



Das andere Venezuela

Über den Aufbau partizipativer Strukturen im Venezuela der »Bolivarischen Revolution«

Der internationale Bekanntheitsgrad Venezuelas ist im vergangenen Jahrzehnt stark angestiegen. Während das südamerikanische Land bis Anfang des neuen Jahrtausends noch relativ wenig Aufmerksamkeit in der internationalen Medienlandschaft fand, rückt es heute immer wieder in den Mittelpunkt der medialen Öffentlichkeit. Das dabei vermittelte Bild ist etwa so stark polarisiert wie das Land selbst.

VON JAN KÜHN

Während manche in Venezuelas Präsidenten Hugo Chávez einen Helden und Befreier sehen, herrscht in den privaten Medien eine Dämonisierung desselben vor. Hauptaugenmerk wird dabei auf das vermeintliche Abgleiten in ein autoritäres System gelegt, in dem Meinungs- und Pressefreiheit sowie individuelle Menschenrechte immer weiter einge-

schränkt werden. Völlig unbeachtet bleiben dabei in der Regel die äußerst spannenden – und oft auch spannungsreichen – Prozesse der Basisorganisation und der Umgestaltung des Staates hin zu partizipativen Formen der Mitbestimmung. Das »andere Venezuela« der Nachbarschaftsräte und Landkomitees, der Wassertische und Basismedien, also

der Selbstorganisation und -ermächtigung existiert in diesen Darstellungen nicht.

Der Ruf nach einer umfassenden Demokratisierung der Gesellschaft war ein entscheidendes Element im Aufstieg Hugo Chávez' zum Präsidenten. Schon seit dessen Putschversuch gegen die Regierung von Carlos Andrés Pérez im Jahr 1992 wurde die Einberufung einer verfassunggebenden Versammlung zu einem der Hauptthemen der (oppositionellen) politischen Diskussion. Nachdem das Land in den 1980er Jahren einen starken wirtschaftlichen Abstieg durchlebte, war die Antwort der Regierung Pérez durch und durch neoliberal. Seine Politik, die im Wesentlichen den Weisungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) entsprach, führte zum »Caracazo«, dem größten Volksaufstand in der Geschichte des Landes im 20. Jahrhundert¹, und zur endgültigen Delegitimierung des politischen Systems in den 1990er Jahren.² Was in den 1980er Jahren als wirtschaftliche Krise begonnen hatte, entwickelte sich in den 1990ern zu einer politischen, institutionellen Krise. Diese mündete 1998 in die Wahl Hugo Chávez'.

Neu(be)gründung des Staates

Eine seiner ersten Amtshandlungen war die Ausrufung von Wahlen für eine verfassunggebende Versammlung. Ein Jahr später stimmten mehr als 70 Prozent der Bevölkerung für die neue Konstitution, die das Land zu einer »partizipativen und protagonistischen« Demokratie machen sollte. Die neue Verfassung, die im März 2000 in Kraft trat, beinhaltet eine große Zahl von Artikeln, die direkt oder indirekt Bezug auf Partizipationsformen nehmen. Wie ein roter Faden zieht sich die Erhebung der Bevölkerung zur Protagonistin in der Entwicklung des Landes durch den Text. Zwar blieben die meisten repräsentativen Formen des alten politischen Systems (in reformierter Form) erhalten, doch wurden diese durch eine Vielzahl von Beteiligungsmöglichkeiten ergänzt. Einerseits sind hier direktdemokratische Elemente zu nennen. So werden Referenden auf Bundesebene ermöglicht, die durch den Präsidenten, das Parlament oder 10 Prozent der Wahlberechtigten einberufen werden können (Art. 71). Ähnliche Möglichkeiten existieren auf regionaler und kommunaler Ebene. Andererseits gibt es die Möglichkeit von Abwahlreferenden, die es erlauben, jeden gewählten Amtsträger nach der Hälfte der Amtszeit aus seiner Position zu entfernen (Art. 72).³ Darüber hinaus können durch Refe-

renden Gesetze der Nationalversammlung und internationale Verträge bestätigt und widerrufen werden (Art. 73 und 74).

Neben diesen direktdemokratischen Elementen schreibt die Verfassung aber auch die Verpflichtung des Staates fest, »die Schaffung der bestmöglichen Bedingungen« für die Ausübung der Partizipation der Bevölkerung zu ermöglichen (Art. 62). Unter anderem hat dies dazu geführt, dass auf gesetzlicher Ebene eine ganze Reihe von Partizipationsmöglichkeiten geregelt worden sind und sich auch weiterhin in Entwicklung befinden. Das »Herzstück« der neuen partizipativen Demokratie in Venezuela sind heute die als *Consejos Comunales* bezeichneten Nachbarschaftsräte. Sie wurden 2006 per Gesetz geschaffen, greifen aber auf verschiedene bereits existierende Formen der Partizipation zurück, die in den Jahren zuvor entstanden waren.

Von der Mitsprache zur Ermächtigung

Zunächst sollten die »Lokalen Räte Öffentlicher Planung« (CLPP) eine Beteiligung der Bevölkerung an der lokalen Politik und Verwaltung ermöglichen. Sie waren als eine Koordinationsinstanz von Nachbarschaftsorganisationen und Lokalverwaltungen gedacht. Dennoch zeigte sich relativ schnell, dass der Versuch, die CLPP als partizipative Institutionen zu etablieren, scheitern würde. Hierfür werden in der Regel drei Gründe angeführt⁴: Einerseits hatte die »organisierte Nachbarschaft« zwar eine formelle

1 Der Aufstand wurde blutig niedergeschlagen. Dabei starben verschiedenen Schätzungen zufolge hunderte bis tausende von Menschen. Die von der damaligen Regierung offiziell anerkannte Zahl lag bei 277 Toten.

2 So ergaben zum Beispiel Umfragen Anfang 1992, dass 84 Prozent der Bevölkerung kein Vertrauen in die Regierung mehr besaß. Gegenüber den Parteien waren es gar 91 Prozent. Vgl.: Welsch, Friedrich (1992): Venezuela. Transformación de la

cultura política, In: Nueva Sociedad, Nr. 121, S. 16–20, S. 19.

3 Bekanntestes Beispiel hierfür ist das von der Opposition gegen Chávez angestrebte Referendum für dessen Absetzung im August 2004 – ein Schuss, der nach hinten losging, konnte der Präsident seine Position nach Jahren der Konfrontation durch den Wahlsieg (59,1%) doch konsolidieren.

4 U.a. Azzellini, Dario (2009): Volksmacht und Emanzipation. Kommunale Räte in Venezuela,

In: Gerlach, Olaf et al (Hrsg.): Globale Solidarität und linke Politik in Lateinamerika, Berlin: Dietz, S. 245–255; Diniz, Ana Paula & López, Grisell (2007): Poder Popular y Democracia Participativa. Estado Social, Economía Social, Consejos Comunales, Caracas: Paredes; Harnecker, Marta (2009): De los Consejos Comunales a las Comunas. Construyendo el Socialismo del Siglo XXI, <http://www.rebelion.org/docs/83276.pdf> (Zuletzt besucht: 2. 11. 2010).

Mehrheit inne, de facto war das Gewicht der VertreterInnen der staatlichen Institutionen jedoch größer. Durch ihre privilegierte Position gelang es den BürgermeisterInnen fast immer, eine tatsächliche Beteiligung der Bevölkerung zu vermeiden oder die entscheidenden Stellen mit Gefolgsleuten zu besetzen. Andererseits war es ohne eine ausreichend organisierte Basis unmöglich, auf demokratischem Wege die VertreterInnen zu bestimmen. Schließlich war die geographische Fläche, für die ein CLPP »zuständig« sein sollte, deutlich zu groß, um basisdemokratische Prozesse zu ermöglichen. So haben viele Bezirke in urbanen Gebieten mehrere hunderttausend Einwohner, manche gehen gar in die Millionen.

Diese Probleme führten dazu, dass sich die CLPP nicht etablierten. Von Seiten der Regierung wurden die Defizite der CLPP schließlich anerkannt, was sich in der Gründung der *Consejos Comunales* (CC) niederschlug. Diese hatten zuvor als Untereinheit der CLPP existiert und erhielten im April 2006 einen gesetzlichen Rahmen. Anfang 2010 existierten über

30 000 *Consejos Comunales* in allen Bundesstaaten des Landes⁵. Eine flächendeckende Einführung der lokalen Rätestrukturen würde bei einer Bevölkerung von 28 Millionen Menschen etwa 50 000 dieser Räte bedeuten.

Der Aufbau von *Consejos Comunales* begann bereits vor Verabschiedung des Gesetzes. Bereits ab 2005 koordinierten sich in ihnen verschiedenste bestehende Basisorganisationen auf lokaler Ebene. Davon sind zwei hervorzuheben, da sie zumindest in Fragen öffentlicher Planung von großer Bedeutung sind: Die urbanen Landkomitees (*Comités de Tierra Urbana*, CTU) und die »Wassertische« (*Mesas Técnicas de Agua*, MTA). Da in Venezuela fast 95 Prozent der Bevölkerung in Städten leben, haben diese Organisationen große Bedeutung für die Organisation an der Basis.⁶

Urbane Landreform von unten

Die urbanen Landkomitees wurden im Februar 2002 durch ein Präsidialdekret ins Leben gerufen. Diese

5 Die Angaben zur genauen Zahl der CC variieren und reichen von knapp über 30 000 bis zu etwa 36 000.

6 Weitere wichtige Vorläufer sind die Gesundheitskomitees und auch Basismedien.



Foto: akj-Fotograf_innen (Creative Commons Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0)

Initiative, die unter Mitarbeit von Basisorganisationen erstellt wurde, war praktisch die Anerkennung zweier Missstände durch die Regierung Chávez. Einerseits wurde eingestanden, dass die Wohnungsbaupolitik in Venezuela versagt hatte.⁷ Andererseits bedeutete das Dekret 1666 die symbolische Anerkennung einer über Jahrzehnte ausgeschlossenen Bevölkerungsmehrheit, die in den Barrios lebt. Sie hatten für die vorhergehenden Regierungen allenfalls als billige Arbeitskräfte, nicht jedoch als BürgerInnen mit garantierten Rechten existiert. Durch die Schaffung der CTU akzeptierte die Regierung deren wichtigen Beitrag für die Lösung des Wohnungsproblems. Denn die Landkomitees bekamen sehr konkrete Mitspracherechte in einem Prozess, den man als »urbane Landreform« charakterisieren kann: Da der Großteil der Barrios durch illegale oder extralegale Besetzungen von Land entstanden ist, ist ihre Existenz immer durch eine rechtliche Unsicherheit geprägt gewesen. Die CTU sollten einen Prozess organisieren, in dem den BewohnerInnen der Barrios Landtitel übertragen werden. Damit wurde der Legalisierungsprozess der Barrios direkt in die Hände der organisierten »comunidades«⁸ gelegt.

Die CTU sind Komitees aus sieben bis elf gewählten BewohnerInnen eines selbst zu bestimmenden geographischen Raumes, der nicht mehr als 200 Familien beherbergen sollte – im Durchschnitt sind es knapp 150.⁹ Die Komitees werden bei der zuständigen Behörde registriert und erhalten eine kleine Ausbildung, um ihr Wohnumfeld vermessen sowie Karten und Katasterpläne erstellen zu können. Schließlich realisieren sie eine Bestandsaufnahme ihrer Nachbarschaft und leiten den Prozess der Registrierung ein, der in der Titelvergabe mündet. Nach offiziellen Angaben existierten im August 2009 insgesamt 7332 Landkomitees. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden 438310 Landtitel vergeben, d.h. es haben über zwei Millionen Menschen von der Vergabe der Titel profitiert. Allerdings ist die urbane Landreform bis dato noch auf den Boden beschränkt, der sich im Besitz des Staates, staatlicher Institutionen oder der regionalen bzw. kommunalen Verwaltung befindet.

Kampf um das Recht auf Wasser

Ein anderer Vorläufer der *Consejos Comunales* sind die sogenannten Wassertische (MTA). Sie entstanden vor dem Hintergrund der Wasserproblematik vor allem in den Städten. Denn die Versorgung basiert auf einem von Chaos und Misswirtschaft geprägten Lei-

tungssystem: Das Trinkwasser für Caracas kommt aus neun verschiedenen Stauseen, die teilweise mehrere hundert Kilometer von der Stadt entfernt sind. Durch die Lage Caracas' in etwa 900 Metern über dem Meeresspiegel muss das Wasser dieser Stauseen bis zu 600 Höhenmeter nach oben gepumpt werden. Stromausfälle oder starke Regenfälle können dadurch schnell zu Wasserproblemen führen. Hinzu kommt das marode Leitungssystem vor allem der Barrios, das in den vergangenen Jahrzehnten nie die notwendigen Investitionen in Wartungsarbeiten erfahren hat. Dies hat dazu geführt, dass fast die Hälfte des Wassers versickert, bevor es die KonsumentInnen erreicht. Noch Anfang der 1990er Jahre waren Millionen von BarriobewohnerInnen auf die Wasserlieferungen von Tanklastwagen angewiesen.

Um das Problem der Wasserversorgung anzugehen, griffen die staatlichen Wasserunternehmen die Erfahrungen wieder auf, die Anfang der 1990er Jahre mit den Wassertischen gemacht wurden.¹⁰ Die NutzerInnen organisieren sich auf nachbarschaftlicher Ebene in den Wassertischen und fertigen eine Analyse der Situation in ihrem Wohnumfeld an. Die Wasserunternehmen koordinieren sich dann in sogenannten »Kommunalen Wassertischen« (CCA) mit VertreterInnen der Wassertische.

Auf rechtlicher Ebene wurde dieses Modell 2001 institutionalisiert, indem die Wassertische zu juristischen Personen erhoben wurden. Per Gesetz¹¹ wurde die Dezentralisierung der Wasserversorgung geregelt, die Kompetenzen auf die Bezirke übertragen und diese beauftragt, durch die Wassertische Partizipationsmöglichkeiten auszubauen. Nachdem das Konzept in der Hauptstadt erfolgreich angewandt wurde, begann ein Prozess der Ausweitung über das gesamte Land. Anfang 2009 existierten Angaben offizieller Stellen zufolge etwa 6600 Wassertische.

Heute sind die Wassertische fester Bestandteil der Wasserversorgung. Sie arbeiten in immer mehr Teilen des Landes mit den zuständigen Behörden zusammen. Mit Erfolg: Nach Angaben des bundesweit zuständigen Wasserdienstleisters Hidroven stieg die Versorgung mit Trinkwasser von 80,45 Prozent 1998 auf 91,7 Prozent Ende 2007. Die Anbindung ans Abwassersystem wurde um mehr als 30 Prozent erhöht.¹²

Lokale Selbstregierung in Räten

Die Erfahrungen der Landkomitees und der Wassertische flossen ab 2006 neben anderen Basisstruk-

7 In den Barrios wurden in den vergangenen 50 Jahre so viele Wohneinheiten gebaut, wie von Staat und Privatwirtschaft zusammen.

8 Die *comunidad* ist die nachbarschaftliche Basis der CC und anderer Basisorganisationen. Sie geht auf eine relativ flexible Selbstdefinition der BewohnerInnen eines bestimmten geographischen Gebietes zurück. Häufig existiert in Venezuela eine lokale Identität, die auf diesen Grenzen beruht.

9 Vgl.: Wilpert, Gregory (2007): *Changing Venezuela by Taking Power. The History and Policies of the Chávez Government*, London/New York: Verso, S. 118.

10 Nach dem Wahlsieg des linken Bürgermeisters Aristóbulo Istúriz 1993 wurden zum ersten Mal MTA zur Lösung der Wasserprobleme eingeführt. Nachdem dieser die folgende Wahl verlor, schaffte der neue Bürgermeister Antonio Ledezma die Beteiligungsinstanzen wieder ab.

11 Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento (LOPSAPS).

12 Hidroven (2008): *Indicadores de Gestión del 2008*, www.hidroven.gov.ve/publicaciones/Indicadores%20MARZO2008.ppt (Zuletzt besucht: 2. 11. 2010).

turen in die Gründung der *Consejos Comunales* ein. Diese Kommunalen Räte sind Instanzen lokaler Selbstregierung, welche die Partizipation der Bevölkerung an den Belangen ihres direkten Lebensumfeldes ermöglichen sollen. Ein CC kann in urbanen Gegenden von etwa 150 Familien gegründet werden, in ländlichen Gegenden sind ca. 20 Familien notwendig und in indigenen Gemeinden zehn. Insbesondere für die Entwicklung in den Barrios haben die Kommunalen Räte eine besondere Bedeutung, da sie über Mittel bestimmen können, die notwendig sind, um die defizitäre Situation dieser Wohngegenden zu verbessern.

Die *Consejos Comunales* haben die Aufgabe, soweit vorhanden, die verschiedenen Formen der Organisation in den *comunidades* unter einem Dach zusammenzuführen. In Gemeinden, in denen vor Gründung eines CC noch keine oder nur wenige Organisationen bestehen, können diese in Form von Komitees gegründet werden. Das höchste beschlussfassende Gremium eines CC ist immer die Vollversammlung. Die SprecherInnen der Kommissionen haben lediglich ausführende Funktion.

Den *Consejos Comunales* steht für die Projekte, die von den verschiedenen Komitees entworfen und von der Vollversammlung bestätigt werden, ein breites Spektrum an Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung. Bisher arbeiten die CC projektbezogen, d. h. es wird ein Projekt ausgearbeitet und dann eine Finanzierung gesucht. Den Großteil der Mittel, die vom Staat an die CC übertragen werden, verwaltet der Safonacc¹³. Dieser Fonds speist sich aus wirtschaftlichen Sonderzuweisungen aus dem Gewinn durch Rohstoffe und aus dem Dezentralisierungsfonds FIDES, der die Verteilung eines Teils der im Bundeshaushalt vorgesehen Mittel regelt.

Inzwischen sind die *Consejos Comunales* dazu übergegangen, sich in lokalen Netzwerken zu organisieren. In den sogenannten *Comunas* schließen sich um die zehn benachbarte CC zusammen, um gemeinsam Projekte anzugehen, die über den relativ engen geographischen Rahmen der Nachbarschaft hinausgehen. Im Gegensatz zu den CC befinden sich die *Comunas* allerdings noch in einer eher experimentellen Phase. Im Parlament wird derzeit an einem gesetzlichen Rahmen für die *Comunas* gearbeitet.

Konfliktpotentiale in der Praxis

Die konkrete Praxis der Beteiligungsinstanzen ist von vielen Widersprüchen durchzogen und ent-

spricht nicht den Idealvorstellungen aus dem Gesetzestext. Eines der am häufigsten genannten Probleme sind die Bürokratie und Ineffizienz der Behörden. Auch wenn die CC nicht von den Entscheidungen der staatlichen Institutionen abhängig sind (oder zumindest sein sollen), so kommen sie doch nicht umhin, bestimmte formale Prozesse zu durchlaufen, um ihre Projekte zu realisieren. Zwar sind die Behörden nicht befugt, Vorgänge abzulehnen, dennoch können sie deren Umsetzung erheblich erschweren, indem sie Prozesse verlangsamen, die Personen immer wieder zu anderen Stellen schicken oder einfach nicht auf Anträge und Anfragen reagieren. Ähnliche Probleme stellen sich bei der Vergabe von Landtiteln. AktivistInnen beklagen immer wieder die hohen bürokratischen Hürden, die nötig sind, um tatsächlich an die Titel zu gelangen.

Hand in Hand mit der Bürokratie geht die Korruption, die nach wie vor in weiten Teilen der Verwaltung ein großes Problem darstellt und eine Ursache für die Verzögerungen ist. In manchen Fällen kommen die Mittel nie am Ort ihrer Bestimmung an, weil sie zuvor veruntreut werden. Ob das Ausbleiben einer Antwort durch die Behörde lediglich der Komplexität der Verfahren, bewusster Blockade oder aber des Fehlens der Mittel aufgrund von Korruption geschuldet ist, ist für die eigentlichen EmpfängerInnen der Gelder in der Regel nicht ersichtlich.

Instrumente der Ermächtigung?

Die *Consejos Comunales* sind mit dem Anspruch geschaffen worden, eine Ermächtigung der Bevölkerung zu erreichen. Diesem Anspruch werden sie auch mit Einschränkungen gerecht, welche teilweise interner und externer Natur sind. So kann der sehr offene Charakter der Strukturen missbraucht oder instrumentalisiert werden und damit den basisdemokratischen Grundsätzen entgegenstehen. Oder aber die Behörden, mit denen die CC zwangsweise interagieren, können Prozesse verlangsamen oder gar gänzlich verhindern, so dass die Effektivität der partizipativen Instanzen eingeschränkt wird.

Ein vergleichbares Spannungsverhältnis, wie das für die CC beschriebene, ist für die städtischen Landkomitees (CTU) zu konstatieren. Sie haben auf der einen Seite große Freiheiten und Einflussmöglichkeiten auf den Prozess der Feststellung der Besitzverhältnisse und der Kartographierung der betroffenen Gebiete. Für den Prozess der Vergabe von

¹³ Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales



Landtiteln sind diese aber dennoch von institutionellen Prozessen abhängig, die die Ausstellung der Zertifikate häufig verlangsamen. Auch von gesetzgeberischer Seite sind Blockaden zu beobachten, die vor allem die Regulierung von Boden in privatem Besitz betreffen. So hat die Nationalversammlung beispielsweise bereits vor über einem Jahr ein Gesetz für die »urbane Landreform« in erster Lesung beschlossen. Seitdem warten die CTU jedoch darauf, dass das Gesetz endgültig verabschiedet wird. Solche Verzögerungen führen BasisaktivistInnen häufig auf Widerstände innerhalb des chavistischen Lagers zurück. Denn innerhalb der Regierungspartei PSUV existiert eine starke Strömung, die zwar den politischen Prozess des Präsidenten mitträgt, eine Radikalisierung aber vermeiden will. Im aktuellen Parlament sitzen viele VertreterInnen dieser »gemäßigten« Strömung.¹⁴

Trotz der erwähnten Probleme lässt sich zusammenfassend festhalten, dass zumindest in manchen Bereichen eine tatsächliche Umverteilung von

Macht stattgefunden hat. Wo dies der Fall ist, werden die Menschen dazu ermächtigt, in kollektiven Formen über die Entwicklung ihres Lebensumfeldes (mit) zu bestimmen. Die Mitsprachemöglichkeiten sind dabei nicht allein auf die konsultative Ebene begrenzt, sondern es werden Entscheidungsbefugnisse direkt an die organisierte Bevölkerung übertragen. Gleichzeitig zeigt sich in der Arbeit der partizipativen Strukturen aber ein sehr deutlicher Widerspruch zu den repräsentativen Institutionen des Staates, die häufig der Idee einer Ermächtigung der Basis entgegenstehen. Für die Zukunft partizipativer Strukturen in Venezuela wird entscheidend sein, ob sich diese sowohl auf legislativer als auch auf faktischer Ebene gegen die starke Position der Institutionen des »alten Staates« werden behaupten können. Zumindest haben sie in der Person des Präsidenten einen mächtigen Fürsprecher gefunden und viele Gesetzesinitiativen deuten in die Richtung einer Stärkung der *Consejos Comunales* und der mit ihnen verbundenen Strukturen. ◀

¹⁴ Vgl.: Kühn, Jan (2010): Parlament soll urbane Landreform beschleunigen, In: Portal amerika21.de, <http://amerika21.de/nachrichten/2010/09/13848/ctu-landreform> (Zuletzt besucht: 2. 11. 2010).