgesetz zum Bodenrecht erließ, der Protest der Ober- und Mittelschichten sowie der gewerkschaftlich organisierten Arbeiter und von Teilen der Bevölkerung in innovativen Protestkundgebungen, die sich in Massendemonstrationen, Autobahnbesetzungen, Sitzstreiks und Steuerverweigerung niederschlugen.

Nachdem die Traditionsparteien in den 90er Jahren in einen Verfallsprozess gerieten und danach ihr Einfluss mit Hilfe der neuen Verfassung reduziert wurde, hat sich noch keine einheitliche Opposition formieren können. Als Sprecher der Regierungsgegner treten der Chef des Unternehmer- und des Gewerkschaftsdachverbandes (FEDECAMARAS bzw. CTV) auf, die privatwirtschaftlich organisierten Medien fungieren als eine Art Parteienersatz und artikulieren in Zeitungen und privaten Fernsehkanälen Kritik am Präsidenten.

Einzelne Journalisten und Zeitungen sind unter Druck gesetzt worden. Der Freitod der Herausgeberin von „The Daily Journal“ im März 2003 hat zu zusätzlicher Beunruhigung geführt. Chávez wiederum organisiert seine Gefolgschaft seit 2001 in so genannten Bolivarianischen Zirkeln, die kubanischen Vorbildern nachempfunden und dem Präsidialamt zugeordnet wurden. Im Zuge der dramatischen Veränderungen der politischen Landschaft hat sich das Militär zunehmend zur Vetomacht entwickelt, deren Verhalten ausschlaggebend sein wird für die zukünftige Entwicklung des Landes.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Legislative und Judikative besaßen in Venezuela eine für lateinamerikanische Verhältnisse verhältnismäßig starke Rolle, die allerdings der Kongress nur in geringem Maße zu nutzen wusste. Chávez hat mit dem von ihm betriebenen Übergang von der alten IV. zur „neuen“ V. Republik eine Personalisierung und Zentralisierung durchgesetzt. Nun erfolgte der Wechsel vom Zweikammer- zum Einkammerparlament, die Exekutive wurde gestärkt, die Legislative geschwächt. Zwar betont die neue Verfassung von 1999 die gesellschaftlichen Mitwirkungsrechte und Formen direkter Demokratie, deren Geltung ist indessen ungesichert, wie die Ablehnung eines Antrages über eine Volksabstimmung zur Absetzung des Präsidenten Anfang Februar 2003 zeigte.

Die so genannte Bolivarianische Verfassung führte die „Bürgergewalt“ und die „Wählergewalt“ ein, gleichzeitig stärkte sie den Staatspräsidenten, der den Vizepräsidenten sowie die Minister benennen kann, und verlängerte sein Mandat auf

sechs Jahre mit der Möglichkeit zur sofortigen Wiederwahl. Justiz, Verfassungsgericht und Oberste Wahlbehörde sind de jure unabhängig, tatsächlich aber dem Regime verpflichtet.

Die Mitglieder dieser Organe verdanken ihre Ernennung einem so genannten „Übergangsausschuss“, der sich aus 30 Mitgliedern der verfassungsgebenden Versammlung zusammensetzte und in dem die Opposition nicht vertreten war. So fiel es dem Präsidenten nicht schwer, seinen Einfluss weiter auszubauen. Zum Beispiel hat er Ende 2002 einen Anlauf unternommen, die Polizei von Caracas, wo ein ehemaliger Gefolgsmann und mittlerweile Chávez-Gegner als Bürgermeister amtiert, unter seine Kontrolle zu bringen. Zunächst begnügte sich der Präsident mit der verbalen Beschimpfung seiner Kritiker und Gegner als „Oligarchen“ und „Faschisten“, im Verlaufe des Jahres 2002 spitzte sich die Situation zu, es gab Tote auf beiden Seiten.

Da sich Chávez auf eine „revolutionäre“ Legitimation beruft, scheint der Weg zur Eskalation vorgezeichnet. Die Gewaltenteilung ist dadurch insgesamt stark beeinträchtigt, Amtsmissbrauch wird kaum mehr geahndet, die Korruption hat weiter zugenommen. Die bürgerlichen Freiheitsrechte sind zunehmend – insbesondere auch für einzelne Oppositionsführer – eingeschränkt.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität:* Alle politischen Institutionen waren in den vergangenen fünf Jahren einem rasanten Wandel ausgesetzt. Präsident Chávez hat weitgehende, aber höchst ungenaue Vorstellungen von einer „Transformation“ des Landes. Sie laufen de facto auf eine noch stärkere Machtkonzentration hinaus, die auch die Gestalt und die Funktionsfähigkeit des Institutionengefüges beeinträchtigt. Die Auseinandersetzung hat sich weitgehend aus den Institutionen verlagert und findet in den privaten Medien sowie in Form von Protestbewegungen im öffentlichen Raum statt. Die für Venezuela seit 1958 charakteristische Konsens- und Proporzdemokratie, die auf der Verteilung der Ölrente beruhte und schon 1985 als eine „Illusion von Harmonie“ bezeichnet wurde, wurde damit aufgekündigt.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Trotz krasser Einkommensunterschiede war die politische Integration in der Vergangenheit hoch, aufgrund der hohen Staatseinnahmen war es möglich, vormals radikale Kräfte in das politische System zu re-integrieren und besonders während des Ölbooms in den 70er Jahren

eine vergleichsweise hohe soziale Mobilität zu ermöglichen. Während die Kritik an den Parteien und Politikern kontinuierlich anstieg, bleibt die Zustimmung zur Demokratie unter den Venezolanern ausgeprägt. Die früher mitgliederstarken politischen Parteien haben ihren Einfluss teils aus eigenem Versagen, teils als Folge der geschickten Diskreditierung und Demontage des „alten“ Systems durch Chávez und zunächst auch durch einen Teil der kritischen Öffentlichkeit des Landes verloren.

Seit 1998 haben insgesamt sieben Wahlgänge stattgefunden, d. h. fünf Wahlen und zwei Referenden. Chávez selbst verfügte in den ersten beiden Jahren über eine hohe Popularität, seit August 2001 sind die Werte jedoch stark rückläufig. Die Interessen der Ober- und Mittelschichten werden in der Öffentlichkeit durch den Chef des Unternehmer- beziehungsweise den Vorsitzenden des Gewerkschaftsverbandes sowie einzelne Chávez-kritische Militärs vertreten. Die Regierung betreibt wiederum die Organisation von Teilen des „Lumpenproletariats“ in den Armutsvierteln.

Chávez hat bislang vor allem eine Revolution der Worte, weniger der Taten zu Gunsten der Armen durchgeführt. Er präsentiert sich als Fürsprecher des „Volkes“, das er im Gegensatz zur Oligarchie sieht, worunter sowohl einheimische Unternehmer als auch die traditionellen Parteien subsumiert werden. Die hohen Öleinnahmen 1999/2000 haben es ihm erlaubt, zur Tradition des patrimonialen Staates zurückzukehren, den er einseitig zugunsten des informellen Sektors einzusetzen verspricht.

Diesem Ziel dient der zivil-militärische „Plan Bolívar 2000“. Das Projekt, ärmere Bevölkerungsgruppen wie die Leidtragenden der Naturkatastrophe 1999 in der Küstenregion vor der Hauptstadt auf der Achse Orinoco-Apure und damit im Landesinneren anzusiedeln, scheiterte. Tatsächlich ist die Zahl der Armen unter seiner Regierung gestiegen, starke Einbußen musste auch die Mittelschicht hinnehmen. Ein Ende 2002 begonnener Generalstreik in der Ölindustrie und weiten Teilen der Wirtschaft zeigte das Ausmaß der Polarisierung.

Mittlerweile ist offensichtlich, dass Chávez alle intermediären Organisationen, von denen er einen Teil „von oben“ mit dem Ziel einer Ersetzung der alten Organisationen neu geschaffen hat, mit Gefolgsleuten oder schwachen Figuren besetzen will. Wo er auf Widerstand stößt – wie etwa bei der staatlichen Ölgesellschaft PDVSA –, wird diese Einrichtung zum Staat im Staate erklärt und der Versuch gemacht, ihren Einfluss zu brechen. Die in den 80er Jahren gegründeten Organisa-

tionen der Zivilgesellschaft haben ihren bisherigen Charakter verloren oder artikulieren sich im Zuge der gesellschaftlichen Polarisierung vor allem im Lager der Chávez-Gegner. Politische und gesellschaftliche Polarisierung haben sich so wechselseitig verstärkt und damit zunehmend die gesellschaftliche Integration beeinträchtigt.

3.2. Marktwirtschaft

Aufgrund des hohen staatlichen Anteils bei der Ölförderung besaß die Marktwirtschaft schon in der Vergangenheit die spezifischen Züge einer Rentenökonomie. Venezuela hat im Hinblick auf eine Transformation der Wirtschaftsordnung dennoch weitere Rückschritte gemacht. Die Defizite sind vor allem auf die aktuelle politische Führung und die gespannte Situation im Lande zurückzuführen. Rechtsunsicherheit und staatliche Kontrollen fördern die Kapitalflucht und führen zum Rückgang privater Investitionen.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

In Lateinamerika zählt Venezuela zu den Ländern mit mittleren Einkommen. In den beiden ersten Jahren der Chávez-Administration stiegen die Löhne im öffentlichen Sektor und die öffentlichen Ausgaben vorübergehend und wohl mit Blick auf die Wahlen an. Nach den Erfahrungen hoher Mobilität und schnellen Reichtums besonders in den 70er Jahren, die jedoch eher die Folge informeller Vergabepraxis der Traditionsparteien als dauerhafter Reformpolitik waren, hat ein Einkommensrückgang eingesetzt. In den vergangenen vier Jahren ging das Einkommen pro Einwohner um 18% zurück. Ende 2002 lag die Arbeitslosigkeit bei mindestens 17%, der informelle Sektor erreichte 54% und die Armut wird auf bis zu 80% geschätzt.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Seit der Nationalisierung der Öl- und Eisenerzvorkommen 1975/76 ist der Staatsanteil an der Wirtschaft kaum gesunken. Die leichten Renteneinkommen aus dem Ölgeschäft führten zur Ausbildung einer Rentiersmentalität, über die schon in den 30er Jahren unter dem Leitsatz „Das Erdöl aussäen“ diskutiert wurde. Typischer-

weise hat es sich im Folgenden als Problem erwiesen, diese Einnahmen produktiv zu investieren.

Die Aussicht auf zusätzliche Staatseinnahmen aus dem Öl führt zur Versuchung populistischer Politik und zur Einschränkung des Wettbewerbs. Dies gilt gerade auch für die amtierende Regierung: Während der vergangenen vier Jahre erhielt der venezolanische Staat mehr als 120 Milliarden US-Dollar, d. h. fünfmal so viel wie die Auslandsschuld. Anscheinend waren es die höchsten Einnahmen, die je eine venezolanische Regierung erhalten hat. Trotz zunächst wirtschaftsfreundlicher Erklärungen besonders gegenüber dem Ausland gelang es nicht, die Wirtschaft anzukurbeln. Vielmehr sind nach Schätzungen etwa 6.000 Firmen und Betriebe in den vergangenen vier Jahren in Konkurs gegangen.

Die ausländischen Investitionen, die nicht in den Ölbereich gingen, lagen 2002 nur noch bei 15% der Summe von 1998. Die Regierung besitzt die Kompetenz zu umfangreichen Preiskontrollen und hat die bereits existierenden Maßnahmen (Benzin, Agrarprodukte, Medizin) im Februar 2003 weiter ausgeweitet. Der Außenhandel ist im Prinzip liberalisiert, aber durch die Devisenkontrollen de facto stark eingeschränkt, ebenso wie durch Importbegrenzungen z. B. für Agrarprodukte. Der Kapitalverkehr ist nach Einstellung der Devisentransaktionen im Januar praktisch zum Erliegen gekommen. Banken und Finanzinstitute können nach wie vor zu 100% in ausländischem Besitz sein. Der venezolanische Bankensektor hat sich nach einer Erholung Ende der 90er Jahre, die von einer Stärkung der Aufsichtsbehörden begleitet war, in den letzten drei Jahren wieder krisenanfällig gezeigt.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Die Regierung Chávez betreibt keine angemessene Stabilitätspolitik. Zwar ist die Außenverschuldung relativ gering, doch die Inlandsverschuldung, die sich in den letzten Jahren vervierfacht hat, belastet den Fiskus zunehmend. Die Inflationsrate liegt mittlerweile bei über 30 Prozent. Die nationale Währung Bolívar verlor 2002 etwa 40 Prozent ihres Wertes, der Verfall setzte sich zu Beginn des Jahres 2003 fort.

Ende Januar 2003 wurden neben Preis- auch Devisenkontrollen eingeführt. Kauf und Verkauf von Devisen sind ausschließlich über die Zentralbank abzuwickeln, die Richtlinien über die Zuteilung der Devisen bestimmt die Regierung. Preisfest-

setzungen für Nahrungsmittel wurden angeordnet. Es wird befürchtet, dass vor allem die oppositionellen Zeitungen Schwierigkeiten haben werden, auf dem legalen Weg Dollar (es gibt keine gespaltenen Kurse, nur einen legalen und den stark schwankenden des Schwarzmarkts) zu erhalten. Die politische Instabilität hat eine massive Kapitalflucht ausgelöst und die ausländischen Investoren verschreckt.

3.2.4. Privateigentum

Der Schutz der Eigentumsrechte ist de jure und de facto schwach. In der neuen Verfassung von 1999 wird die Sozialbindung des Eigentums bekräftigt, und dem Staat werden umfassende Rechte eingeräumt. Im ländlichen Bereich wurde bereits davon Gebrauch gemacht, da die Regierung Landnahmen sanktionierte, auch wenn sie staatliches Land hätte vergeben können. Chávez erklärte 2001 in seinem Radioprogramm „Aló Presidente“, dass nur die „Angelegenheiten Gottes und des Volkes heilig seien“, nicht aber das Privateigentum. Dies hat zum Klima der Unsicherheit beigetragen, das den Privatsektor äußerst zurückhaltend agieren lässt, insbesondere im Hinblick auf Investitionen.

Der Privatsektor leistet mit 62% den Hauptanteil zum Bruttoinlandsprodukt (2001). Auch wurden andere, früher staatliche Wirtschaftsunternehmen in den Bereichen Finanzen, Telekommunikation und andere Dienstleistungen von Chávez und seinen Vorgängern privatisiert. Dennoch ist die Volkswirtschaft insgesamt vom Ölsektor und damit vom staatseigenen Ölonternehmen PDVSA dominiert, das für 30% des BIP, 80% der Exporte und die Hälfte des öffentlichen Budgets aufkommt. Dies bedeutet auch, dass die venezolanische Privatwirtschaft eine geringe internationale Wettbewerbsfähigkeit besitzt – anders als PDVSA, das noch vor kurzem von US-Analysten als weltweit bestgeführtes Ölonternehmen bezeichnet wurde.

3.2.5. Welfare Regime

Das bisherige Wohlfahrtsregime ist seit den 80er Jahren in eine Krise geraten. Die Mindestrente liegt heute bei 120 US-Dollar. Bei Kündigung erhalten die Beschäftigten eine Abfindungszahlung, d. h. zwei Monatsgehälter pro Arbeitsjahr. Im öffentlichen Sektor laufen Pensionsregelungen auf die Zahlung des letzten Jahresgehaltes hinaus. 25% der Bevölkerung fallen unter dieses System, 25% sind arbeitslos und rund 50% leben mittlerweile in der Schattenwirtschaft. Ein neues

Gesetz sieht eine Zwangsversicherung für alle vor, die ein formelles Arbeitsverhältnis haben. Die im informellen Sektor Tätigen sollen davon mit abgedeckt werden. Pensionskassen sind vorgesehen.

Soziale Verbesserungen sind in der Vergangenheit Ergebnis informeller Verfahren gewesen. Armutspolitik heißt in Venezuela unter anderem Verteilung von importierten Lebensmitteln. Zusätzliche private Sicherungssysteme sind notwendig. Chancengleichheit und der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen hängen auch vom Einkommensniveau ab. Frauen sind beim Zugang zu Bildung, Einkommen und öffentlichen Ämtern geringfügig benachteiligt.

3.2.6. Leistungsstärke

Nach zwei Jahren der Konfrontation zwischen Chavistas und Opposition ist das Land wirtschaftlich ausgebrannt. Chávez hat weder ein schlüssiges Konzept zur Armutsreduzierung entwickelt noch eine kohärente Wirtschaftspolitik betrieben. Die Leistungsstärke der Wirtschaft ist durch die gespannte politische Situation und die Auswirkungen des zweimonatigen Streiks zusätzlich eingeschränkt worden.

Die Entwicklungsindikatoren zeigen seit 2000 trotz steigender Öleinnahmen einen deutlichen Rückgang an, insbesondere wuchsen die öffentliche Verschuldung wie auch die öffentlichen Ausgaben. Das BIP ist 2002 um weitere 7% gesunken. Prognosen über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sind derzeit kaum möglich, zumal die politisch motivierten Umstrukturierungen in der staatlichen Ölgesellschaft PDVSA in ihren Auswirkungen noch nicht erkennbar sind. Venezuela hatte allerdings schon zwischen 1975 und 2000 den geringsten HDI-Zuwachs in Lateinamerika zu verzeichnen, eine Tendenz, die sich nun noch verstärken dürfte.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Das Umweltbewusstsein in der Gesellschaft und beim Gesetzgeber wächst langsam. Venezuela verfügt über eine hohe Biodiversität. Immerhin sind 20% des Territoriums durch Umweltgesetze geschützt, das Land hat 43 Nationalparks. Venezuela hat ein überwiegend staatliches und teilweise privates Bildungs- und Universitätssystem. Die Bildungsausgaben des Staates betragen in den 90er Jahren rund 5% des BIP bzw. rund 20% des Staatshaushaltes. Die durchschnittlichen

Ausgaben für Forschung und Entwicklung lagen bei 0,3% des BIP. Eine moderne Infrastruktur ist vorhanden, sie befindet sich allerdings teilweise in einem schlechten Zustand.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) Demokratie: Vor der Untersuchungsperiode waren das staatliche Gewaltmonopol, eine funktionierende Verwaltung, die Arbeitsfähigkeit der Gerichte sowie öffentliche Sicherheit und Ordnung mit gewissen Einschränkungen gewährleistet. Unter der Regierung Chávez setzte entgegen seinen Versprechungen ab 1999 eine deutliche Verschlechterung ein. Chávez ließ eine neue Verfassung erarbeiten, ein Einkammerparlament und die Wiederwahl des Präsidenten wurden eingeführt.

Gegen die seit 2001 wachsende Zahl seiner politischen Gegner richtet er einen harten und ausgrenzenden Diskurs, auf den massiven und friedlichen Bürgerprotest reagierte er mit Verhärtung. Anfang 2003 hat er zweimal in seinen langen Reden verlauten lassen, er wolle bis 2021, d. h. bis zum 200. Jahrestag der Schlacht von Carabobo, regieren. Mittlerweile spricht er von einer „revolutionären Regierung“, die im Interesse des Volkes verteidigt werden müsse. Die Regierung hat sich außen- und innenpolitisch Kuba angenähert, während sich die Mittelschicht und die Mehrheit der Venezolaner stark an den USA orientieren.

Chávez reist häufig nach Kuba, Fidel Castro ist wiederholt in Venezuela gewesen. Seine Kontakte zu arabischen Machthabern, zur kolumbianischen Guerilla und zu antiimperialistisch-nationalistisch auftretenden Kräften in Lateinamerika haben nicht nur das Misstrauen der nordamerikanischen und der spanischen Regierung hervorgerufen. Angesichts der gesunkenen Repräsentativität des veränderten politischen Systems äußert sich der Bürgerprotest in Streiks und Großdemonstrationen, über die die privatwirtschaftlich organisierte und mittlerweile kritisch gegenüber dem Präsidenten eingestellte Presse ausführlich berichtet. Chávez spricht dagegen von einer partizipativen Demokratie und einem endogenen Entwicklungsmodell.

Die Durchführung eines in der Verfassung vorgesehenen Abberufungsreferendums dürfte zum Test über das Demokratieverständnis von Chávez werden, sie könnte aber gleichzeitig zu einer gefährlichen Eskalation führen, zumal er erneut kandidieren will, selbst wenn er die Abstimmung verliert; jüngeren Umfragen

zufolge würde er eine Volksabstimmung über seine Abberufung deutlich verlieren, wäre aber aufgrund seiner noch loyalen Gefolgschaft in einer folgenden Wahl nicht ohne Gewinnchancen, wenn die Opposition – wie zu erwarten – mit mehreren Kandidaten antritt.

(2) *Marktwirtschaft*: Die Entwicklungsindikatoren zeigen bis 2000 eine Stagnation und seitdem einen Rückgang an, obwohl die Einnahmen aus den Ölexporten zwischen 1999 und 2002 um 26 Milliarden US-Dollar gestiegen sind. Gleichzeitig wuchs jedoch die öffentliche Verschuldung und die öffentlichen Ausgaben verdoppelten sich nahezu. Das BIP ist von 1998 bis 2002 um 17% gesunken, der Mindestlohn um 23%. Die Zahl der Gewaltverbrechen hat sich seit 1998 nahezu verdoppelt. Aufgrund von Unsicherheit und politischer Instabilität lag die Kapitalflucht zwischen 1999 und 2002 im Durchschnitt bei 7 Milliarden US-Dollar im Jahr. Auch im Hinblick auf die Wirtschaftsordnung scheint sich Venezuela eher von marktwirtschaftlichen Prinzipien weg zu bewegen.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	Gini- Index	UN-Education Index	Politische Re- präsentation von Frauen ^a	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,770	0,763	0,68	0,495	0,84	5,9	5.808
2000	0,770	0,764	0,68	0,498 ^b	0,83	12,1	5.794

^a Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament in %. ^b http://www.eclac.cl/publicaciones/Desarrollo_Social/3/LCG2183P/Anexos_2002.pdf [accessed 30.4.2003]

Quellen: UNDP: Human Development Report 2000, 2002.

Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich verschlechtert. Eine kohärente staatliche Entwicklungspolitik ist nicht erkennbar.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	0,2	-6,1	3,2	2,8	-7 *
Außenhandel					
Exportwachstum in %	4,2	10,8	5,5	0,9	-1.8 (a)
Importwachstum in %	9,4	14,6	15,4	11,0	-29.3 (a)
Inflation in % (CPI)	30,1	20,0	13,4	12,3	33,8
Arbeitslosigkeit in %	11,0	15,4	14,1	11,0	17,0
Haushaltsdefizit in % des BIP	-4,0	-2,0	-2,0	..	-3,9
Leistungsbilanz in Mrd. \$	-3,3	3,5	13,1	4,0	2,6

* Schätzung ^a Güterexporte und -importe, <http://www.bcv.org.ve/cuadros/2/241asp> [accessed 30.4.2003]

Quellen: BCV: Business Monitor International LTD. Venezuela 2002; Dresdner Bank Lateinamerika; Weltbank: World Development Indicators.

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Als ölreiches Land mit einer vergleichsweise geringen Bevölkerungszahl, einer gut ausgebauten Infrastruktur und dem Fehlen ethnisch-religiöser Konflikte verfügt Venezuela potenziell über viel versprechende Entwicklungsmöglichkeiten. Die Probleme resultieren aus dem Mangel an Good Governance und den Folgen schlechter Verwaltung. Der in der Vergangenheit vorhandene – allerdings nicht aktualisierte und deshalb brüchige – Basiskonsens über wichtige demokratische Spielregeln droht verloren zu gehen. Unabhängig von dem Ausgang der sich 2003 zuspitzenden Krisensituation wird Venezuela Schwierigkeiten haben, erneut an die in einigen Bereichen positive, wenn auch ungleiche Entwicklung der 70er und frühen 80er Jahre anzuknüpfen. Die Probleme sind weitgehend hausgemacht, eine in die Zukunft weisende politische Führungskapazität ist (noch) nicht erkennbar.

5.2. Zielsicherheit

Eine wirtschaftliche Strategie der Regierung ist schwer auszumachen. Während Präsident Chávez in seinem innenpolitischen Diskurs gegen die „Oligarchen“ wettert und sich außenpolitisch zunächst von den USA abzusetzen versuchte, bemühte sich die Regierung gleichzeitig um ausländische Investitionen – besonders aus Spanien und Brasilien. Trotz entsprechender Zusicherungen des Präsidenten gingen die ausländischen Investitionen außerhalb des Erdölbereichs zwischen 1998 und 2001 um 54% zurück. Nach dem Streik in der Ölindustrie um die Jahreswende 2002/03 verfügte Chávez die Entlassung von Spezialisten, dies dürfte zu einer Schwächung dieser Industrie und zu einem Teilverkauf an ausländische Firmen führen.

Ein klares Transformationsziel ist nicht erkennbar, die Regierung hat die Armen in symbolischer Weise zu ihrem Subjekt erhoben. Über einen gesetzlichen Mindestlohn für ärmere Bevölkerungsschichten wird diskutiert. Die Regierung gewährleistet zwar eine grundsätzliche Erwartungssicherheit für das Leben ihrer Bürger, jedoch keine Rechtssicherheit und keine stabilen wirtschaftlichen Rah-

menbedingungen. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure gehen bei ihren Entscheidungen jederzeit hohe, politisch bedingte Risiken ein.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Chávez trat mit der Ankündigung an, die Fehler und Schwächen des bisherigen Entwicklungskonzeptes zu korrigieren. Die hohen Erwartungen seiner Wähler hat er nicht erfüllen können. Die Korruption stieg weiter, viele Posten wurden mit Militärs oder Freunden des Präsidenten besetzt, der mittlerweile von einem endogenen Wirtschaftsmodell spricht, bei dem die Wohlhabenden stärker zur Kasse gebeten werden sollen. Teils als Folge seiner unklaren Wirtschaftspolitik, teils im Ergebnis des zweimonatigen Streiks 2002/2003 hat sich die Krise verschärft, da verschiedene Bereiche der Wirtschaft zum Erliegen kamen. Die von der Regierung bereitgestellten öffentlichen Dienstleistungen ermöglichen nur partielle Entwicklungs- oder Transformationsfortschritte, da sie weiter in Patrimonialismus und Rentenökonomie eingebunden bleiben. Angesichts der starken gesellschaftlichen Polarisierung findet derzeit keine effektive Ressourcennutzung in Venezuela statt.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die führenden politischen Akteure Venezuelas und insbesondere Chávez selbst beharren auf einer offensichtlich verfehlten und schädlichen Politik, Veränderungen werden blockiert ungeachtet ihrer Effekte. Darüber hinaus bleibt unklar, ob Chávez weiter in Richtung auf das kubanische Modell geht oder ob der bloße Machterhalt im Vordergrund steht. Zu dem Mangel an einer Reformpolitik kommt hinzu, dass die politische Autorität von Chávez seit etwa zwei Jahren grundsätzlich in Frage gestellt wird. Auch ignoriert die Regierung allokativer Effekte ihrer Politik weitgehend und verursacht regelmäßig Fehlallokationen von Produktionsfaktoren, die die Entwicklungschancen beeinträchtigen.

5.5. Konsensbildung

Eine Überstimmung über Reformziele fehlt derzeit, vielmehr treibt die Regierung die Polarisierung weiter voran. Ungewiss bleibt, ob Chávez ein in der Verfassung

vorgesehenes Abberufungsreferendum zulassen wird. Die Hoffnungen der Venezolaner verbinden sich mit Verhandlungsmissionen der OAS, des Carter-Zentrums und einer so genannten „Gruppe von Freunden Venezuelas“, die allerdings kein klares Mandat hat. Die Opposition hat sich 2001 in der Demokratischen Koordination (Coordinadora Democrática – CD) zusammengeschlossen. Ihr gehören 16 politische Organisationen und neun NGOs an. Eine Führungspersönlichkeit zeichnet sich innerhalb der demokratischen Opposition bislang nicht ab, die Parteien sind schwach und bleiben weiterhin diskreditiert, was zusätzlich zu Konsensverlust, Misstrauen, und Gesellschaftsspaltungen beiträgt. Als Vetoakteur könnte der nicht-chavistische Teil des Militärs aktiv werden; es ist Chávez jedoch bislang gelungen, den ihm zugeneigten Flügel der Streitkräfte weiter zu stärken.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Unter Chávez hat die Regierung mit einigem Erfolg versucht, die Rolle der OPEC zu stärken. Durch den innenpolitischen Dissens und als Folge des Ölstreiks hat Venezuela jedoch starke Einbußen hinnehmen müssen, innerhalb der OPEC wird über eine Reduzierung des venezolanischen Anteils nachgedacht. Als Ölland verfügt Venezuela nach wie vor über eigene finanzielle Ressourcen und ist weniger von der internationalen Zusammenarbeit abhängig als andere lateinamerikanische Länder. Außenpolitisch bemüht sich die Regierung um einen unabhängigen Kurs von den USA. So erklärte der Außenminister 2001 bei einem Besuch in Kuba, dass Venezuela nicht der Gesamtamerikanischen Freihandelszone (ALCA/FTAA) beitreten wolle. Die Regierung vermittelt auch dadurch keine Erwartungssicherheit an die internationale Umwelt, dass sie Gerüchten über eine angebliche Unterstützung der kolumbianischen Guerilla nicht glaubhaft entgegentreten kann oder will.

6. Gesamtbewertung

Das Gutachten kommt mit Blick auf die Ausgangsbedingungen, den Stand und die Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die bereits in den 60er Jahren gelegten Ausgangsbedingungen waren insgesamt mit den erwähnten Einschränkungen positiv zu bewerten. Trotz eines hohen staatlichen Anteils waren marktwirtschaftliche Strukturen vorhanden. Die Frage der staatlich-nationalen Identität schien gelöst, der öl-

reiche Staat blieb indessen unter seinen Möglichkeiten und konnte das Problem der Armut bei gleichzeitigem gesamtgesellschaftlichem Reichtum nicht lösen. Ein in den 80er Jahren unternommener Versuch zur Reform des Staates scheiterte unter anderem an dem mangelnden Reformwillen der Eliten und Parteien. Entgegen der von Chávez vorgetragenen Kritik an der repräsentativ-demokratischen Entwicklung des Landes und seinem an Bolívar inspirierten Diskurs von einer Neugründung muss die Nation nicht neu erfunden, sondern reformiert und besser regiert werden.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Chávez hatte die Wahlen 1998 mit der Pose des selbsternannten Retters gewonnen. In den beiden darauf folgenden Jahren hat er den Umbau des „alten“ politischen Systems vorangetrieben, in wirtschaftlicher Hinsicht hat er zurückhaltender, allerdings keineswegs effizient agiert. Die mangelnde Effektivität der oppositionellen Kräfte in der Nationalversammlung hat dazu beigetragen, dass die Menschen auf die Straße gingen. Die amtierende Regierung gilt als eine der ineffizientesten und chaotischsten Administrationen in den 170 Jahren unabhängiger Geschichte des Landes.

Die Koordination innerhalb der Regierung funktioniert schlecht, Folge ist ein ständiges Hin und Her. Ein Teil der Mitstreiter hat die Regierung verlassen. In welche Richtung die inhaltlichen Vorstellungen gehen, lässt sich schwer ausmachen. Während der Flügel des Chavismus auf eine direkte und plebiszitäre Demokratie setzt, wollen Teile der die Regierung mittragenden PPT weiter die Parteien beteiligen. Im Verlaufe des Streiks in der Ölindustrie sank die Förderung von 2,5 Millionen Barrel auf vorübergehend nur noch 340.000, um ab Mitte Januar 2003 wieder langsam anzusteigen. Nach Regierungsangaben wurde schon im März 2003 wieder die Exportkapazität vor dem Streik erreicht. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten des Ausstandes werden auf 10 Milliarden US-Dollar geschätzt.

(3) *Management:* Das Fazit zur Gestaltungsleistung der Akteure fällt deutlich negativ aus. Die amtierende Regierung hat sich als wenig kompetent erwiesen und zur extremen politischen Polarisierung der Gesellschaft beigetragen. Die Maßnahmen zur Reorganisation von PDVSA deuten auf eine stärkere Durchdringung durch regierungsnahen Kräfte hin. Chávez, der aufgrund seiner Versprechungen über die Bekämpfung der Korruption gewählt wurde, sah sich Vorwürfen wegen der Veruntreuung von Geldern im Rahmen des Plan Bolívar und von Wahlkampfspenden über die spanische Bank BBVA ausgesetzt. Im jüngsten Bericht von *Transparency International* rutschte Venezuela auf einen der letzten Plätze ab. Die venezolanischen Exporte sanken 2002 um 2% gegenüber dem Vorjahr.

7. Ausblick

Für 2003 wird ein Minuswachstum des BIP in der Höhe von 20% nicht ausgeschlossen, es ist von dem wahrscheinlich schlechtesten Wirtschaftsjahr seit 144 Jahren die Rede. Nach Massenentlassungen bei PDVSA – die Rede ist von über 10.000 Personen – dürften die frei werdenden Stellen mit Parteigängern der „Revolution“ besetzt werden. PDVSA soll in zwei große Betreiberfirmen aufgelöst, intern umstrukturiert und Teile des Auslandsgeschäfts veräußert werden. Im Januar 2003 kam es zur Aussetzung des Devisenhandels und zu Wechselkurskontrollen, im Februar 2003 sprach Chávez von einer möglichen Schließung von Fernsehkanälen im Zuge der Anwendung des Gesetzes zur sozialen Verantwortung der Medien und von einem notwendigen Verschwinden des Gewerkschaftsverbandes CTV.

Der zunächst in seiner politischen Überlebensfähigkeit unterschätzte Chávez will die „Revolution“ konsolidieren und vorantreiben. Nachdem der zweimonatige Streik 2002/2003 ohne ein unmittelbares Ergebnis blieb, sieht sich die Opposition geschwächt, zumal die Differenzen zwischen den verschiedenen Gruppen und Personen nicht beigelegt werden konnten. Die Zukunftsszenarien reichen von der Abhaltung eines so genannten Abberufungsreferendums über Einberufung von Neuwahlen auf der Grundlage einer mit externer Vermittlung erzielten Einigung zwischen Regierung und Opposition bis hin zu dem Szenario von sozialen Unruhen mit ungewissem Ausgang aufgrund einer sich weiter verschlechternden ökonomischen Lage der Mehrheit der Bevölkerung. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass Chávez die autoritäre Entwicklung weiter vorantreibt.