Dieser zweite Teil der Serie befasst sich mit den von Präsident Hugo Chávez geprägten Jahren und den Spannungsfeldern zwischen sozialen Errungenschaften, Demokratisierung und der Personalisierung von Macht. Von **Detlef Koch**.

Dieser Beitrag ist auch als Audio-Podcast verfügbar.

https://www.nachdenkseiten.de/upload/podcast/260123-Serie-Venezuela-Teil-2-NDS.mp3

Podcast: Play in new window | Download

Den ersten Teil der Serie finden Sie unter diesem Link.

Einordnung: Ausgangslage 1999 – 2003

Wer die strukturellen Voraussetzungen dieser Entwicklung genauer nachvollziehen möchte, findet sie im ersten Teil der Serie. Dort wird die politische Ordnung Venezuelas vor 1999 rekonstruiert – das Puntofijo-Abkommen, seine sozialen Ausschlüsse und seine wachsende Legitimationskrise. Für das vertiefte Verständnis der Chávez-Jahre empfiehlt es sich daher, auch diesen ersten Teil zu lesen.

Als Hugo Chávez 1999 das Präsidentenamt übernahm, traf sein Projekt auf eine Gesellschaft in Legitimationskrise. Das Puntofijo-Parteiensystem war diskreditiert; staatliche Institutionen galten vielen als korrupt, sozial selektiv und reformunfähig. Die sozialen Folgen der Anpassungspolitik der 1990er-Jahre – Reallohnverluste, Ausweitung prekärer informeller Beschäftigungsverhältnisse, Einbruch öffentlicher Dienste – hatten breite Schichten politisch entfremdet. Der Anspruch der neuen Regierung lautete deshalb nicht primär „Regierungswechsel“, sondern eine politische Neugründung: Staat und Demokratie sollten in Richtung Teilhabe, sozialer Rechte und Souveränität umgebaut werden.

Die frühen Chávez-Jahre waren entsprechend weniger durch einen stabilen sozialökonomischen Masterplan geprägt als durch institutionelle Neuordnung, zunehmende politische Polarisierung zwischen Regierung und alten Eliten sowie Teilen der Mittelschichten und die Suche nach staatlicher Durchsetzungsfähigkeit gegenüber etablierten wirtschaftlichen Machtgruppen, oppositionellen Staatsapparaten und politisch einflussreichen Medienakteuren. Nach dem gescheiterten Putschversuch im April 2002 durch Teile des Militärs, führende Wirtschaftsverbände und oppositionelle Medien, in dessen Verlauf zentrale Verfassungsorgane suspendiert und durch ein außerrechtliches Übergangsregime ersetzt wurden, sowie dem Ölstreik 2002/03, der durch die Führung der

staatlichen Erdölgesellschaft Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) eine massive wirtschaftliche Blockade auslöste, verschärfte sich der institutionelle Konflikt grundlegend. Beide Ereignisse markierten eine offene Konfrontation um die Frage, wer über staatliche Schlüsselressourcen, Entscheidungsgewalt und demokratische Legitimation verfügt. Die Regierung reagierte darauf mit einer stärkeren Rezentralisierung exekutiver Kompetenzen, einer politischen Neuordnung strategischer Institutionen und einer systematischen Absicherung ihrer Handlungsfähigkeit gegenüber außerinstitutionellen Machtansprüchen.

Soziale Transformation: Reichweite und Grenzen

Ab 2003/04 etablierte die Chávez-Regierung ein Bündel paralleler Sozialprogramme, die Misiones[1]. Sie zielten auf Alphabetisierung und Bildung, medizinische Grundversorgung, Ernährungs- und Preisstützung sowie Armuts- und Rentenpolitik. Für die 2000er-Jahre dokumentiert das Center for Economic and Policy Research (CEPR) deutliche Verbesserungen zahlreicher sozialer Indikatoren: Rückgang von Armut und extremer Armut, sinkende Ungleichheit, Ausbau von Gesundheitsleistungen und Bildungszugängen. In der Hochphase entstand ein sozialpolitischer Inklusionsschub, der besonders in vormals marginalisierten Stadtvierteln sichtbar wurde.

Zentral ist die Unterscheidung zwischen kurzfristiger sozialer Inklusion bislang ausgeschlossener Bevölkerungsgruppen in Versorgung, Bildung und politische Sichtbarkeit einerseits und langfristiger Institutionalisierung sozialer Rechte, Verwaltungsroutinen und staatlicher Leistungsfähigkeit andererseits. Die Misiones waren in der Anfangsphase besonders wirksam, weil sie Niedrigschwelligkeit und Präsenz im Territorium herstellten und bestehende Bürokratien umgingen. Politisch war das funktional: schnelle Sichtbarkeit staatlicher Leistungen, Mobilisierung, ein Gefühl von Anerkennung in den barrios[2]. Administrativ war es ebenfalls funktional, weil es Entscheidungs- und Umsetzungswege verkürzte. Der Preis war jedoch eine strukturelle Doppelstaatlichkeit: Parallelprogramme standen häufig neben regulären Ministerien, statt sie zu reformieren und dauerhaft zu ersetzen. Das erhöhte kurzfristig die Reichweite, schwächte aber langfristig Routine, Kontrolle und Verlässlichkeit.

Ein zweiter Mechanismus betrifft die Abhängigkeit von Ölpreiszyklen. Die 2000er-Jahre waren von hohen Öleinnahmen geprägt; das ermöglichte expansive Sozialausgaben. Die analytisch entscheidende Frage lautet daher, ob aus Ressourcenzuflüssen dauerhafte Kapazitäten wurden: Personal, Infrastruktur, Verwaltungsroutinen, transparente Budgetierung, überprüfbare Rechtsansprüche. Die empirische Befundlage weist hier auf ein ambivalentes Bild hin: große Reichweite und sichtbare Verbesserungen auf der einen Seite, institutionelle Schwächen, Qualitätsprobleme und politisierte Implementierung auf der

anderen. Soziale Fortschritte waren real, doch die Transformation blieb in Teilen zerbrechlich, weil sie nicht konsequent in universelle, regelgebundene Institutionen überführt wurde.

Unter sozialen Menschenrechtsmaßstäben ist der Ausbau von Zugang zu Gesundheit, Bildung und Grundversorgung grundsätzlich positiv zu bewerten, sofern er nicht diskriminiert. Aber er muss institutionell gesichert werden. Demokratietheoretisch problematisch wird ein Modell immer dann, wenn soziale Rechte dauerhaft in Parallelstrukturen ausgelagert bleiben und dadurch gegenüber parlamentarischer Kontrolle, Rechnungslegung und Rechtsansprüchen nur begrenzt einklagbar sind.

Ambivalent ist zudem die Nachhaltigkeitsfrage: Soziale Inklusion kann politisch mobilisieren, ersetzt aber nicht den Aufbau belastbarer Strukturen, die auch bei sinkenden Ressourcen funktionieren.

Verfassung und politische Ordnung

Die Verfassung von 1999 etablierte eine Staatsarchitektur, die repräsentative und partizipative Elemente kombiniert. Zu den Beteiligungsinstrumenten zählen Referenden, Volksinitiativen und der Recall-Mechanismus[3]. Zugleich reorganisierte die Verfassung die Gewalten und stärkte auch die Exekutive (längere Amtszeit, Wiederwahl, präsidiale Kompetenzen). In der Folge wurden diese Instrumente intensiv genutzt: Venezuela erlebte eine hohe Dichte an Wahlen und Abstimmungen. Das spricht, als nackter Befund, für eine starke plebiszitär-elektorale Dynamik, gewissermaßen eine Regierung von „Unten“.

Im Zentrum der Chávez-Jahre stand ein grundlegender Spannungsbogen: Einerseits sollte Demokratie durch neue Beteiligungsformen vertieft werden, andererseits konzentrierte sich politische Macht zunehmend in der Exekutive. Instrumente wie Referenden oder Volksabstimmungen können dazu beitragen, politische Entscheidungen stärker an den Willen der Bevölkerung zurückzubinden. Sie ermöglichen es, staatliches Handeln direkt zu bestätigen oder zurückzuweisen. Zugleich verändern solche Verfahren aber die Funktionsweise politischer Auseinandersetzung. Wenn zentrale Konflikte immer wieder in Ja-oder-Nein-Abstimmungen über die Regierung oder den Präsidenten ausgetragen werden, rückt die Person der Führung stärker in den Mittelpunkt, während parlamentarische und institutionelle Vermittlung an Bedeutung verlieren.

Dass ein umfassendes Verfassungsreformpaket im Jahr 2007 in einem Referendum scheiterte, zeigt, dass diese Ordnung realen politischen Wettbewerb zuließ. Die zwei Jahre später beschlossene Aufhebung der Amtszeitbegrenzungen verschob das Gleichgewicht

jedoch erneut: Politische Stabilität wurde nun weniger über institutionelle Wechsel, sondern stärker über wiederholte plebiszitäre Bestätigung derselben Führung hergestellt. Die Regierung Venezuelas unter Chávez schuf auf der einen Seite schnell wirksame basisdemokratische Verfahren zur Versorgung der armen Bevölkerung, die aber nicht durch fest institutionalisierte Regeln abgesichert waren. Auf der anderen Seite kritisierten ihn die Eliten und die verbliebene kleine Mittelschicht dafür, dass er über Institutionenbesetzung, Gesetzgebungstechniken und Ressourcennutzung fast allein entschied.

Demokratisierung versus Personalisierung von Macht

Chávez war das Zentrum des politischen Systems. Die Regierungspartei (MVR, später PSUV) wurde im Verlauf stärker staatsnah und führungszentriert. Die zivil-militärische Allianz erhielt in der Verfassung von 1999 und in der politischen Praxis neue Bedeutung: Militärs wurden in Entwicklungsprogramme, Verwaltung und öffentliche Unternehmen eingebunden; Plan Bolívar 2000 gilt als frühes Beispiel für den Einsatz des Militärs in sozialpolitischen Aufgaben.

Die Personalisierung ist nicht nur Stil, sondern Organisationsprinzip. Sie bündelt Loyalitäten, beschleunigt Entscheidungen und hält eine heterogene Koalition zusammen. Gleichzeitig schwächt sie institutionelle Autonomie: Parteistrukturen, Ministerialverwaltungen und regionale Ebenen werden abhängig von präsidialer Steuerung, symbolischer Autorität und Ressourcenverteilung. Das begünstigt einerseits Legitimation über Wahlen und Mobilisierung, erschwert aber die Selbstkorrektur durch unabhängige Kontrolle, innerparteiliche Konkurrenz, institutionelle Gegenmacht.

Polarisierung wirkt als Beschleuniger dieser Dynamik. Wo Politik als existenzieller Nullsummenkonflikt gerahmt wird, sinkt die Bereitschaft zu Kompromiss und institutioneller Mäßigung. Die polarisierende Logik „Volk versus Elite“ kann vielleicht Exklusion sichtbar machen und Mobilisierung ermöglichen, sie kann aber auch die Legitimität des Gegners angreifen und den Spielraum pluralistischer Aushandlung verengen. Im venezolanischen Fall wurde diese Logik durch Putsch, Streik und dauerhafte Konfrontation zusätzlich verhärtet. Das Resultat ist ein System, das sich stark über Loyalität, Mobilisierung und plebiszitäre Bestätigung stabilisiert – mit strukturellen Risiken für Institutionen, die unabhängig sein müssten. **Das hat letztlich der Demokratie sehr geschadet.**

Aus demokratischer Perspektive kann eine starke Exekutive in Phasen des Systemumbaus handlungsfähig sein. Legitimitätsgewinne durch Mobilisierung ersetzen jedoch nicht die Notwendigkeit institutioneller Begrenzung. Wo Personalisierung dauerhaft bleibt, steigen Risiken von Abhängigkeit, informeller

Macht und Erosion rechtsstaatlicher Standards. Ein zentrales demokratisches Qualitätskriterium ist nicht nur, ob gewählt wird, sondern ob Machtwechsel realistisch möglich bleibt, ohne dass das System selbst zum Einsatzmittel wird.

Medienpolitik, Opposition und Polarisierung

Die Chávez-Jahre waren zusätzlich von heftigen Medienkonflikten geprägt. Private Medien agierten vielfach als oppositionelle Akteure; zugleich baute der Staat eigene Medien aus und schuf Regulierungsinstrumente. Akademische und NGO-Analysen verweisen auf eine Kombination aus fortbestehender Opposition und wachsender staatlicher Dominanz in der öffentlichen Kommunikation.

Entscheidend ist die Grenzziehung zwischen legitimer Medienregulierung und politischer Kontrolle. Regulierung von Frequenzen, Medienkonzentration oder Jugendschutz ist in Demokratien üblich. Problematisch wird sie, wenn sie selektiv und strategisch eingesetzt wird, um Oppositionelle zu marginalisieren oder Selbstzensur zu erzeugen. Zugleich war der venezolanische Konflikt nicht schlicht „Staat gegen freie Presse“: Teile privater Medien agierten als politischer Akteur, der nicht nur kommentiert, sondern interveniert. Gerade daraus speiste sich die gegenseitige Radikalisierung: Der Staat begründete Eingriffe mit politischer „Verteidigung“, die Opposition deutete sie als autoritäre Kontrolle. Für die Demokratiequalität zählt am Ende der Effekt: eine Öffentlichkeit, in der formale Pluralität existieren kann, aber strukturelle Asymmetrien zunehmen.

Ein Zwischenfazit

Die Chávez-Ära verbindet zwei Bewegungen, die sich gegenseitig verstärken und zugleich widersprechen: soziale Integration durch Umverteilung und Programme der Teilhabe – und eine wachsende Verdichtung exekutiver Macht, personenzentrierter Steuerung und konflikthafter Polarisierung. Viele Indikatoren sprechen für reale soziale Fortschritte in den 2000er-Jahren; zugleich deuten institutionelle Entwicklungen und Qualitätsanalysen auf sinkende demokratische Qualität im Sinne rechtsstaatlicher Begrenzung, fairer Wettbewerbsbedingungen und unabhängiger Kontrolle. Der Kern ist Ambivalenz: soziale Demokratisierung in der Breite bei gleichzeitiger institutioneller Machtverdichtung in der Spitze. Genau in dieser Spannung liegt das politisch prägende Erbe der Chávez-Jahre.

Verwendete Quellen

Primärquellen

- Verfassung der Bolivarischen Republik Venezuela (1999)
- Venezolanische Gesetzestexte zu Sozialprogrammen und Medienregulierung
- UNDP- und ECLAC/CEPAL-Dokumente zu sozialen Indikatoren (als Referenzrahmen)

Sekundärquellen

- Weisbrot, Mark; Ray, Rebecca; Sandoval, Luis: *The Chávez Administration at 10 Years* (CEPR)
- Ellner, Steve: *Venezuela's Social-Based Democratic Model: Innovations and Limitations*
- Strønen, Iselin Åsedotter: *„A Civil-Military Alliance": The Venezuelan Armed Forces before and during the Chávez era*
- Cannon, Barry: *Hugo Chávez and the Bolivarian Revolution*
- Corrales, Javier; Hidalgo, Manuel: *The Quality of the Venezuelan Democracy under Hugo Chávez (1999 – 2013)*

Titelbild: zmotions / Shutterstock

[«1] Zu den *Misiones* der Chávez-Regierung zählen die Alphabetisierungs- und Bildungsprogramme **Misión Robinson**, **Misión Ribas** und **Misión Sucre**, das Ernährungs- und Preisstützungsprogramm **Misión Mercal** sowie das Primärgesundheitsprogramm **Misión Barrio Adentro**.

[«2] Barrios – wörtl. Nachbarschaften sind die Armenviertel

[«3] Der *Recall-Mechanismus* (Abberufungsreferendum) ist ein Instrument direkter Demokratie und ermöglicht es der Wahlbevölkerung, ein gewähltes Amt – einschließlich des Präsidentenamtes – vor Ablauf der regulären Amtszeit durch eine Volksabstimmung abzuberufen, sofern zuvor eine festgelegte Mindestzahl an Unterstützungsunterschriften gesammelt wird. Das Instrument wurde erstmals 2004 auf nationaler Ebene angewandt, als

ein Abberufungsreferendum gegen Präsident Chávez stattfand, bei dem dieser im Amt bestätigt wurde.