

Selbstverwaltung von oben?

Postneoliberalismus und soziale Infrastruktur in Venezuela

Vor dem Hintergrund der Abrisspläne hiesiger Sozialstaatlichkeit stellt sich die Frage nach Alternativen zum neoliberalen Wirtschaftsmodell mit besonderer Dringlichkeit. Die venezolanische (Sozial-)Politik bietet – ganz im Sinne des internationalistischen Lernens – eine bemerkenswerte Vorlage für Überlegungen zu alternativen Formen der Vergesellschaftung und richtungweisenden Veränderungen gesellschaftlicher Institutionen. Die enge Verbindung von sozialer Infrastruktur und lokaler Selbstverwaltung prägen den sogenannten bolivarianischen Prozess ebenso sehr wie das Spannungsverhältnis zwischen dezentraler Basisorganisation und zentralistischem Etatismus.

Die Ideologie und Praxis des monetaristischen Neoliberalismus setzte sich zuallererst in den lateinamerikanischen Staaten durch. Bezeichnenderweise bedurfte die Öffnung der Nationalökonomien für Freihandel und ausländische Investitionen militärischer Gewalt (u.a. in Chile, Uruguay, Argentinien). An die Stelle bürgerlicher Regierungen traten offen repressive Staatsapparate, deren Funktion vorwiegend darin bestand, optimale Verwertungsbedingungen für internationales Kapital zu schaffen. Diese Entwicklung war nicht zuletzt Folge der Profitabilitätskrise des Fordismus in den kapitalistischen Zentren. Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung – allesamt Grundbedingungen für die Erschließung neuer profitabler Anlagemöglichkeiten – führten auf dem ganzen Kontinent zu einer verstärkten ökonomischen Polarisierung und zum Ausschluss eines immer größer werdenden Teils der Bevölkerung von grundlegenden Gütern und Dienstleistungen.

In Venezuela trat die neoliberale Agenda verhältnismäßig spät auf den Plan. Doch während der venezolanische Staat lange Zeit dank stabiler bis steigender Erdölpreise nach außen seine Souveränität, nach innen seine Wirkung als

VON MICHAEL KARRER

Garant politischer Stabilität mehr oder weniger bewahren konnte, verkehrte sich diese Situation in den 80er-Jahren in ihr Gegenteil. Erst mit dem nachhaltigen Verfall des Erdölpreises im Jahr 1983 zeigte sich die Verschuldung der Staatskassen in ihrem ganzen Ausmaß. Hinzu kam, dass ein Teil der privaten Gewinne aus dem Erdöllexport auf internationale Banken transferiert wurde und in Form von Krediten wiederkehrte. Zum ersten Mal in der Geschichte Petro-Venezuelas stand dem hochverschuldeten Staat eine ungemein bereicherte Bourgeoisie gegenüber, die ihm ihre direkte Herrschaft aufzuzwingen vermochte. Das außenwirtschaftliche Ungleichgewicht veranlasste die Regierung dazu, die Landeswährung abzuwerten. Ein drastischer Verfall der Reallöhne, die Ausweitung des informellen Sektors und Prekarisierung der Arbeitsbedingungen waren die direkten Konsequenzen der Krise. Die weitreichende Privatisierung der Grundversorgung verschlechterte zudem die Lebensbedingungen eines Großteils der Bevölkerung. Der Zugang zu Bildung, Wohnraum, Gesundheitsversorgung und anderen Formen sozialer Teilhabe wurde erneut zur Klasseneigenschaft. Als sich im Jahr 1989 die sozialdemokratische Regierung endgültig dem Diktat des IWF unterwarf, fand diese Entwicklung ihren tragischen Höhepunkt im sogenannten *Caracazo*, einer Ar-



FOTOS: INES PHILIPP

Palo Verde: Schulkinder in einer selbstorganisierten Schule von GenossenschaftlerInnen, aber von der Kirche finanziert

mutsrevolte von bis dahin unbekanntem Ausmaß, die Hunderte bis Tausende das Leben kostete.

Die politischen Umbrüche in Lateinamerika im Allgemeinen und in Venezuela im Besonderen sind vor diesem Hintergrund zu verstehen. Vor gut 14 Jahren wurde in Venezuela das postneoliberale Zeitalter ausgerufen. Weit davon entfernt, ein sozialrevolutionäres Unterfangen zu sein, begannen sich die neuen Mitte-Links-Regierungen Lateinamerikas auf den Sozialstaat zurückzubedenken. Die Partizipation der Bevölkerung – teilweise mit durchaus radikal-demokratischem Anspruch – und die Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums waren von da an wesentliche Elemente des politischen Programms der Regierungen in Venezuela, Uruguay, Argentinien, Brasilien, Bolivien und Ecuador.

In Venezuela wurden die Sozialausgaben seit dem Amtsantritt von Hugo Chávez merklich erhöht und staatliche Programme in großem Stil ins Leben gerufen. Die Sozialgesetzgebung garantiert der Bevölkerung seither einen verbesserten Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen. Kostenfreie medizinische Versorgung, Bildungsprogramme sowie ein großflächiger sozialer Wohnungsbau kamen bislang insbesondere den unteren Klassen zugute. Dabei gingen diese Sozialprogramme insofern mit Demokratisierungsprozessen einher, als sie sich auf bereits bestehende Organisierungserfahrungen in den Stadtteilen und Gemeinden stützten oder den Aufbau lokaler Selbstverwaltungsstrukturen förderten. Allein aufgrund des Informationsdefizits der staatlichen Administration über den Zustand und die konkrete Beschaffenheit der jeweiligen Örtlichkeiten bot eine wie auch immer bestimmte lokale Selbstverwaltung die einzige Möglichkeit, eine bedarfsgerechte soziale Infrastruktur herzustellen und zu betreiben. Diese Situation ist wiederum einer spezifischen Stadtentwicklung geschuldet, die mit der Dynamik des rentistischen Kapitalismus ebenso verbunden ist wie mit der Unfähigkeit der Regierungen, die rasante Verstädterung Mitte des 20. Jahrhunderts zu steuern. Informelle Aneignung von Land und die Selbstorganisation in den Stadtteilen sind gleichermaßen Konsequenzen desselben Entwicklungsmodells. Heute stützt sich die Regierung auf diese Organisierungserfahrungen, sowohl zu administrativen Zwecken als auch um die Umstrukturierung der politischen Territorialität voranzutreiben.

Auf diese Weise konnte im Zuge des Gesundheitsprogramms *Barrio Adentro* („Hinein ins Viertel“) ab dem Jahr 2003 binnen kürzester Zeit ein flächendeckendes Netz medizinischer Einrichtungen geschaffen werden, das von medizinischer Primärversorgung über Polikliniken bis hin zu Spezialkliniken reicht. Neben der Kooperation mit kubanischen ÄrztInnen der *Misión Médica Cubana* setzte das Sozialprogramm auf die lokale Organisierung in den Stadtteilen. Bedingung hierfür war der Aufbau von Gesundheitskomitees, die neben logistischer Arbeit Informations- und Aufklärungsaufgaben übernehmen sollten. Die Komitees bildeten damit eine Schnittstelle zwischen den Koordinierungsstellen des Gesundheitsministeriums und den Stadtteilen und Gemeinden.

Gerade für die BewohnerInnen der Armenviertel (*barrios*) ist eine lokale medizinische Versorgung aufgrund langer Anfahrtswege und mangelhafter Infrastruktur lebenswichtig. Davon abgesehen sind die herkömmlichen öffentlichen Kliniken

tendenziell überbelegt und weisen hohe Wartezeiten auf. Ein beträchtlicher Teil der VenezolanerInnen kann sich keine private medizinische Behandlung leisten. Nach wie vor lebt die Mehrheit der Bevölkerung von informeller Arbeit oder ist auf staatliche und familiäre Unterstützung angewiesen. Da Sozial- und Gesundheitsversicherungen in der Regel an reguläre Lohnarbeitsverhältnisse gekoppelt sind, stellt die kostenlose Bereitstellung einer medizinischen Grundversorgung für alle die einzige Möglichkeit dar, eine kollektive Gesundheitsversorgung zu gewährleisten.

Die Reformen des Bildungswesens zielten in erster Linie darauf, ein kostenloses Schulsystem wiederherzustellen. Unter den Haushaltseinsparungen der 90er-Jahre hatte nicht nur die Qualität der staatlichen Bildungseinrichtungen gelitten. Die strukturelle Unterfinanzierung zwang die öffentlichen Schulen teilweise dazu, individuelle Gebühren festzulegen. Viele Jugendliche mussten darüberhinaus ihren Bildungsweg nach der Primarschule abbrechen, um selbst einen Beitrag für den Unterhalt der Familie zu leisten oder um ihr wenigstens nicht zur Last zu fallen.

Während mit den sogenannten *Bolivarianischen Schulen* das öffentliche Schulsystem weiter ausgebaut werden soll, richten sich die verschiedenen Bildungsprogramme auch an Menschen, denen eine weiterführende, wenn nicht gar jegliche Bildung bislang verwehrt war. Neben der Alphabetisierungs-



Sozialer Wohnungsbau in Caicara del Orinoco

kampagne *Misión Robinson*, die bereits erfolgreich abgeschlossen werden konnte, zielen *Misión Ribas* und *Misión Sucre* auf die Öffnung des Hochschulsystems für ökonomisch marginalisierte und die ländliche Bevölkerung.

Zwar sind die infrastrukturellen Verbesserungen im öffentlichen Bildungswesen bemerkenswert, doch unterscheiden sich die neuen Bildungseinrichtungen in Form und Inhalt kaum von den alten. Der didaktische und inhaltliche Anspruch scheitert nicht zuletzt an der konventionellen LehrerInnenausbildung an öffentlichen Hochschulen, die sich hartnäckig gegen den Regierungskurs zur Wehr setzen. Die Bildungsmissionen hingegen stützen sich analog zu den Gesundheitskomitees auf bereits vorhandene lokale Organisationen. Mit Hilfe staatlicher Unterstützung und Ausstattung führen sie die Bildungsprogramme in Eigenregie durch, stellen kommunale Räume zur Verfügung und ermitteln eigenständig ihren Bedarf.

Die Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus im Rahmen der Kampagne *Gran Misión de Vivienda* war eines der bestimmenden Wahlkampfthemen der wiedergewählten Regierung. Spätestens seit den 30er-Jahren ist mangelnder Wohnraum insbesondere in den rasant wachsenden Städten der Küstenregion eines der sozialen Grundprobleme in Venezuela. Zugleich bildet diese Entwicklung den Ausgangspunkt für die Entstehung zahlreicher Basisorganisationen, die sich zu dem Zweck zusammenschlossen, eine eigenständige Antwort sowohl auf die kapitalgesteuerte Stadtentwicklung und Immobilienspekulation als auch auf die regionale Regierungspraxis zu finden. Gerade dort, wo sich der Staat „im Rahmen der Anpassungspolitik auf dem Rückzug befand, suchten neue soziale Akteure diesen Raum zu füllen: bislang“.¹ Für das Verständnis der aktuellen politischen Entwicklungen ist es notwendig, diese über Jahrzehnte tradierten Organisierungserfahrungen in den Stadtteilen nachzuvollziehen. Schon für die beiden großen Parteien des 20. Jahrhunderts, *AD* und *COPEI*, bildeten die informellen Stadtteile eines der wichtigsten Kampffelder um politische Hegemonie. Sie verbanden eine repressive Politik gegen autonome Stadtteilorganisationen mit assistenzialistischen Strategien der Einhegung und Kooptation. Während der soziale Wohnungsbau in dieser Zeit eher dazu diente, ein politisches Klientel zu bedienen, und dabei vor allem auf die selektive Vergabe



von legalen Titeln und Sozialwohnungen setzte, beansprucht die amtierende Regierung eine universale Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums. Soziale Infrastruktur könnte hier einer klientelistischen Verteilungsstrategie entgegenwirken.

Obwohl Sozialprogramme in der venezolanischen Geschichte eine gewisse Tradition haben, unterscheidet sich die aktuelle Sozialpolitik von ihren Vorgängern hinsichtlich ihrer engen Anknüpfung an lokale Basisorganisationen. Damit erübrigen sich zugleich die staatlich organisierten und disziplinierenden Bedürftigkeitsprüfungen, wie sie in herkömmlichen Modellen der Sozialstaatlichkeit gängig sind. Der Bedarf wird in den meisten Fällen von lokalen Selbstverwaltungsstrukturen ermittelt und die Programme werden nach Möglichkeit in Eigenregie durchgeführt. Die Selbstverwaltung der kommunalen Infrastruktur setzt die Beteiligung

der Bevölkerung in Stadtteilorganisationen voraus, im Falle der *Misiones* stützen sich die Programme auf bereits vorhandene lokale Strukturen. Medizinische Einrichtungen werden von Basiskomitees mitverwaltet, während für die Bildungsprogramme Räume in Schulen oder ungenutzte Gebäude von den AnwohnerInnen selbst bereitgestellt werden müssen. Diese eigentümliche Verbindung von lokaler Selbstverwaltung und sozialer Infrastruktur hat sich in den letzten Jahren mit der Etablierung sogenannter Kommunalen Räte (*consejos comunales*) verstetigt. Dabei greift diese Organisationsform auf die Erfahrungen und die sozialen Räume der Nachbarschafts- und Stadtteilbewegungen des 20. Jahrhunderts zurück. Mittlerweile sind die verschiedenen lokalen Initiativen und Komitees nahezu vollständig in die Struktur der Kommunalen Räte integriert. Dabei handelt es sich um Selbstverwaltungseinheiten auf nachbarschaftlicher Ebene, deren Aufgabe vor allem darin besteht, partizipative Haushaltspläne zu entwerfen. Über die für die Nachbarschaft relevanten Projekte, die vom Antrag bis zur Ausführung selbstständig durchgeführt werden, entscheidet die Vollversammlung der Nachbarschaft (*asamblea*). An der Schnittstelle zwischen Regierung und Kommunalen Räten verwaltet die staatliche Stiftung *Fundacomunal* die zur Verfügung stehenden Mittel.

In der aktuellen Diskussion um die Transformation des föderalen Staates hin zu einem kommunalen Staat wird den Kommunalen Räten auch in politischer Hinsicht große Bedeutung beigemessen. Ihre faktische politische Ohnmacht steht jedoch in einem eklatanten Missverhältnis zu ihrer angeblichen Funktion als politischer Gegenmacht. Während sich aus der venezolanischen Sozialpolitik schrittweise eine staatliche Parallelstruktur entwickeln konnte, die neben dem Netz sozialer Infrastruktur auch die lokale Selbstverwaltungsstruktur gestärkt hat, hinkt die politische Aufwertung der Kommunalen Räte ihrem eigenen Anspruch hinterher. Das ist in mindestens zweierlei Hinsicht problematisch. Einerseits geht mit dem Abbau föderaler Strukturen eine Machtverschiebung zugunsten der Exekutive einher, ohne dass im gleichen Maße die politischen Entscheidungsbefugnisse der kommunalen Strukturen ausgeweitet würden. Ihre Funktion bleibt zunächst vor allem administrativer Natur. Die institutionelle Abkürzung der venezolanischen Sozialpolitik ist aber auch der Tatsache geschuldet, dass die föderalen Verwaltungsapparate nach wie vor einen wichtigen Einflussbereich der Opposition darstellen. Die Übertragung von Entscheidungs- und Verwaltungskompetenzen kann daher auch als institutioneller „Bypass“ verstanden werden.² Andererseits steht die Abhängigkeit der Kommunalen Räte von den Regierungsstellen in prinzipiellem Widerspruch zu ihrem Anspruch. Die horizontale Verbindung der Kommunalen Räte und eine weiterreichende Demokratisierung überregionaler Entscheidungsbereiche würden diese widersprüchliche Entwicklung zwar nicht auflösen, aber sie wäre ein wichtiger Schritt im Kampf um Selbstermächtigung. Mit dem Zusammenschluss der Kommunalen Räte in sogenannten Sozialistischen Kommunen wird ein solcher Versuch unternommen. Die Kommunen scheinen bislang jedoch eher dazu bestimmt, in ihrer administrativen Funktion zu verharren, als ein Ort der politischen Artikulation und Einflussnahme zu sein. ■

2) Edgardo Lander, *El estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela*, in: OSAL, Jg. 7, Nr. 22, Buenos Aires 2007, S. 72.