

Magdalena Siedlaczek
Eberhardstr. 5
72072 Tübingen
magdasiedlaczek@gmx.net

Venezuela zwischen *good governance* und Populismus

Eine Darstellung des konzeptionellen Zusammenhangs
zwischen Populismus und *good governance*
und dessen empirische Überprüfung am Beispiel
Venezuelas unter der Regierungsführung Hugo Chávez'

Schriftliche Arbeit zur Erlangung des Akademischen Grades "Magister Artium"
an der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften
der Eberhard Karls Universität Tübingen

vorgelegt bei:

Prof. Dr. Andreas Boeckh
Dr. Martin Große Hüttmann
Tübingen, 1. Februar 2007

Hiermit bestätige ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel verwendet habe.

M. Siedler

Tübingen, 1. Februar 2007

Danksagung

Mein allergrößter Dank gebührt meinen Eltern für die jahrelange nicht nur materielle, sondern v. a. emotionale Unterstützung, welche mir dieses Studium überhaupt erst ermöglichte.

Ich danke außerdem Prof. Dr. Andreas Boeckh für kostbare Ratschläge und stetes Interesse sowie allen Beschäftigten des Lehrstuhls für freundschaftliche Arbeitsatmosphäre und regen Austausch.

Ich danke Thomas Stehnen für fachliche Tipps und Aufheiterung, Christine Hanrieder für fruchtbare Gespräche bereits am Frühstückstisch, Miriam Höhn und Carolin Silbernagl für die behagliche Gesellschaft im grauen Bibliotheksalltag. Allen vieren sowie Paul Ernst danke ich sehr für Korrekturen und neue Impulse. Und schließlich Benjamin Liebrich und Jennifer Wörl für immerwährenden seelischen Beistand.

Ohne all diese Menschen hätte ich diese harte Zeit wohl kaum meistern können.

Inhaltsverzeichnis

I.	<i>Einleitung</i>	5
I.1.	Einführung	5
I.2.	Theoretischer Kontext	6
I.3.	Fragestellung, Ziel und Relevanz der Arbeit	8
I.4.	Der Untersuchungsgegenstand: Venezuela unter Chávez	9
I.5.	Grundlagen und Aufbau der Arbeit	11
II.	<i>Theoretischer Teil und Operationalisierung</i>	14
II.1.	Populismus	14
II.1.1.	Die Forschungsdebatte.....	15
	Einführende Definitionen.....	15
	Varianz der Perspektive.....	16
	Neuer Populismus – was nun?.....	19
II.1.2.	Entwicklung der Arbeitsdefinition.....	21
	Arbeitsdefinition – eine politische Perspektive.....	22
II.2.	<i>Good governance</i>	24
II.2.1.	Definition von good governance.....	26
II.2.2.	Der Kriterienkatalog.....	28
	Public sector management.....	28
	Rule of law.....	29
	Accountability.....	30
	Information und Transparenz.....	32
II.2.3.	Weiterführende Beobachtungen.....	34
	Die „governance indicators“ der Weltbank.....	34
	Stellenwert, Aktualität und Kritik des GG-Konzepts.....	36
II.3.	Demokratisierung, <i>good governance</i> und Populismus	38
II.4.	Der konzeptionelle Zusammenhang und seine Operationalisierung	41
II.4.1.	Impliziter Zusammenhang zwischen Populismus und <i>good governance</i>	41
II.4.2.	Expliziter Zusammenhang: Herleitung der Arbeitsthese.....	43
II.4.3.	Empirische Überprüfung: Operationalisierung.....	47
	Die Untersuchungsbereiche.....	48

III. Empirische Untersuchung	53
III.1. Populismus in Venezuela	53
III.1.1. Gegenstand der Untersuchung: Chávez' Populismus.....	54
III.1.2. Die Beziehung zwischen Chávez und „seinem“ Volk	55
III.1.3. Chávez' Anti-Politik	57
III.1.4. Chávez – ein Populist?.....	59
III.2. Governance in Venezuela.....	60
III.2.1. Einführende Beobachtungen	61
III.2.2. <i>Public sector management</i> : Status der PDVSA	64
Die PDVSA vor der Regierungszeit Chávez'	66
Die PDVSA unter Chávez.....	67
Poorer governance?.....	69
III.2.3. <i>Public sector management</i> : Verschlinkung des Staatsapparats	70
Der Staatsapparat vor der Regierungszeit Chávez'	70
Der Staatsapparat unter Chávez	71
Poorer governance?.....	72
III.2.4. <i>Public sector management / accountability</i> : Öffentliche Finanzen.....	72
Verwaltung öffentlicher Finanzen unter Chávez.....	73
Poorer governance?.....	74
III.2.5. <i>Rule of law</i> : Qualität des Justizsystems.....	74
Unabhängigkeit der Richter	75
Effizienz des Rechtsprechungsprozesses	76
Haftbedingungen bzw. die Realität der Haftanstalten.....	76
Rechtmäßigkeit von Verhaftungen oder polizeiliche Willkür.....	77
Poorer governance?.....	78
III.2.6. <i>Rule of law</i> : Justizreformen.....	79
Durchführung der Justizreform	79
Poorer governance?.....	80
III.2.7. <i>Accountability</i> : Bereitstellung von Partizipationsräumen	81
Bereitstellung von Partizipationsräumen vor der Regierungszeit Chávez'	82
Bereitstellung von Partizipationsräumen unter Chávez	83
Poorer governance?.....	85
III.2.8. <i>Accountability</i> : Dezentralisierungsfortschritte	86
Dezentralisierungsmaßnahmen vor der Regierungszeit Chávez'	87
Rezentralisierungsmaßnahmen unter Chávez	88
Poorer governance?.....	88

III.3.	Auswertung der Ergebnisse und theoretische Interpretation.....	89
III.3.1.	Zusammenfassung der Ergebnisse	89
III.3.2.	Interpretation der Ergebnisse	91
	Bestätigung der These	91
	Widerlegung der These	93
	Strukturelle Kontinuitäten.....	95
III.3.3.	Revision des konzeptionellen Zusammenhangs.....	96
	Alternative Erklärungen.....	97
IV.	<i>Fazit und Ausblick</i>.....	99
IV.1.	Fazit.....	99
IV.2.	Ausblick.....	100
V.	<i>Literaturverzeichnis</i>.....	103

Abbildungsverzeichnis

<i>Tabelle 1:</i>	<i>Der GG-Kriterienkatalog der Weltbank und seine Elemente</i>	33
<i>Tabelle 2:</i>	<i>Untersuchungsbereiche der empirischen Betrachtung.....</i>	51

Abkürzungsverzeichnis

AD	<i>Acción Democrática</i>
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAP	Carlos Andrés Pérez
CEJA	<i>Centro de Estudios de Justicia de las Américas</i>
CLAD	<i>Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo</i>
CLPP	<i>Consejos Locales de Planificación Pública</i>
COPEI	<i>Comité de Organización Política Electoral Independiente</i>
COPP	<i>Código Orgánico Procesal Penal</i>
COPRE	<i>Comisión para la Reforma del Estado</i>
CPI	<i>Corruption Perception Index</i>
CTU	<i>Comités de Tierras Urbanas</i>
DAC	<i>Development Assistance Committee</i>
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FIDES	<i>Fondo Intergubernamental para la Descentralización</i>
FONVIS	<i>Fondo de Inversión Social de Venezuela</i>
FUS	<i>Fondo Único Social</i>
GG	<i>Good Governance</i>
HRW	<i>Human Rights Watch</i>
IACHR	<i>Inter-American Commission on Human Rights</i>
ISI	Importsubstituierende Industrialisierung
IWF	Internationaler Währungsfond
MTA	<i>Mesas Técnicas de Agua</i>
NGO	<i>Non Governmental Organization</i>
OAS	<i>Organization of American States</i>
OECD	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>
PDVSA	<i>Petróleos de Venezuela S.A.</i>
SAP	Strukturanpassungsprogramme

I. Einleitung

I.1. Einführung

Noch 1991 argumentierte DRAKE (1991: 40), „Populism seems unlikely to sweep the Americas anytime soon“, da nach dem Zusammenbruch der populistischen Herrschaftsmodelle und deren Ablösung durch autoritäre Militärregime der Populismus in Lateinamerika keine politische Option mehr darstellen würde. Und dennoch ist er auch heute noch äußerst präsent: Vielfach einhergehend mit einem „Linksruck“ erobert jüngst eine „neue Generation“ von Populisten die politische Bühne, wobei der venezolanische Präsident Hugo Chávez Frías aus der Sicht vieler, sowohl seiner Gegner als auch Befürworter, den Motor dieser jüngsten Entwicklung darstellt (SHIFTER 2006: 53). Die akademische Diskussion¹ befasst sich dementsprechend ausgiebig mit der neuen Dynamik und gesteht Chávez hierbei eine prominente Rolle zu, betrachtet ihn aber nicht als alleinigen Auslöser dieser Prozesse.

Da einerseits Venezuela wie die meisten Länder Lateinamerikas vor der Herausforderung sozioökonomischer Entwicklung steht und der Populismus andererseits von seinen Führern schon immer als ein Entwicklungsprojekt aufgefasst wurde (z. B. HALDENWANG 2004: 192f), soll hier der Frage nachgegangen werden, inwieweit populistische Herrschaftsstrukturen mit modernen entwicklungspolitischen Leitsätzen vereinbar sind. Dazu wird heutzutage das von der Weltbank in den 1990ern eingebrachte Konzept von *good governance*² (GG) (u. a. WORLD BANK 1992, 1994) gezählt, welches die Bedeutung politischer Institutionen, der Rechtsstaatlichkeit und politischer Reformen zum Zwecke erfolgreicher Entwicklung unterstreicht – Aspekte, über derer Notwendigkeit international Konsens besteht³.

¹ Mit entsprechendem Fokus erschienen im Jahr 2006 beispielsweise ein Themenheft des *Journal of Democracy* (Vol. 17, Nr. 4), ein Themenheft sowie zwei Beiträge in weiteren Ausgaben von *Foreign Affairs* (Vol. 85, Nr. 1, 3, 4), eine Ausgabe der *Nueva Sociedad* (Nr. 205), deren Schwerpunkt auf „América Latina en tiempos de Chávez“ lag, u. v. m.

² Da der Begriff *good governance* nur unzulänglich ins Deutsche (annäherungsweise: „gute Regierungsführung“) übersetzt werden kann, so HALDENWANG (2004: 187), soll in dieser Arbeit der englische Terminus beibehalten werden.

³ So wurde auch in Lateinamerika durch das *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* CLAD ein *Código Iberoamericano de Buen Gobierno* (CLAD 2006) erstellt und von 18 Ländern,

Den Anlass für das Interesse an dem Zusammenhang zwischen populistischen Herrschaftsstrukturen und GG, bieten einige in der Literatur vorzufindende Äußerungen, die auf das Bestehen eines solchen hinweisen, ohne ihn jedoch explizit auszuführen. „Der Populismus ist eine Reaktion auf fehlende soziale Reformen, sowohl schwache wie teilweise unverantwortliche Parteien und **schlechte Regierungspolitik**“ (WERZ 2003: 64, Hervorhebung von der Verfasserin). BOECKH (2000: 80) wiederum argumentiert, populistische Systeme würden durchweg suboptimale Politikergebnisse liefern, da die „Unterkomplexität der Entscheidungsfindung [...] zu einer dauerhaften und strukturellen Überforderung der Exekutive“ führe – Rahmenbedingungen, unter denen GG undenkbar scheint.

Diesen konzeptionellen Zusammenhang zwischen *governance* und Populismus in einer bisher nicht vorgenommenen Form systematisch zu explizieren, ihn anschließend am Beispiel Venezuelas unter der Regierungsführung Chávez' (1998-heute) empirisch zu überprüfen und dabei die Wirkung populistischer Strukturen herauszuarbeiten, soll das Ziel dieser Arbeit darstellen.

I.2. Theoretischer Kontext

Der Populismus stellt eine politische Strömung dar, die zu den prägendsten auf dem lateinamerikanischen Kontinent gehört und gar als die stärkste des 20. Jahrhunderts gewertet wurde (WERZ 2003: 45). Der Peronismus Argentiniens (1946-55) ist für dessen frühe klassische Form beispielhaft – eine korporatistisch eingebundene Massenbasis, eine direkte Führer-Volk-Beziehung, emotionale Appelle an das Volk sowie Umverteilungspolitiken, Sozialreformen und Importsubstituierende Industrialisierung (ISI), als *policies*, zeichneten ihn aus. Die 1990er Jahre brachten einen neuen Typus von Populisten hervor: Alberto Fujimori in Peru und Carlos Menem in Argentinien, die traditionelle populistische Techniken mit ungewohnten *policies*, nämlich der Implementierung rigider neoliberaler Strukturanpassungsprogramme, verbanden. Der venezolanische Präsident Hugo Chávez Frías verleiht nun in der derzeitigen Dekade dem Populismus ein neues Gesicht.

darunter Venezuela, unterzeichnet, in dem eine Selbstbindung der Unterzeichnenden und ihrer Regierungen an dessen Prinzipien postuliert wird.

Ebenso wie die Populisten auf dem lateinamerikanischen Kontinent kamen und gingen, erlebte auch die Populismus-Forschung, die sich traditionell zu einem beachtlichen Teil von den Dynamiken in dieser Region inspirieren ließ, Phasen gestiegenen Interesses und dessen Nachlassens. Den unterschiedlichen Ausprägungen der jeweiligen Populismen entsprechend ist der Populismus-Begriff sowie dessen Definition und die Systematisierung seiner Merkmale von großer Heterogenität geprägt. Selbstverständlich tragen Beobachtungen aus anderen Regionen zur Konfusion bei. Die Forschung selbst weiß um ihr Dilemma, wie Canovan in ihrem einschlägigen Werk hinweist:

One thing is certain: if the notion of „populism“ did not exist, no social scientist would deliberately invent it; the term is far too ambiguous for that. [...] However the term *does* exist: there it is firmly ensconced in a number of languages, constantly used by scholars and journalists alike. We cannot get rid of it [...] and it can indeed help us to identify political phenomena that are in need of study. (CANOVAN 1981: 301, Hervorhebung im Original)

Nachdem die entwicklungspolitische Diskussion jahrzehntelang von marktorientierten und auf Wirtschaftsreformen zielenden Prämissen dominiert worden war, hielt in den 1990ern das GG-Konzept dort seinen Einzug. Es lenkte die Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit eines zuverlässigen institutionellen und politischen Rahmens für die erfolgreiche Implementierung von Reformen und letztendlich für die sozioökonomische Entwicklung (FUSTER 1997: 5-15, KÖNIG 2001). *Governance* bezeichnet „the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development“ (WORLD BANK 1992: 1). Zu den Attributen von *good governance* gehören laut der Institution: a) ein verbessertes Management des öffentlichen Sektors, b) die Verantwortlichkeit staatlichen Handelns, c) ein rechtlicher Rahmen für Entwicklung sowie d) Information und Transparenz (WORLD BANK 1992). Aufgrund der federführenden Rolle der Weltbank bei der Konzeption von GG wird sich diese Arbeit auf ihren Ansatz beschränken.

Zieht man nun die weiter oben zitierten Äußerungen heran, die implizit auf einen Zusammenhang zwischen Populismus und *governance* verweisen, so wäre aus ihnen zu folgern, populistische Politik und *good governance* seien unvereinbar.

I.3. Fragestellung, Ziel und Relevanz der Arbeit

Vor diesem Hintergrund lautet die zentrale Fragestellung der vorliegenden Untersuchung knapp formuliert:

- **Kann im Populismus *good governance* bestehen?**
- In einem zweiten Schritt soll der folgenden Frage nachgegangen werden: **Inwieweit können die Populismus-Forschung bzw. die hier aus dem Populismus-Begriff entwickelten Aussagen eine Erklärung dafür bieten?**
- Zum Abschluss wird erörtert, **welche Schlüsse a) für den Populismus-Begriff und b) für den konzeptionellen Zusammenhang daraus zu ziehen wären.**

Das Hauptanliegen dieser Arbeit besteht darin, einen in der Literatur manchmal implizierten, aber bislang kaum herausgearbeiteten Zusammenhang zwischen *governance* und Populismus theoretisch zu entwickeln und im Anschluss empirisch zu überprüfen. Dies soll durch die eigenständige Formulierung empirisch-analytischer Thesen erfolgen, welche aus den Elementen beider Konzepte abgeleitet werden. Zu einer profunderen Erörterung des Zusammenhangs wird versucht, die Ergebnisse der Untersuchung anhand von aus dem Populismus-Begriff abgeleiteten Implikationen zu erklären. Da jener einerseits mit konzeptioneller Inkohärenz zu kämpfen hat und andererseits aufgrund der Dynamiken auf dem Kontinent wieder verstärkte Hinwendung erfahren sollte, kann eine derartige Ausarbeitung seiner potentiellen Erklärungskraft sehr fruchtbar sein – was eine weitere Intention dieser Untersuchung darstellt. Als drittes Ziel der Arbeit lässt sich ein empirisches Erkenntnisinteresse anführen, da Untersuchungen der *governance*-Qualität in Venezuela kaum vorgenommen wurden.

Diese Erstmaligkeit sowohl der Erarbeitung des konzeptionellen Zusammenhangs zwischen *governance* und Populismus als auch einer derartigen empirischen Untersuchung von *governance* in Venezuela verweist auf die wissenschaftliche Relevanz der Arbeit. In Bezug auf die Venezuela-Forschung wird durch die Untersuchung von *governance* versucht, den Akzent der Arbeit jenseits der tonangebenden Debatten über die Demokratie-Qualität des Landes zu setzen. Dem Populismus in Venezuela wird in den aktuellen Veröffentlichungen mehr als genug Beachtung zuteil, weshalb hier nicht in aller Ausführlichkeit auf seine Facetten eingegangen wird – der Mehrwert der Untersu-

chung liegt vielmehr darin, aus diesen Strukturen auf entwicklungsrelevante Sachverhalte zu schließen.

Die Tatsache, dass es sich um eine Wechselwirkung zwischen zwei Konzepten handelt, muss nochmals gesondert hervorgehoben werden. Aufgrund dessen werden hier v. a. auf einer konzeptionellen Ebene Rückschlüsse erfolgen und nicht etwa Prognosen und Rezepte zu Modi und Möglichkeiten der Implementierung von GG in populistischen Systemen entworfen werden. Ebenso wenig kann die Untersuchung als ein Theoriestück betrachtet werden.

Des Weiteren soll festgehalten werden, dass die Arbeit keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Da dieses Terrain in der Politikwissenschaft bisher kaum ausgeleuchtet wurde, kann ich in dem knapp bemessenen Rahmen einer Magisterarbeit lediglich erste Impulse liefern.

Die vorliegende Arbeit ist als *single-case study* in der politikwissenschaftlichen Teildisziplin *Comparative Politics* zu verorten. Die empirische Untersuchung von *governance* in Venezuela und die Auseinandersetzung mit dem Populismus-Begriff stellen einen Beitrag zur Systemforschung dar, der Fokus auf dem entwicklungsrelevanten Konzept GG einen Mehrwert für die entwicklungspolitische Debatte.

I.4. Der Untersuchungsgegenstand: Venezuela unter Chávez

Aufgrund Chávez' prominenter Rolle im Kontext der jüngsten lateinamerikanischen „Populismus-Welle“, die er in seiner Person und mit seinem „radikalen Populismus“ (WERZ 2003: 59) nahezu versinnbildlicht, wurde dessen Regierungsführung als Gegenstand der vorliegenden Untersuchung gewählt. Er übt zudem auf die Region aktiven Einfluss aus: So ist es z. B. unumstritten (MAIHOLD 2006: 21, SHIFTER 2006: 53), dass Chávez für Evo Morales in Bolivien und Rafael Correa in Ecuador oder Ollanta Humala in Peru⁴ in ihren Präsidentschaftswahlkämpfen materielle sowie ideelle Unterstützung leistete und somit das Aufkommen dieser Populisten förderte. Einen weiteren Beweggrund für die Wahl bildet schlicht der Umstand, dass eine Untersuchung von *governance* in Venezuela bereits lange aussteht.

⁴ Letzteren scheint diese in der peruanischen Gesellschaft umstrittene Unterstützung allerdings die Präsidentschaft gekostet zu haben (MAIHOLD 2006: 21).

Venezuela galt über Jahrzehnte hinweg im Kontext der zahlreichen autoritären Regime Lateinamerikas als Vorzeigedemokratie, die sich seit 1958 in Form eines Konsens zwischen den Eliten des Landes, des *Pacto de Punto Fijo*, und unter der Mithilfe des aus den Erdölvorkommen rührenden umfangreichen Staatseinkommens konsolidiert hatte. Durch einen eklatanten Erdölpreisverfall entfacht, stürzte das erfolgreiche Modell in den 1980er Jahren jedoch in eine tiefe ökonomische sowie im Anschluss daran in eine soziale Krise und offenbarte das Unvermögen traditioneller politischer Eliten, ihr entgegenzuwirken, was neue Akteure ins Spiel brachte und schließlich Chávez' Sieg bei den Präsidentschaftswahlen 1998 ermöglichte⁵. Seit seinem Amtsantritt wurde, wie es auch Chávez' erklärte Absicht war, mit vielen Mustern des *puntofijismo* bzw. der „IV. Republik“⁶ gebrochen und eine institutionelle Umwandlung des politischen Systems vorgenommen. Trotz nicht weniger politischer Turbulenzen, wie etwa dem Putsch⁷ 2002 oder dem zweimonatigen Generalstreik zum Jahreswechsel 2002/ 2003, der vorübergehend das Land lahm legte, konnte Chávez seine Machtposition behaupten und sie mit seinem Erfolg bei dem Abberufungsreferendum⁸ 2004 untermauern – jedoch auf Kosten einer wachsenden politischen Polarisierung der Gesellschaft. Mit dem eindrucksvollen Sieg bei den Präsidentschaftswahlen im Dezember 2006 – 62,9% der

⁵ So wird von mancher Seite „die Machtübernahme des Populisten und ehemaligen Militärs Hugo Chávez nicht [als] Ursache, sondern nur [als] Symptom einer tief greifenden Systemkrise Venezuelas“ (GRATIUS 2004: 96) aufgefasst.

⁶ Dieser Begriff wird hier, in Abgrenzung zu der von Chávez für seine Regierungszeit gerne verwendeten Bezeichnung „V. Republik“, für das venezolanische System zwischen 1958 und 1998 gebraucht.

⁷ Der Ablauf der Ereignisse gestaltete sich wie folgt: Oppositionelle Kräfte organisierten am 11. April 2002 einen Protestmarsch zum Unternehmenssitz der Erdölfördergesellschaft PDVSA in Caracas, der im Anschluss zum Präsidentenpalast fortgeführt wurde, wo Schüsse fielen, die Mitgliedern der *Círculos Bolivarianos* zugeschrieben wurden und 15 Todesopfer forderten. Dies nahm eine Gruppe führender Militärs zum Anlass, eine (gefälschte) Rücktrittserklärung Chávez' zu verlesen und die Macht an eine Übergangsregierung unter Pedro Carmona Estanga zu übergeben, welche die Nationalversammlung auflöste, alle Macht beim Präsidenten konzentrierte und die Verfolgung von Chávez-Anhängern verordnete. Proteste der ärmeren Bevölkerungsteile und die Ablehnung der Maßnahmen des neuen Präsidenten durch die Militärs brachten Chávez nach 48 Stunden wieder zurück ins Amt. Wer wirklich geschossen hat (Chávez-Anhänger oder Heckenschützen) und ob der Marsch sowie die Schüsse vom 11. April nicht letztlich von den Putschisten inszeniert wurden, um Legitimation für den Putsch zu gewinnen, ist bis heute nicht eindeutig geklärt. Für eine Übersicht siehe z. B. MELCHER 2005: 149-156, WELSCH / WERZ 2002.

⁸ Ironischerweise bot die von Chávez eingeführte neue Verfassung mithilfe ihrer innovativen Elemente, wie der Möglichkeit, einen jeden gewählten Amtsträger per Referendum abzurufen, der Opposition 2004 die Gelegenheit, Chávez vermittels eines solchen des Amtes zu entheben. Zwar gab es im Vorfeld einige Unregelmäßigkeiten, letztlich konnte Chávez jedoch die von *Carter Center* und *Organization of American States* (OAS) als fair eingestufte Abstimmung mit 59% für sich entscheiden und der Opposition eine erhebliche Niederlage beibringen (siehe u. a. CARTER CENTER 2005, FREEDOM HOUSE 2006a*, 2006b*, LINGENTHAL 2004*).

Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 75% (der höchsten unter Chávez) – scheinen die Geschicke des Landes vollkommen in seiner Hand zu liegen und sein politisches Programm, der „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ bzw. die „Bolivarische Revolution“, noch vehementer fortgeführt zu werden (WELSCH 2006: 1f).

Diese gewollt knapp angelegte Skizze des historischen Kontextes des Landes wird im Verlauf der Arbeit an entsprechenden Stellen durch weitere Informationen ergänzt. Es soll nicht Ziel dieser Untersuchung sein, Venezuelas politische und gesellschaftliche Entwicklung in allen Schritten nachzuzeichnen. Für eine diesbezügliche vertiefte Auseinandersetzung sei nur auszugsweise auf die ausgiebige Literatur verwiesen: Als Standardsammelwerke wären beispielsweise zu nennen: aus den 1970ern Veröffentlichungen, die sich mit dem venezolanischen Erfolgsmodell befassen, z. B. MARTZ / MYERS 1977, aus den 1990ern GOODMAN ET AL. 1995 oder CANACHE / KULISHECK 1998 mit dem Fokus auf der Analyse des schleichenden Niedergangs des Systems, und in jüngerer Zeit ELLNER / HELLINGER 2003 und MCCOY / MYERS 2004 oder aus der deutschsprachigen Forschung DIEHL / MUNO 2005 und SEVILLA / BOECKH 2005, welche die aktuellen Entwicklungen unter Chávez thematisieren. Zudem finden sich in einschlägigen Zeitschriften reichlich themenbezogene Artikel – in jüngster Zeit angesichts Chávez' wachsender Machtfülle und seines steigenden Einflusses in der Region in zunehmender Zahl. Hier wird v. a. auf Veröffentlichungen jüngerer Datums zurückgegriffen.

I.5. Grundlagen und Aufbau der Arbeit

Bei einer einführenden Präsentation (Kap. II.1. und II.2.) soll der Gehalt beider theoretischen Konzepte zunächst unabhängig voneinander dargelegt werden. Dabei wird – der in der Literatur vorherrschenden begrifflichen Inkohärenz wegen – eine Arbeitsdefinition von Populismus entwickelt und sodann das GG-Konzept der Weltbank referiert. Erst im Rahmen der Operationalisierung (Kap. II.4.) wird der konzeptionelle Zusammenhang entwickelt und die Arbeitsthese, anhand mehrerer empirisch-analytischer Hypothesen, herausgearbeitet. Direkt im Anschluss sollen die Bereiche und die Vorgehensweise der empirischen Untersuchung dargelegt werden. Der empirische Teil der Arbeit wird durch eine deskriptive Darstellung der populistischen Merkmale der Regie-

rungsführung Chávez' (Kap. III.1.) eingeleitet. Die genuine empirische Untersuchung (Kap. III.2.2. bis III.2.8.) wird sich mit ausgesuchten Details aus drei Untersuchungsbe-
reichen befassen. Abschließend (Kap III.3. und IV.) sollen die Ergebnisse ausgewertet
und die Fragestellung beantwortet werden.

Als Materialien der empirischen Analyse werden zum einen die Berichterstattung
und wissenschaftliche Veröffentlichungen aus Venezuela herangezogen, zum anderen,
als externe Quellen, Berichte von internationalen Institutionen, Indizes oder Länderana-
lysen verschiedener Organisationen – z. B. *Freedomhouse*, *Human Rights Watch*
(HRW) oder Weltbank. Informationen aus der reichlichen Sekundärliteratur sollen die
Präsentation ergänzen. An dieser Stelle muss auf zwei große Hürden dieser Arbeit hin-
gewiesen werden: Aufgrund der starken Polarisierung der venezolanischen Gesellschaft
ist der Objektivitätsgehalt aus Venezuela stammender Informationen, wissenschaftliche
Publikationen inbegriffen, immer wieder anzuzweifeln und oft schwer festzustellen – so
merkt auch SHIFTER (2006: 46) an, die polarisierte Meinung „obscured the reality of the
Chávez Phenomenon“. Auch ist die Materiallage beim Studium lateinamerikanischer
Länder ohne die Möglichkeit, vor Ort zu recherchieren, niemals erschöpfend und lässt
viel zu wünschen übrig. Diese Mängel müssen hingenommen werden.

Die Konzipierung des theoretischen Rahmens der Arbeit soll auf der Basis folgender
Veröffentlichungen erfolgen: Im Zentrum der Darstellung des GG-Konzeptes sollen
hier die Ausführungen der Weltbank stehen, da sie bei der Genese des Begriffs feder-
führend war. Die Fokussierung auf einen Ansatz sichert überdies die Kohärenz der Ar-
beit. Von vielen weiteren hier kaum berücksichtigten Publikationen anderer Organisati-
onen der multi- und bilateralen Zusammenarbeit abstrahierend, ist der Forschungsstand
innerhalb der Politikwissenschaft nicht gerade sehr fundiert, zudem entspricht der Fokus
oft nicht dem vorliegenden Erkenntnisinteresse: Häufig stehen afrikanische Länder
(z. B. HYDEN/ BRATTON 1992), theoretische Auseinandersetzungen, die GG mit anderen
Konzepten wie Demokratisierung verknüpfen (z. B. LEFTWICH 1996), oder ein verwal-
tungswissenschaftlicher Ansatz (z. B. KÖNIG/ ADAM 2001) im Mittelpunkt. Einige poli-
tikwissenschaftliche Veröffentlichungen bilden dennoch eine wichtige Säule der Arbeit:
v. a. die umfassende Darstellung und Systematisierung in FUSTERS (1997) Monogra-
phie, sowie – aufgrund der geringen Zahl an Monographien oder Sammelwerken –
knappe Überblicke von CONZELMANN 2003, DOORNBOS 2001, HALDENWANG 2004 und

LEFTWICH 1993. Die Skizzierung des Populismus und seiner Charakteristika speist sich aus einer viel reichhaltigeren Literatur, weshalb hier nur die einschlägigsten Veröffentlichungen berücksichtigt werden. Die Arbeit stützt sich v. a. in groben Zügen auf Klassiker wie CANOVAN 1981, DI TELLA 1965, GERMANI 1974 und LACLAU 1977 sowie ausführlicher auf jüngere Veröffentlichungen von z. B. BOECKH 1993, HENTSCHE 1998, 2004, PUHLE 2003 und v. a. ROBERTS 1995 sowie WEYLAND 1999, 2001. Zudem kann auf einige Analysen zurückgegriffen werden, die sich speziell mit dem Populismus in Venezuela befassen, z. B. BOECKH 2000, DAVILA 2000, ELLNER 1999, 2003 und PEETZ 2001.

Zum Abschluss sei auf einige Formalia hingewiesen: Zitate aus unpaginierten Publikationen, meist Internetquellen, werden mit einem Sternchen anstelle der Seitenzahl versehen (wie z. B. WOLFOWITZ 2006*). Die Rechtschreibung basiert auf der Norm vom März 2006.

II. Theoretischer Teil und Operationalisierung

II.1. Populismus

Die Wurzeln des Populismus⁹ sind in den USA und in Russland zu suchen. Dort formierten sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts im ländlichen Milieu die Bewegungen der *Populists* bzw. der *Narodniki* als Reaktion auf Industrialisierungs- und Modernisierungsprozesse, von denen sie sich ausgeschlossen sahen, und stellten Forderungen nach demokratischer Teilhabe und wirtschaftlicher Gleichberechtigung respektive nach Reformen hin zum Sozialismus basierend auf einem romantisierenden Bild des Ländlichen. Der Populismus in Entwicklungsländern beruht auf der Basis einer ähnlichen Unterlegenheitsperzeption, die sich jedoch auf die Stellung im internationalen System bezieht, und tritt häufig mit dem Primärziel Entwicklung als eine nationalistisch geprägte Befreiungsbewegung auf, worauf dessen häufige Bezeichnung als Entwicklungspopulismus zurückzuführen ist.

Zugespitzt wird formuliert (BOECKH 1993: 1, DRAKE 1978: 6f), unter dem Populismus-Begriff ließen sich so unterschiedliche historische Phänomene subsumieren wie von radikalisierten Farmern, die Arbeiterschicht mobilisierenden Mittelklassen oder das Ländliche romantisierenden städtischen Intellektuellen (BOECKH 1993: 1) initiierte Bewegungen, ebenso nationalsozialistische, sozialistische oder liberale Strömungen, geographisch verstreut von Russland und den USA bis in die „Dritte Welt“, in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhundert beginnend und bis heute andauernd. Eben in dieser historischen und geographischen Varianz liegt die Inkohärenz des Konzepts und das Dilemma

⁹ Im Folgenden wird von populistischen Herrschaftsstrukturen, Regierungen, Diskursen, Politiken usw. sowie von Populisten gesprochen, was den Eindruck mangelnder begrifflicher Präzision erwecken könnte. Dies ist jedoch nicht der Fall, da es ein Problem der Populismus-Forschung an sich widerspiegelt: unterschiedliche Objektbezüge. Es handelt sich dabei um die Tatsache, dass die Autoren mit den sprachlichen Ausdrücken „Populismus“ oder „populistisch“ jeweils unterschiedliche Objekte der Wirklichkeit – Bewegung, Regierung, Führung, Regime, Koalition, Diskurs u. v. m.– bezeichnen, meistens jedoch ohne diesen Bezug explizit zu klären. So stellen manche Autoren selbst zu Recht z. B. die Frage, ob das Populismus-Konzept eine Ideologie oder eine Bewegung zum Gegenstand hat (CANOVAN 1981: 294, LACLAU 1977: 143f). Lediglich DRAKE (1991: 35f) unterscheidet zwischen populistischer Bewegung – einer bestimmten Art von Koalition ausgelöst durch eine bestimmte Krisensituation –, populistischer Regierung – einer institutionalisierten Form der Bewegung, die die Regierungsmacht erlangt hat – und populistischen Politiken – vornehmlich Wirtschafts- und Sozialpolitiken.

der Populismus-Forschung begründet, deren Vertreter ihren Gegenstand bereits als Omnibuskonzept oder Residualkategorie bezeichnen und damit auf den Umstand verweisen, unter dem Begriff werde all das gefasst, was das übliche Rechts-Links-Schema und andere gängige Kategorien nicht abzudecken vermögen (BOECKH 1993: 1, DI TELLA 1965: 47, HENTSCHE 1998: 5).

II.1.1. Die Forschungsdebatte

Die folgende ausführliche Darstellung ist vonnöten, um die Heterogenität des Begriffs aufzuzeigen, ohne jedoch das Durcheinander der Forschung unreflektiert zu reproduzieren. Letztlich bemüht sich beinahe jede themenbezogene Publikation um irgendeine Form der Strukturierung – dies scheint bei einem derart gestalteten Gegenstand unumgänglich zu sein. Die systematische Darstellung wird als Grundlage für die Einschränkung des Gegenstandsbereichs und die Entwicklung der Arbeitsdefinition dienen. Durch zwei entscheidende Definitionsansätze eingeführt, wird in einer gegliederten Ausarbeitung zwischen zwei Problemkomplexen unterschieden, die zum großen Teil an der Heterogenität des Konzepts Mitschuld tragen: Varianz der Perspektive sowie Bildung historischer Typen durch die Unterscheidung zwischen klassischem und neuem Populismus.

Einführende Definitionen

Die Definition von ROBERTS (1995: 84-87) gehört zu den in der jüngeren Debatte am häufigsten zitierten und bietet einige Vorzüge, weshalb sie zur Einführung genannt werden soll. Um sowohl der in der Literatur häufigen Typenbildung¹⁰ entgegenzuwirken als auch die Reduzierung eines komplexen Phänomens auf eine Dimension zu vermeiden und dennoch der Vielschichtigkeit der konstituierenden Elemente von Populismus gerecht zu werden, versucht er über die Konzipierung einer *radial category* einen mehrdimensionalen Populismus-Begriff zu entwerfen, indem er aus einem prototypischen Fallbeispiel (i. e. Peronismus) wesentliche Merkmale ableitet, die jedoch nicht

¹⁰ So versucht z. B. CANOVAN (1981) der Heterogenität der geschichtlichen Populismen durch eine explizite Vermeidung einer allgemeingültigen Definition und die Ausarbeitung von Typen beizukommen. Denn „we cannot hope to reduce all cases of populism to a single definition or find a single essence behind all established uses of the term“ (CANOVAN 1981: 7).

von jedem populistischen Regime gleichermaßen erfüllt werden müssen. Die Definition lautet wie folgt:

[A] synthetic construction of populism can be founded on the following five core properties [...]

1. a personalistic and paternalistic, though not necessarily charismatic, pattern of political leadership
2. a heterogenous, multiclass political coalition concentrated in subaltern sectors of society
3. a top-down process of political mobilization that either bypasses institutionalized forms of mediation or subordinates them to more direct linkages between the leader and the masses
4. an amorphous or eclectic ideology, characterized by a discourse that exalts subaltern sectors or is antielitist and / or antiestablishment
5. an economic project that utilizes widespread redistributive or clientelistic methods to create a material foundation for popular sector support. (ROBERTS 1995: 88)

Die Benennung und Synthese zentraler Charakteristika von Populismus sowie das Zugeständnis, dass diese je nach Fall unterschiedlich ausgeprägt sein können, sind als ein Verdienst Roberts' zu werten.

BOECKH (1993, 2000) konzipiert ökonomische Krisen, mit ihnen einhergehende Krisen der politischen Hegemonie und die Ausgestaltung der darauf folgenden neuen Entwicklungscoalition als definitorische Elemente populistischer Herrschaft. In Lateinamerika sei eine historische Abfolge von Krisen und verschiedenen daraus entstehenden Herrschaftskoalitionen auszumachen – eine davon stellt der Populismus dar, welcher als Antwort auf die Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre und den durch sie aufgrund zurückgehender Ressourcen ausgelösten Machtverlust der zuvor durchaus erfolgreichen oligarchischen Koalitionen gewertet wird¹¹. Die Deutung von Populismus als **Entwicklungsprojekt** ist von zentraler Bedeutung für die Zwecke der vorliegenden Arbeit, da sie den Zusammenhang zu GG herstellt. Auch HALDENWANG (2004: 192f) sieht im Populismus ein offensives gesellschaftliches Metaprojekt zur Förderung von staatszentrierter **Entwicklung**. Somit ist es gerechtfertigt, den Populismus auf seine Wechselwirkung mit einem **entwicklungspolitischen** Konzept zu überprüfen.

Varianz der Perspektive

Die Perspektive der Ansätze variiert insofern, als dass je nach wissenschaftlichem Erkenntnisinteresse oder Forschungsparadigma jeweils unterschiedliche Aspekte einer bestimmten Dimension in die Konzeption einfließen, ohne dass andere Elemente des

¹¹ Analog hierzu erfolgt bei BOECKH (2000: 84) die Gegenüberstellung von Neo- und klassischem Populismus anhand der Einschätzung der ihn auslösenden Krise: Der klassische Populismus stellte die Reaktion auf die Krise des exportorientierten Entwicklungsmodells dar, der neue wiederum auf jene des importsubstituierenden.

komplexen Phänomens Populismus betrachtet werden – ein Umstand, den bereits ROBERTS (1995) kritisierte und mit seiner *radial category* zu beheben versuchte. Folgende Perspektiven sind auszumachen: eine soziologische, eine historische, eine ideologische, eine ökonomische und eine politische¹².

DI TELLA (1965: 47) definiert Populismus als

a political movement which enjoys the support of the mass of the urban working class and / or peasantry but which does not result from the autonomous organizational power of either of these two sectors. It is also supported by non-working class sectors upholding an anti-status quo ideology.

Diese Definition bildet das Musterbeispiel einer **soziologischen Perspektive**, die die Zusammensetzung der populistischen Koalition und die Klassenstruktur der Unterstützerbasis zum Gegenstand hat. Er interpretiert somit den Populismus aus der sozialen Schichtung der das Reformprojekt durchführenden Allianz heraus. Eine deterministische Sicht auf historische Entwicklungsprozesse, im Rahmen derer Populismus als eine bestimmte Phase oder gar ein notwendiger Schritt innerhalb von Transformationsprozessen von traditionellen hin zu modernen Gesellschaften aufgefasst wird, soll hier als **historisch** bezeichnet werden. GERMANIS (1974) Ausführungen sind dafür beispielhaft. Demnach seien gerade in Lateinamerika in Folge des gesellschaftlichen Wandels Asynchronien im Entwicklungsprozess entstanden, die sich z. B. in der Diskrepanz zwischen dem hohen Grad der Mobilisierung der neu entstandenen städtischen Arbeiterschaft und den wenigen für sie bereit stehenden Integrationsmechanismen äußerten. Die Integration der mobilisierten Schichten fand deshalb über Kanäle statt, die jenseits der traditionellen Institutionen der Repräsentation lagen: populistische Bewegungen. LACLAUS (1977: 158-176) Ansatz, den Populismus über die dichotomische Struktur des ideologischen Diskurses¹³ zu erklären, und sein Anspruch, dadurch das Konzept gemäß einer neuen marxistischen Theorie neu auszulegen, ist als eine **ideologische Perspektive** zu betrachten. Des Weiteren ist eine **ökonomische** Sicht innerhalb der Populismus-Forschung auszumachen, wie sie bereits der Titel der Publikation von DORNBUSCH / EDWARDS

¹² Ähnliche Perspektiven nennt auch ROBERTS (1995: 84-86): Er unterscheidet zwischen „historisch-soziologisch“, „ökonomisch“, „ideologisch“ und „politisch“. Die vorliegende Unterscheidung lehnt daran an, wird jedoch durch die Aufsplitterung in soziologische und historische Perspektive um eine Dimension erweitert und in ihren Inhalten ergänzt.

¹³ Der Populismus stellt dabei eine Ideologie dar, die diejenige der dominierenden Klasse herausfordert, indem sie ein diskursives Element unterstreicht, das im Gegensatz zu den konstituierenden Elementen des *power-blocks* steht. So werden z. B. bäuerliche Romantik, Werte und Symbole genutzt, wenn die Agraroligarchie herausgefordert werden soll.

(1991) verdeutlicht: „The Macroeconomics of Populism“. Populismus ist ihnen zufolge¹⁴ zu verstehen als ein vorherrschendes wirtschaftspolitisches Paradigma, auf das die populistischen Führer mit jeweils gleichen *policy*-Rezepten reagieren: redistributive Maßnahmen durch Erhöhung der Realeinkommen, eine Anti-Devaluationspolitik und Überbewertung der Währung sowie eine dem Paradigma entsprechende Restrukturierung der Wirtschaft (DORNBUSCH / EDWARDS 1991: 9). Aspekte der Wirtschaftspolitik bilden bei vielen weiteren Autoren einen wichtigen Bestandteil der Populismus-Definition (z. B. BOECKH 1993: 8-11, CANOVAN 1981: 138f, DRAKE 1991: 37, PUHLE 2003: 28, WERZ 2003: 48f). Im Zentrum stehen dabei die stark forcierte ISI und die bereits genannten redistributiven Maßnahmen. Daneben ist der Ausbau des staatlichen Sektors und ein ausgeprägter Staatsinterventionismus festzustellen. Hinsichtlich der ökonomischen Dimension von Populismus herrschte lange Zeit Konsens in der Forschung (RÖSCH 2001: 25) – bis die neuen Populisten deren Inhalt revidierten.

Gesondert hervorzuheben ist WEYLANDS (1999, 2001) Versuch einer unidimensionalen Definition und seine Beschränkung des Ansatzes explizit auf eine rein **politische Perspektive**: Der Kern des Populismus liege in einer genuin politischen Sphäre, da der Machterhalt im Vordergrund stehe und redistributive Maßnahmen sowie andere *policies* lediglich zu diesem Zwecke instrumentalisiert werden. Außerdem verweisen der Anti-Status-quo-Diskurs und die Freund-Feind-Dichotomien auf imaginäre oder auch reale Konfliktlinien. Folgerichtig entwickelt er eine politische Definition, die zum einen den politischen Stil – expressive Elemente des Diskurses, Kommunikationstechniken u. Ä. – zum Gegenstand hat und zum anderen eine bestimmte politische Strategie als Synthese aus Methoden und Instrumenten zur Machtsicherung, welcher er den größeren definitiven Stellenwert zuspricht:

[A] political strategy through which a personalistic leader seeks or exercises government power based on direct, unmediated, uninstitutionalized support from large number of mostly unorganized followers. This direct, quasi-personal relationship bypasses established intermediary organizations or deinstitutionalizes and subordinates them to the leader's personal will. Most followers lack institutionalized ties to the leader and therefore constitute an unorganized mass in the political arena [...] in which the leader appeals to them. (WEYLAND 2001: 14)

Elemente der politischen Dimension sind auch vielfach in anderen Beiträgen zu finden. So schlägt z. B. KNIGHT (1998: 226-233) den politischen Stil unter Ausschluss von

¹⁴ Die Definition lautet: „[Populism is] an approach to *economics* that emphasizes growth and income distribution and deemphasizes the risk of inflation and deficit finance, external constraints, and the reaction of the economic agents to aggressive nonmarket policies“ (DORNBUSCH / EDWARDS 1991: 9).

Ideologie, Klassenstruktur oder historischem Kontext als entscheidendes definitorisches Kriterium vor, das sich durch den Appell ans Volk und eine enge personalistische Bindung zwischen Führer und Volk auszeichnet. Auf den Stellenwert des Anti-Status-quo-Diskurses verweist CANOVANS (1981: 295-298) abschließende vergleichenden Betrachtung, in der sie zu dem Schluss kommt, das anti-elitäre Moment, d. h. das Misstrauen gegenüber traditionellen Politikmustern, Institutionen und Politikern, stelle den größten gemeinsamen Nenner zwischen den verschiedenen Populismus-Typen dar. Für LACLAU (1977: 173) entsteht Populismus explizit durch die Formulierung des Antagonismus „Volk-power block“.

Neuer Populismus – was nun?

Die 1940er bis 1960er Jahre stellten die Blütezeit des klassischen Populismus in Lateinamerika dar – mit Perón in Argentinien und Vargas in Brasilien als dessen Galionsfiguren (CONNIFF 1999: 11). Trotz der zu Beginn zitierten Beobachtung DRAKES (1991: 40), der Populismus habe, nachdem diese Regime gescheitert waren, ausgedient, offenbarte er sich letztlich als ein zyklisch wiederkehrendes Phänomen (LACLAU 1977: 143f). Diese Eigenheit beschert der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Konzept immer wieder Phasen hoher Konjunktur und stellt die oft kontextbedingten Ansätze vor Herausforderungen – so auch geschehen mit den neuen Populisten der 1990er Jahre, die die Präsidentschaften Alberto Fujimoris (1990-2000) in Peru und Carlos Menems (1989-99) in Argentinien am prominentesten repräsentierten. Will man sich nun den Charakteristika des neuen¹⁵ Populismus nähern, ist eine analytische Unterscheidung zwischen **a) neoliberalen Populismus** und **b) Populismus von Anti-Politikern** zweckdienlich.

a) Das „Neue“ an den Beispielen Fujimori und Menem zeichnete sich v. a. durch **neoliberale Wirtschaftspolitik** und die Durchführung rigider Strukturanpassungsprogramme (SAP) aus – in Verbindung mit traditionellen Elementen der populistischen Inszenierung: dem caudillistischen Gestus, der Anrufung des Volkes und Gottes, der Idealisierung des „kleinen Mannes“ u. v. m. (WERZ 2003: 55-61). Im Fall dieser neoli-

¹⁵ Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem neuen Populismus zeigt sich ebenso vielschichtig wie die unterschiedlichen empirischen Beispiele, mit denen sie umzugehen hat, und neigt letztlich zu heterogenen Begrifflichkeiten. Man spricht von „Neo-“, „neuem“ und „neoliberalem Populismus“, oft ohne die Bezeichnungen voneinander abzugrenzen. In dieser Arbeit wird in der Funktion einer rein historischen Verortung der Begriff „neuer“ Populismus favorisiert.

beralen Populismen stellte die Kompatibilität zweier laut gängigen ökonomischen Definitionen früher unvereinbarer Muster – des Populismus und des Neoliberalismus – die große Überraschung dar¹⁶.

b) Es sind jedoch nicht alle neuen Populismen¹⁷ als neoliberale einzustufen, unabhängig vom vorherrschenden Wirtschaftsmodell ist jedoch den meisten das Charakteristikum Anti-Politik gemeinsam: Mit der Formel *politics of antipolitics* (ROBERTS 1995: 96) wird auf ein nicht gänzlich unbekanntes, aber im neuen Populismus viel stärker ausgeprägtes Charakteristikum Bezug genommen (MAYORGA o. J.*, ROBERTS 1995: 96-98, RÖSCH 2001: 33, WERZ 2003: 54f). Der Anti-Status-quo-Diskurs bildete schon immer einen zentralen Bestandteil von Populismus, allerdings richtete sich jener früher gegen politische Eliten, dabei v. a. die Oligarchie. Heute hingegen steht das gesamte etablierte politische System am Pranger: traditionelle politische Institutionen sowie das politische Establishment, Parteien, Interessengruppen, das Parlament, die Justiz und die Bürokraten. Paradoxerweise gehen Anti-Politiker mittels meist legitimer Wahlen aus den bestehenden institutionellen Strukturen hervor, die sie jedoch nach Amtsantritt kontinuierlich angreifen und dies bis hin zur Destabilisierung des politischen Systems und der Erodierung traditioneller Institutionen vorantreiben. Im Gegenzug wird die Etablierung alternativer Formen von Politik propagiert (z. B. partizipative Demokratie) – aber nicht zwingend durchgeführt.

Schließlich ist dem neuen Populismus auch eine in einigen Elementen vom klassischen abweichende politische Praxis zu attestieren (WEYLAND 1999: 383-393). An erster Stelle steht hierbei die Machtkonzentration der Exekutive, die sich in einer faktischen Auflösung der Gewaltenteilung, einer Verfassungsreform mit dem Zweck der Aufhebung des Wiederwahlverbots und einem ausgeprägten Dekretismus äußert. Die Diskreditierung von sowohl Parteien als auch organisierten Interessen erweitert die Handlungsspielräume der populistischen Führung erheblich und suggeriert den Massen

¹⁶ Diesem Umstand wurde eine hohe wissenschaftliche Aufmerksamkeit zuteil (z. B. ROBERTS 1995: 111-115, WEYLAND 1999: 381-383, 393-397). Deren Argumentationen sollen hier jedoch nicht reproduziert werden.

¹⁷ Der neoliberale stellte zwar den augenfälligsten Populismus der 1990er Jahre dar, die Existenz anti-neoliberaler wird jedoch auch eingeräumt – vielfach entstanden als Gegenprojekte zu bereits stattgefundenen neoliberalen Reformen, die auf dem *support* der Reformverlierer basieren (WEYLAND 1999: 396) – dazu wäre sicherlich der Populismus Chávez' zu rechnen. Daneben sei auch ein Mischtyp auszumachen, die *bait-and-switch*-Populisten (DRAKE 1991: 36), die mit populistischen Versprechen, wie z. B. redistributiven Maßnahmen, die Wähler locken, im Anschluss aber neoliberale SAP durchsetzen – als Beispiel hierfür wird Venezuelas Carlos Andrés Pérez (CAP) genannt.

einen direkten Machtzugang – was in Wirklichkeit nicht zutreffen muss. Im Rahmen dieser Arbeit werden solche Praktiken als eine **aktiv betriebene Deinstitutionalisierung** des politischen Systems aufgefasst, die mit der Anti-Politik im engen Zusammenhang steht und für den neuen Populismus charakteristisch ist.

Für die Arbeitsdefinition kann festgehalten werden: Eine **ausgeprägte Anti-Politik**, eine **aktive Deinstitutionalisierung** und ein **neoliberales wirtschaftspolitisches Paradigma**, das allerdings nicht auf alle Fälle zutrifft, wurden als zentrale Charakteristika des neuen Populismus¹⁸ benannt und werden zur Erarbeitung einer Arbeitsdefinition dienen.

II.1.2. Entwicklung der Arbeitsdefinition

Der vielfach zitierten Inkohärenz des Populismus-Begriffs muss mit einer inhaltlichen Reduktion auf eine bestimmte Perspektive begegnet werden – ein Vorgehen, das für eine adäquate Beantwortung der Fragestellung der vorliegenden Arbeit unumgänglich ist: Die Ausarbeitung des Zusammenhangs zwischen Populismus und dem entwicklungspolitischen Konzept GG verlangt die Betrachtung der politischen Dimension¹⁹ des Konzepts, wie sie von WEYLAND (1999, 2001) definiert und auch von anderen Autoren aufgegriffen wurde.

Für den neuen Populismus gilt dabei: Da die Charakteristika neoliberaler Populismen der ökonomischen Dimension zuzuordnen sind, finden sie hier keinen Eingang. Die Betrachtung von Anti-Politik und der damit aktiv betriebenen Deinstitutionalisierung des politischen Systems (als graduelle Verstärkung bereits im Anti-Status-quo-

¹⁸ Inwieweit es sich wirklich um ein neues Phänomen, um alten Wein in neuen Schläuchen oder nicht mehr um Populismus handelt – allesamt Fragen, die die aktuelle wissenschaftliche Diskussion prägen (z. B. HENTSCHE 2004, PANIZZA 2000) –, kann diese Arbeit nicht klären.

¹⁹ PUHLE (2003: 15, 41f) bietet eine praktikable Differenzierung der Komponenten des Populismus-Konzepts an, die die Wahl der politischen Perspektive für die Zwecke der Arbeit rechtfertigt. Er unterscheidet zum einen formale Kriterien, indem er von der inhaltlichen Dimension abstrahiert und diejenigen Charakteristika benennt, die den meisten Populismen gemeinsam sind, wie Politikstil, Machtstrategien und Vermittlungstechniken, welche er unter dem Begriff des „strukturellen Populismus“ zusammenfasst. Zum anderen macht er eine inhaltliche Ebene aus, auf der „konkrete Bewegungen in konkreten Konstellationen und Perioden [...] mit sehr unterschiedlichen Konnotationen und Frontlinien“ (PUHLE 2003: 15) zu verorten sind. Letzterer sind eindeutig die Aspekte der historischen („konkrete Perioden“) und der soziologischen („konkrete Konstellationen“) Perspektive zuzuordnen. Da dieser Ebene auch Politikinhalt, also *policies*, zugerechnet werden, ist die ökonomische Dimension implizit inbegriffen. Die Ebene des „strukturellen Populismus“ wiederum beinhaltet eindeutig Elemente der politischen Perspektive, welche zu Recht eine schmale Definition formen können, da postuliert wird, sie seien für die meisten Populismen charakteristisch.

Diskurs des klassischen Populismus vorhandener Muster) entspricht hingegen gänzlich der politischen Perspektive.

Arbeitsdefinition – eine politische Perspektive

Die beiden soeben herausgearbeiteten Elemente dienen als Säulen der Arbeitsdefinition, die wie folgt lautet: **Der Populismus in seiner politischen Dimension ist gekennzeichnet durch eine direkte, paternalistisch-personalistische Führer-Volk-Beziehung, deren Fundament ein charismatischer Führungsstil und die Anrufung des Volkes bilden sowie einen Anti-Status-quo-Diskurs, der heute in Form von Anti-Politik und aktiver Deinstitutionalisierung manifest wird.** Im Folgenden sollen die definitorischen Merkmale unter Rückgriff auf die bereits dargelegte Diskussion im Detail vorgestellt werden.

Die direkte Führer-Volk-Beziehung²⁰ basiert auf der bereits existenten Schwäche intermediärer Organisationen sowie einer expliziten Ablehnung des Repräsentationsprinzips und sucht zusätzlich, traditionelle Vermittlungsinstanzen aktiv zu umgehen²¹. Personalistische und paternalistische Muster²² sollen den Eindruck einer direkten Beziehung verstärken, wobei klientelistische Praktiken wie z. B. nepotistische Vergabe von Ämtern im öffentlichen Sektor oder klientelistische Transfers in Form von Sozialleistungen deren Grundlage bilden (BOECKH 2000: 84, CONNIFF 1999: 6, RÖSCH 2001: 22). Ein Nebeneffekt des personalistischen Stils und der direkten Beziehung sind *policies* und Programme, die der kurzfristigen Generierung von *support* dienen und schnelle Ergebnisse liefern (DRAKE 1978: 7f) – heute sind dabei Sozialprogramme ein populäres Instrument (ROBERTS 1995: 91, 106f). Ein charismatischer Führungsstil in der Tradition der *caudillos*, die die Wünsche der Massen errieten und ihre Sprache beherrschten

²⁰ Auf dieses Charakteristikum verweisen die meisten Autoren, z. B. BOECKH 2000: 80, 83, DRAKE 1991: 35f, GERMANI 1974: 208-216, PEETZ 2001: 22-26, PUHLE 2003: 17f, 26, ROBERTS 1995: 84, 87, WEYLAND 1999: 381, 2001: 14.

²¹ An dieser Stelle muss auf den Umstand hingewiesen werden, dass im klassischen Populismus die Mobilisierung der Massen zwar über Parteien- und korporatistische Strukturen erfolgte, es sich allerdings um einen *top-down*-Prozess handelte, der autoritär-manipulative Züge aufwies und nicht aus autonomem Organisationspotential rührte, sondern über die von der populistischen Führung etablierten Kanäle verlief. Die Wähler-Plattformen, die den Populisten heute zum Wahlsieg verhelfen, haben einen Bewegungskarakter mit niedrigem Organisationsgrad sowie steilen Hierarchien und werden kaum institutionalisiert, weshalb postuliert werden kann, dass intermediäre Strukturen keine Rolle mehr spielen (PUHLE 2003: 17f, WERZ 2003: 50f, WEYLAND 1999: 381).

²² Mehr hierzu u. a. bei DRAKE 1978: 7f, 1991: 35f, ROBERTS 1995: 88, WERZ 2003: 47-51.

(BOECKH 1993: 14), stellt ein wesentliches Instrument zur Konstruktion der Führer-Volk-Beziehung dar²³. WEBER (1976: 140) definierte Charisma einschlägig als eine

außeralltäglich [...] geltende Qualität einer Persönlichkeit [...], um derentwillen sie als mit übernatürlichen oder übermenschlichen oder mindestens spezifisch außeralltäglichen, nicht jedem andern zugänglichen Kräften oder Eigenschaften [begabt] oder als gottgesandt oder als vorbildlich und deshalb als „Führer“ gewertet wird.

Er verweist jedoch darauf (WEBER 1976: 142-148, 656f, 661-663), dass Charisma ein vergängliches Gut sei, das im Verlauf der Zeit veralltäglich wird – was letztlich die Legitimität des Führers ins Wanken bringt. Der Appell ans Volk schließlich²⁴, welcher die Führer-Volk-Beziehung rhetorisch manifestieren soll, ist als ein konstituierendes Element des Populismus an sich zu werten. Dies belegt letztlich die etymologische Wurzel des Begriffs: *populus* von Lateinisch „Volk“. CANOVAN (1981: 282) sieht darin insofern einen taktischen Nutzen, als dass der vage aber dafür emotionsgeladene Begriff „Volk“ je nach Situation mit den erforderlichen Inhalten gefüllt werden und der *support*-Generierung dienen kann. Für den Diskurs prägend ist die Idealisierung des „kleinen Mannes“ und die Formulierung der Dichotomie „das einfache Volk gegen die Anderen“.

Der Anti-Status-quo-Diskurs richtete sich traditionell gegen politische und wirtschaftliche Eliten sowie Partikularinteressen, wird jedoch heute im Duktus der Anti-Politik²⁵ ausgedehnt auf: traditionelle Muster von Politik und politische Institutionen, Bürokraten und Politiker sowie internationale Organisationen in Wirtschaft und Politik, etwa Großbanken und Konzerne²⁶. Die explizite Abgrenzung zum vorhergegangenen Regime bildet einen zentralen Bestandteil des Diskurses und wird manifestiert durch vollmundige Versprechen, alles besser zu machen, bis hin zu „messianischer Erlösungsrhetorik“ (BOECKH 2000: 80) und Erlösungsverheißungen, als deren Instrument „Symbolpolitiken“ (RÖSCH 2001: 36-38) aufzufassen sind. Darunter sind Maßnahmen zu verstehen, welche nicht aufgrund von Erwägungen ihrer Notwendigkeit getroffen werden,

²³ Auch dies ein Element, das die meisten Autoren nennen, siehe: CANOVAN 1981: 137, 292, DI TELLA 1965: 53, DRAKE 1978: 7f, 1991: 35f, KNIGHT 1998: 231f, WERZ 2003: 47-51, WEYLAND 2001: 14.

²⁴ Hierzu auch: BOECKH 1993: 12-15, CANOVAN 1981: 8-10, 13-15, 260-288, DRAKE 1978: 7f, KNIGHT 1998: 224-230, LACLAU 1977: 156-176, PEETZ 2001: 22-26, PUHLE 2003: 17f.

²⁵ Zu Anti-Politik siehe u. a.: MAYORGA o. J.*, ROBERTS 1995: 84, 87, 96-98, WERZ 2003: 54f, 62f, WEYLAND 1999: 383-393.

²⁶ Der Anti-Status-quo-Diskurs wird in der Literatur gleichermaßen häufig thematisiert, u. a. bei: BOECKH 1993: 12-15, 2000: 83, CANOVAN 1981: 8-10, 137, DI TELLA 1965: 53, LACLAU 1977: 156f, PEETZ 2001: 69-79, PUHLE 2003: 17f, ROBERTS 1995: 87f, WEYLAND 1999: 381, 2001: 11.

sondern gemäß ihrer öffentlichen Wirkung ausgewählt werden und v. a. dem Vortäuschen von Handlungsspielräumen und effizientem Agieren dienen sollen. Politikfelder, in denen ein solcher Effekt leicht erzielt werden kann, sind Außen- und Sozialpolitik sowie die Ankündigung von Staatsreformen, welche der Distanzierung zur vorherigen Regierung Ausdruck verleihen sollen. Der Anti-Status-quo-Diskurs wirkt sich heute in Form aktiver Deinstitutionalisierung, wie bereits oben skizziert, direkt auf das politische System aus, indem eine Zentralisierung der Macht sowie eine Diskreditierung und Schwächung bestehender Institutionen erfolgt – bis hin zur Erodierung traditioneller Politikmuster. Abschließend sei darauf hingewiesen, dass Elemente eines Anti-Status-quo-Diskurses ebenso in der Ausgestaltung der Führer-Volk-Beziehung auszumachen sind, wie z. B. in der Formulierung der „einfaches Volk gegen die Anderen“-Dichotomie, weshalb die beiden Säulen der Definition keinesfalls voneinander getrennt zu betrachten sind.

Um der Heterogenität Herr zu werden, war es in einem ersten Schritt nötig, auf der Basis der vielen bestehenden Ansätze eine Arbeitsdefinition zu entwickeln, welche letztlich v. a. eine Grundlage für die Entwicklung der Arbeitsthese, die empirische Untersuchung und die abschließende Interpretation des konzeptionellen Zusammenhangs mit Hilfe der aus dem Populismus-Begriff abgeleiteten Aspekte bildet. Zum gleichen Zwecke soll nun das GG-Konzept präsentiert werden.

II.2. *Good governance*

GG ist als ein technischer Terminus des entwicklungspolitischen Diskurses aufzufassen, der aus Erfahrungen multi- und bilateraler Geber der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit der Effektivität gewährter Entwicklungshilfeleistungen erwachsen ist. Sein Aufkommen Anfang der 1990er Jahre verlieh der stark ökonomistisch geprägten Entwicklungsagenda eine politische Dimension, indem die Bedeutung des institutionellen Rahmens²⁷ für eine erfolgreiche Entwicklung erkannt wurde. Es hatte sich gezeigt²⁸,

²⁷ Diese Einsicht ist jedoch keine neue oder überraschende: Dass *institutions matter*, wurde bereits in anderen Kontexten erfasst. So läutete beispielsweise in der politikwissenschaftlichen Forschung die einschlägige Publikation „Bringing the State Back In“ (EVANS ET AL. 1989) nach einer Ära des Steuerungsskeptizismus die Rückbesinnung auf den Staat als zentralen Akteur gesellschaftlicher Prozesse ein. Neben anderen Aspekten wurde dabei mit dem Argument, dem Staat sei historisch in allen Industrialisierungsprozessen die unverzichtbare Funktion der Distribution zugekommen, auch die Rolle des

dass eine erfolgreiche Implementierung der seinerzeit populären SAP ohne einen funktionierenden administrativen Rahmen nicht stattfinden konnte. Zudem war in der entwicklungspolitischen Debatte ein generelles Umdenken auszumachen: Fortwährende Unterentwicklung und Armut schienen nicht mehr nur auf ökonomische Ursachen zurückführbar zu sein (FUSTER 1997: 17-51, LEFTWICH 1993: 607-610, WELTBANK 1997: 2f, WORLD BANK 1992: 4f).

Der Terminus *governance* selbst fiel in der entwicklungspolitischen Debatte zum ersten Mal in der Weltbank-Studie „Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth“. Mit speziellem Bezug auf Afrika wurde eine *crisis of governance* (WORLD BANK 1989: 60) attestiert und die Unvorhersehbarkeit von Politiken, ein fehlender rechtlicher Rahmen sowie Korruption als deren Symptome aufgeführt (WORLD BANK 1989: 60f, 192). Die Etablierung des GG-Konzepts wurde durch die einschlägige Publikation²⁹ „Governance and Development“ (WORLD BANK 1992) eingeläutet, in der *good governance* erstmals explizit genannt, eine strukturierte Darstellung der weiter unten genannten GG-Kriterien vorgenommen und der Wirkungszusammenhang zu soziökonomischer Entwicklung ausführlich hergeleitet wird. Im Jahr 1994 folgte „Governance. The World Bank's Experience“ (WORLD BANK 1994), eine Studie, ergänzt um Erfahrungswerte und Spezifizierungen der Kriterien, welche den gefestigten Status des Konzepts in der Programmatik der Weltbank belegte³⁰.

Staates für die sozioökonomische Entwicklung hervorgehoben (RUESCHEMEYER / EVANS 1989). Denn diese kann in unterentwickelten und nicht ausdifferenzierten Gesellschaften nicht durch andere Kräfte bewerkstelligt werden. Es sei lediglich eine Frage der strukturellen Gestaltung der Staatstätigkeit, wobei z. B. eine professionelle effiziente Verwaltung als Grundkonstituente genannt wird.

²⁸ Als weitere Auslösefaktoren werden ein geopolitischer und ein historischer Impuls gewertet (FUSTER 1997: 17-51, LEFTWICH 1993: 607-610). Ersteren bildet der Bruch mit der Tradition der geostrategisch motivierten EZ in Zeiten der bipolaren Weltordnung, in deren Vordergrund auf beiden Seiten die Absicherung der Bündnistreue unter Vernachlässigung von Aspekten der Regierungsführung stand, was bis hin zur ausdrücklichen Toleranz autoritärer Regime reichte. Mit dem Ende des Kalten Krieges waren solche Praktiken seitens der Geber nicht mehr tragbar und eine entwicklungspolitische Neuorientierung vonnöten, die den internen Angelegenheiten der Entwicklungsländer mehr Beachtung schenkte. Als historischer Faktor ist die Dritte Welle der Demokratisierung zu werten, in deren Zuge immer häufiger die Frage im Mittelpunkt stand, auf welche Art Regierungsführung ausgestaltet werden soll.

²⁹ Die Veröffentlichung ist als das Standardwerk der GG-Agenda zu werten, da einerseits die meisten themenbezogenen wissenschaftlichen Publikationen auf ihre Relevanz und die dort genannte Definition Bezug nehmen (nur auszugsweise: CONZELMANN 2003, DOORNBOS 2001: 98f, FUSTER 1997, HALDENWANG 2004: 187f, KÖNIG 2001, LEFTWICH 2003: 606) und andererseits viele multi- sowie bilaterale Geber ihr eigenes GG-Konzept auf dieser Basis entwickeln.

³⁰ Auch der Weltentwicklungsbericht von 1997 „Der Staat in einer sich verändernden Welt“ (WELTBANK 1997) verweist auf die gestalterischen Aufgaben des Staates im Entwicklungsprozess, deren Erfolg durch ihre effiziente Umsetzung und starke öffentliche Institutionen determiniert wird. Dies sei ver-

II.2.1. Definition von good governance

Zunächst sind zwei sprachlich verwandte, im Englischen von *to govern* abgeleitete Termini gemäß ihres politikwissenschaftlichen Gehalts voneinander abzugrenzen: *Government* bezeichnet die formellen Institutionen und Strukturen der Regierungsführung (i. e. staatliche Institutionen, Verfassungsgrundsätze), *governance* bezieht zusätzlich informelle und nicht-institutionalisierte Muster mit ein und zielt v. a. auf die Prozesse des Regierens (FUSTER 1997: 67ff, SCHULTZE 1998: 236). Im Verständnis der Weltbank³¹ ist der Begriffskomplex *governance* aufzufassen als

(i) the form of political regime; (ii) the process by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources for development; and (iii) the capacity of governments to design, formulate, and implement policies and discharge functions (WORLD BANK 1994: xiv)

Man konzentriert sich hierbei auf die Punkte (ii) und (iii), da Interventionen in politische Belange (i) der zu unterstützenden Länder seitens der Weltbank gemäß ihrer Statute³² nicht zulässig sind. Als Synthese aus diesen Punkten wird *governance* definiert als

mittels bereits bekannter GG-fördernder Maßnahmen zu erreichen, was wiederum *governance* in den Blickpunkt rückte.

³¹ Inspiriert von der Weltbank, fand der Terminus *governance* auch in akademischen Kreisen Eingang und wurde in anderen Kontexten verwendet, weshalb eine knappe Begriffsklärung vonnöten ist (DOORNBOS 2001: 93-97, KÖNIG 2001, PIERRE 2000: 1-4, WEISS 2000: 800): Zu einem Zeitpunkt, in dem einerseits das Gewicht der subnationalen Ebene anwuchs und andererseits Einflusseinbußen seitens des Staates zu beobachten waren, ermangelte die verstärkte gegenseitige Durchdringung von Staat und Gesellschaft einer Bezeichnung: So wurde *governance* aus dem entwicklungspolitischen Diskurs übernommen mit der Bedeutung „[of] sustaining co-ordination and coherence among a wide variety of actors with different purposes and objectives such as political actors and institutions, corporate interests, civil society, and transnational organizations“ (PIERRE 2000: 4). Auf dieser Basis wurden weitere Begriffe entwickelt (HIRST 2000: 15-19, NOHLEN 2002: 330f, WEISS 2000: 800), wie z. B. *global governance* in der Disziplin der Internationalen Beziehungen – der Begriff zielt v. a. auf die Modi der Steuerung globaler Prozesse und des Einbezugs nicht-staatlicher Akteure, die *governance without government* (ROSENAU / CZEMPIEL 1992). Neue Formen gesellschaftlicher Beteiligung auf der Mikro-Ebene werden unter *social governance* subsumiert. Außerhalb des politikwissenschaftlichen Diskurses bezeichnet *corporate governance* die Steuerungsstrukturen und Kontrollmechanismen innerhalb von Unternehmen.

³² Die Statute der Weltbank postulieren, die Konzeption von Länderstrategien dürfe nicht durch die Form des politischen Regimes des jeweiligen Landes beeinflussbar sein, und verbieten die Intervention in politische Prozesse der zu unterstützenden Länder. Die politische Führung des Landes soll bei ihren Maßnahmen finanziell und konzeptionell unterstützt werden, ohne jedoch irgendeiner Form von Zwang ausgesetzt zu werden; politische Forderungen können nur im Rahmen und mit Bezug auf unterstützte Entwicklungsprojekte formuliert werden (WORLD BANK 1992: 5, 50-52, 1994: vii, 57f). An diese Problematik knüpft häufig die Kritik des Weltbank-Ansatzes an, indem der Institution eine apolitische und technische Herangehensweise attestiert und eine nicht vertretbare Indifferenz gegenüber beispielsweise eklatanten Demokratie-Defiziten in den unterstützten Ländern vorgeworfen wird (z. B. LEFTWICH 1993: 608). Den Vorwürfen muss der Hinweis entgegengesetzt werden, dass durch die ausdrückliche Unterstützung von GG-fördernden Maßnahmen die Weltbank darauf zielt, diesen und ähnlichen Missständen entgegenzuwirken.

„the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic or social resources for development“ (WORLD BANK 1992: 1).

Im engeren Sinne handelt es sich um einen Modus der entwicklungspolitischen Praxis: Zunächst wird GG als Konditionalität von Kreditvergaben und Finanzhilfen formuliert, darüber hinaus steht allerdings neben der Forderung auch die Förderung³³ von GG im Fokus, indem in Entwicklungsländern Anreize geschaffen werden, auf die Optimierung von Regierungsführung hinzuarbeiten, was beispielsweise über finanzielle und konzeptionelle Unterstützung darauf zielender Maßnahmen erfolgen kann. Bei einer breiteren Interpretation des Konzepts offenbart sich neben der praktischen Dimension ein weitreichender Beitrag in Form der Erkenntnis von und dem konsensualen Bekenntnis zu der Unabdingbarkeit guter Regierungsführung für sozioökonomische Entwicklung – und auch darüber hinaus.

Es muss auf den äußerst funktionalen Charakter des Begriffs hingewiesen werden: Sozioökonomische Entwicklung als Finalität steht immer im Mittelpunkt. Die Konzeption entspricht dem „Prinzip der Effizienz, d. h. [der] Optimierung der Mittel („country’s economic and social resources“) in Relation zu dem Ziel („development“)“ (THEOBALD 2001: 49). Effizienz und Effektivität bilden ein wiederkehrendes Moment, da sie auch immer wieder in dem formulierten Kriterienkatalog erkennbar werden.

Die folgende Beschreibung kann der Veranschaulichung des konkreten Gehalts des Begriffs dienen:

Good governance is epitomized by predictable, open and enlightened policymaking (that is, transparent processes); a bureaucracy imbued with a professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions; and a strong civil society participation in civil affairs; and all behaving under the rule of law. (WORLD BANK 1994: vii)

Man fasst auch kurz zusammen, GG sei „a predictable and transparent framework of rules and institutions for the conduct of private and public business“ (WORLD BANK 1994: vii). Der präzise Inhalt von GG erschließt sich schließlich über deren zentrale Charakteristika in Gestalt des formulierten Kriterienkatalogs, weshalb er im Folgenden präsentiert wird. Er bildet zudem das Instrumentarium zur Operationalisierung der Arbeitsthese, auf dessen Fundament die Indikatoren der vorliegenden empirischen Untersuchung entwickelt werden.

³³ Dies ist auch der Grund, weshalb im Verlauf dieser Arbeit abwechselnd mal von „Maßnahmen“, mal von „Forderungen“ gesprochen wird, wobei oft der gleiche Sachverhalt gemeint ist. Diese Zweideutigkeit ist in der Konzeption an sich begründet.

II.2.2. Der Kriterienkatalog

Die Systematik der Darstellung stützt sich auf die Kriterien-Struktur, die die Weltbank in „Governance and Development“ (WORLD BANK 1992) einführte und die FUSTER (1997: 90) als den „administrativen Kernbereich“ einer auf Effizienz und Wirtschaftlichkeit zielenden Regierungsführung bezeichnet. Sie wird darüber hinaus um Aspekte aus weiteren Veröffentlichungen sowie um Elemente ergänzt, die aus empfohlenen GG-fördernden Maßnahmen abgeleitet wurden.

Public sector management

Der öffentliche Sektor (FUSTER 1997: 100-112, WORLD BANK 1992: 9-13, 1994: 1-12) wird als die sichtbarste Dimension von *governance* aufgefasst und ist aufgrund seiner Rolle als ausführendes Organ der Politikimplementierung als die zentrale Säule guter Regierungsführung zu betrachten. Doch eben in diesem Bereich sind gerade in Entwicklungsländern eklatante Defizite zu beobachten:

The public sector in many developing countries has been characterized by an uneven revenue collection, poor expenditure control and management, a bloated and underpaid civil service, a large parastatal sector that provides poor returns on the scarce public funds invested in it, and weakness in the capacity of core economic agencies to design and implement policies that would address these problems. (WORLD BANK 1992: 12)

Als zwingende Maßnahmen zur Eliminierung dieser Missstände werden folgende genannt und hier als Elemente des Kriteriums *public sector management* geführt:

- effizientere Verwaltung öffentlicher Ausgaben: Budget- und Investitionsplanung, Monitoring, Reduktion der Ausgaben, effektive Steuererhebungsverfahren
- professionelles und effizientes Beamtenwesen: objektive Einstellungskriterien anstatt klientelistischer Ämtervergabe, leistungsorientiertes Beförderungssystem, angemessenes Besoldungssystem, Reduktion des Beamtenapparates, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen
- Reform staatlicher Unternehmen: Rationalisierung (z. B. mehr Autonomie für Unternehmen), Privatisierung (z. B. Übernahme früherer monopolistischer Versorgungsmärkte wie Telekommunikations- und Energiesektor durch wettbewerbsfähige private Anbieter), Schaffung eines kompetitiven Umfelds (z. B. Aufhebung wettbewerbspolitischer Einschränkungen und Monopolrechte)
- strukturelle Reformen: Verschlinkung des aufgeblähten Staatsapparats (z. B. Ministerialreform), Reduktion von Überregulierung

Die sehr technische Ausrichtung dieses Kriteriums wird von der Weltbank eingeräumt (WORLD BANK 1994: viii, 1), ist jedoch für administrative Belange unumgänglich. Die entwicklungspolitische Praxis zeigt, dass gerade in Lateinamerika Reformen des öffentlichen Sektors – oft von der Weltbank unterstützt – sehr gefragt und durchaus erfolgreich³⁴ sind (WORLD BANK 1994: 5f, 11).

Rule of law

Das Kriterium *rule of law*, übersetzt man es als „Rechtsstaatlichkeit“, geht über einen rein technisch-administrativen Charakter hinaus und stützt sich gerade in der Politikwissenschaft (BENDA 1995) auf eine breite ideengeschichtliche Basis, an deren Entstehung Autoren wie John Locke, Charles Louis de Montesquieu, Immanuel Kant oder Jean-Jacques Rousseau beteiligt waren. Als Elemente des politikwissenschaftlichen Konzepts wurden nach und nach entwickelt: das Gebot der Gewaltenteilung, Verfassungsbindung des Staates als Selbstbindung, Rechtsbindung der Gesetzgebung und schließlich Freiheitsrechte.

Auf diesen breiten theoretischen Hintergrund verweist die Weltbank und beschränkt die Begriffsdimension für ihre Zwecke auf die formalen Prozesse und Strukturen des Rechtsstaates unter Aussparung seiner Prinzipien, im engeren Sinne auf die Prozesse der Formulierung und Anwendung von *rules*³⁵ (WORLD BANK 1992: 30). Mit Hinblick auf GG solle *rule of law* laut der Weltbank (FUSTER 1997: 128-136, WORLD BANK 1992: 28-39, 1994: 22-29) einen stabilen und vorhersehbaren rechtlichen Rahmen für Wirtschaftsaktivitäten bieten, indem es die Absicherung von Eigentumsrechten sowie Kalkulierbarkeit von Risiken und Transaktionskosten garantiert. Darüber hinaus führen verlässliche Regeln zu mehr sozialer Gerechtigkeit, gesteigerter Effizienz der Regierungsführung und fördern letztlich in Folge dessen sozioökonomische Entwicklung. *Rule of law* zeichnet sich in der Weltbank-Konzeption durch folgende Elemente aus:

- Set bekannter Regeln: Publizierung von Regeln in Gesetzesblättern, Kohärenz in der Anwendung der Regeln

³⁴ Dies scheint jedoch eine ein wenig beschränkte Sicht der Weltbank zu sein. Denn von anderer Seite, wird nicht selten konstatiert (z. B. FAUST 2002), gerade eine erfolgreiche Durchführung von Staatsreformen stellt viele lateinamerikanische Länder vor beinahe unüberwindbare Schwierigkeiten.

³⁵ *Rules* werden aufgefasst als „legislation, decisions, guidelines, and regulations“ (WORLD BANK 1992: 31).

- effektive Inkraftsetzung von Regeln durch effektive Institutionen eines intakten Justizsystems
- Sicherstellung der Anwendung: Selbstbindung des Staates und der Verwaltung an die Regeln, Wahrung von Legitimität, Respekt für die Rechtsprechung
- Konfliktlösung mittels bindender und universell angewandter Entscheide durch ein unabhängiges Gerichtswesen, das sich durch Effizienz auszeichnen soll (z. B. durch Kürzung der Prozessdauer, Kostenminimierung, Ausbildung des Personals)
- Verfahren zur Abänderung von Regeln: im Voraus bekannte, gesetzlich festgesetzte Verfahren zur Abänderung von Regeln

Accountability

Auch bei diesem Kriterium weicht die Konzeption der Weltbank vom Gehalt des in der Politikwissenschaft gängigen Begriffs ab, weshalb eine Abgrenzung vonnöten ist: *Accountability*³⁶ bedeutet „im politikwissenschaftlichen Verständnis die Begrenzung der Macht, die Kontrolle der Machtausübung und die Sanktionierung von Machtmissbrauch“ (NOHLEN 2004: 3).

Die Weltbank selbst geht auf diese Form von *accountability* ein und ordnet sie der politischen Dimension zu, verortet den Begriff hingegen in ihrem Verständnis auf einer prozessualen Ebene des Regierens und Verwaltens, bei der die Rechenschaftspflicht der beteiligten Akteure und die Verantwortlichkeit staatlichen Handelns gegenüber kontrollierenden Instanzen im Vordergrund stehen: „Accountability, at its simplest, means holding public officials responsible for their actions“ (WORLD BANK 1992: 13). Sie bildet insofern einen zentralen Bestandteil von GG, als dass über die Mechanismen der Kontrolle und Machtbegrenzung auf die staatlichen Akteure ein Impuls zur effizienten Durchführung von Maßnahmen und Optimierung von Ergebnissen ausgeht. Die Elemente von *accountability* werden von der Weltbank mehrdimensional in Makro- und Mikroebene differenzierend konzipiert (FUSTER 1997: 115-124, WORLD BANK 1992:

³⁶ Man unterscheidet zwischen vertikaler *accountability* zwischen Wählern und Gewählten, in deren Rahmen die Gewählten vermittle Wahlen zur Verantwortung gezogen werden, und horizontaler *accountability* zwischen staatlichen Organen, d. h. der Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Judikative und Legislative als zentralem Bestandteil.

15-28, 1994: 12-22). Deren nachfolgende genauere Darstellung ist für die Erarbeitung einiger Details der empirischen Untersuchung erforderlich.

Auf der der Makro-Ebene ist zum einen die finanzielle *accountability* staatlicher Ausgabentätigkeit – also Rechenschaftspflicht – zu lokalisieren, zu deren Maßnahmen Rechnungslegung und –prüfung sowie Sanktionsmechanismen im Falle von Misswirtschaft zählen. Zum anderen wird in deren Rahmen die *accountability for economic performance* aufgeführt, welche die effiziente Nutzung und Umschichtung von Ressourcen für entwicklungsrelevante Zwecke zum Gegenstand hat, wozu z. B. der Abbruch Ressourcen verschlingender Prestigeprojekte oder Umverteilungsprozesse mit den Prioritäten Bildung und Gesundheit gehören. Dezentralisierung stellt eine *accountability*-fördernde Maßnahme an der Schnittstelle zwischen Makro- und Mikro-Ebene dar, welche durch die Reduktion eines überlasteten, zentral gesteuerten Staatsapparates und die Entscheidungsbeteiligung regionaler und kommunaler Ebenen als Macht beschränkender Eingriff Effizienz- und Effektivitätssteigerung herbeizuführen vermag. Allerdings sind in der Konzeption dieses Elements keine eindeutige Linie und kaum klar formulierte Maßnahmen zu finden.

Die Elemente der Mikro-Ebene (WORLD BANK 1992: 22-25, 1994: 13, 42-47, WELTBANK 1997: 12f, 130-139) sind sehr vielfältig, zielen letztlich jedoch zumeist auf die Schaffung von Partizipationsräumen, weshalb sie für die Zwecke dieser Arbeit unter dem Begriff „Partizipation“ subsumiert, zunächst aber differenziert dargestellt werden sollen. *Accountability* seitens der Mikro-Ebene lässt sich über *exit*- und *voice*-Mechanismen ausüben, auf deren Grundlage dem Bürger die Möglichkeit geboten wird, auf die Qualität der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen einzuwirken. *Exit*-Optionen entstehen, wenn der Bürger über die Wahl zwischen verschiedenen Anbietern öffentlicher Dienstleistungen verfügt, was durch Einbeziehung privater Anbieter bewirkt werden kann und zu mehr Wettbewerb führt, wodurch wiederum Anreize entstehen, die Performanz zu verbessern, was letztlich zur Effizienzsteigerung führt. Bereitstellung von Plattformen zur Artikulation von Präferenzen, z. B. in Form von öffentlichen Anhörungen, Beratungsgremien, Informations-Hotlines oder Evaluierungsprogrammen, wird als *voice*-Option gefasst. Schließlich wird auch eine direkte Beteiligung der Bevölkerung (*popular participation*) an entwicklungsrelevanten Entscheidungsprozessen, Projektdesign und -umsetzung gefordert. Eine solche kann, über Sozialfonds

gesteuert und mit ihren Mitteln finanziert, v. a. auf regionaler oder kommunaler Ebene in Bereichen wie Verwaltung natürlicher Ressourcen, z. B. Wälder und Wasser, oder Schulwesen, z. B. in Form von Elterninitiativen zu sehr fruchtbar Ergebnissen führen kann³⁷. Auch wenn bereits in „Governance and Development“ (WORLD BANK 1992) die meisten dieser Elemente genannt wurden, haben erst spätere Publikationen den Stellenwert von Partizipation als Sinnbild von GG im Kleinen mit besonderem Nachdruck hervorgehoben: „*Participation* is intrinsic to good governance. Indeed, participatory development can be thought of as a local-level reflection of good governance“ (WORLD BANK 1994: 42, Hervorhebung im Original). Auch im Weltentwicklungsbericht von 1997 (WELTBANK 1997) nimmt die Schaffung von Partizipationsräumen für die Bevölkerung als ausschlaggebendes Element von *accountability* eine besondere Stellung ein.

Information und Transparenz

Die letzte von vier Grundsäulen der GG stellt das Kriterium Information und Transparenz dar, wobei darunter mannigfaltige Elemente gefasst werden: (FUSTER 1997: 141-147, WORLD BANK 1992: 41-46, 1994: 29-36):

- Information über und Transparenz von Regierungshandeln: aktive Bereitstellung von Informationen seitens der Regierung, gesicherter Zugang zu Informationen, Errichtung von Institutionen zur Verbreitung von Informationen (z. B. statistische Ämter), Transparenz und Verlässlichkeit des Regierungshandelns
- Korruptionsbekämpfung: Minimierung von Handlungsspielräumen (z. B. durch öffentliche Ausschreibung von staatlichen Aufträgen), Transparenz und Monitoring
- Offenlegung von Militärausgaben

Die letztgenannte Maßnahme ist insofern von Bedeutung, als dass gerade die Geheimhaltung dieses Budgetpostens Spielraum für Entwendung von Geldern bietet. Im Zusammenhang mit GG und Entwicklung offenbart sich der Stellenwert des Kriteriums Information und Transparenz auf zweifache Weise: Ein erleichterter Zugang zu Infor-

³⁷ Als ein weiteres Element wird das Wirken von NGO genannt. Sie bilden eine wichtige vermittelnde Instanz zwischen Staat und Bevölkerung. Ihr Beitrag zur Steigerung von *accountability* liegt darin, nicht nur Partizipationsräume anzubieten, sondern auch, im Auftrag der Regierung (oder auch nicht), die Bereitstellung sozialer Güter dort zu übernehmen, wo der Staat versagt, und dabei oft arme Bevölkerungsschichten zu erreichen.

mationen führt zur Senkung von Transaktionskosten im Wirtschaftsprozess. Ein transparentes *decision-making* wiederum kann bei der Formulierung von Politiken auf Expertenmeinungen oder Impulse aus dem *feedback* zurückgreifen und dadurch letztlich bessere *outputs* liefern. Korruption stellt das erwiesenermaßen größte Hindernis für Entwicklung dar (WOLFOWITZ 2006*), weshalb der Korruptionsbekämpfung im Rahmen von GG über die Jahre hinweg eine immer größere Beachtung zugekommen ist (WORLD BANK 2006).

Es fällt auf, dass unter diesem Kriterium vielerlei Aspekte mit losem Zusammenhang subsumiert wurden, die nur bedingt der „Information und Transparenz“ zuzuordnen sind³⁸. Kritisch anzumerken ist ebenso die schemenhafte und unscharfe Darstellung seiner Elemente und der betreffenden Maßnahmen.

Die folgende Übersicht fasst die Elemente des Kriterienkatalogs zusammen:

Tabelle 1: Der GG-Kriterienkatalog der Weltbank und seine Elemente

Kriterien	Elemente
<i>public sector management</i>	<ul style="list-style-type: none"> - effiziente Verwaltung öffentlicher Ausgaben (z. B. Investitionsplanung) - Reform des Staatsbeamtenwesens (z. B. Reduktion) - Reform staatlicher Unternehmen (z. B. Privatisierung) - strukturelle Reformen (z. B. Verschlankung des Staatsapparats)
<i>rule of law</i>	<ul style="list-style-type: none"> - ein Set im voraus bekannter Regeln - effektive Inkraftsetzung von Regeln - Sicherstellung der Anwendung - Konfliktlösung mittels bindender und universeller Gerichtsentscheide durch ein unabhängiges Gerichtswesen - gesetzlich geregelte Verfahren zur Abänderung von Regeln
<i>accountability</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Makro-Ebene: finanzielle <i>accountability</i> (z. B. Rechnungsprüfung) - Makro-Ebene: <i>accountability for economic performance</i> (d. h. effiziente Nutzung von Ressourcen und Investitionsplanung mit dem Ziel Entwicklung) - Makro- und Mikro-Ebene: Dezentralisierung - Mikro-Ebene: gesellschaftliche Partizipation bei der Umsetzung entwicklungsrelevanter Projekte
Information und Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> - transparentes <i>policy-</i> und <i>decision-making</i> - gesicherter Zugang zu Informationen - Korruptionsbekämpfung - Offenlegung von Militärausgaben

³⁸ Man ist versucht, von einer „Residualkategorie“ zu sprechen.

Für den gesamten Kriterienkatalog ist zu beachten, dass offensichtliche Wechselbeziehungen zwischen den einzelnen Elementen bestehen. So ist z. B. in einem verbesserten *public sector management* mit mehr *accountability*-Mechanismen zu rechnen. Die Einführung des Wettbewerbs bei der Bereitstellung öffentlicher Güter (*accountability*) erfordert Reformen staatlicher Unternehmen (*public sector management*). Bessere Entlohnung im *public sector* senkt die Tendenz zu korrupten Praktiken bei unterbezahlten Kräften (Information und Transparenz). Die Liste ließe sich weiter fortsetzen.

II.2.3. Weiterführende Beobachtungen

Die „governance indicators“ der Weltbank

Da die *governance indicators*³⁹ im Kontext der GG-bezogenen Arbeit der Weltbank eine beachtenswerte Neuerung darstellen, indem sie sowohl über theoretische Konzipierungen hinausgehen als auch im Vergleich zu einer Analyse konkreter EZ-Praxis (z. B. der Eruierung von Konditionalitäten konkreter Kreditvergaben) ein umfassenderes Bild bieten, sollen sie im Folgenden zur Abrundung präsentiert werden (KAUFMANN ET AL. 1999a, 1999b, 2000, 2003, 2005): Sie bilden einen Index zur Beurteilung der *governance*-Qualität weltweit, welcher 1996 beginnend als Reaktion auf das steigende Interesse an der Evaluation von *governance* einen Orientierungsrahmen für bi- und multilaterale Geber sowie Reformen in den Entwicklungsländern bieten soll. Entlang folgender sechs Dimensionen werden verschiedene *governance*-Aspekte erfasst und statistisch ausgewertet: *government effectiveness*, *rule of law*, *control of corruption*, *voice and accountability* (die Qualität von Menschen- und Bürgerrechten), *political stability* (die Wahrscheinlichkeit von Regimeumbrüchen und gewalttätigen Ausschreitungen) und *regulatory quality* (Ausmaß marktfeindlicher Politiken). Neben dem praktischen Mehrwert eines Orientierungsrahmens besteht der konzeptionelle Beitrag der *indicators* darin, so die Autoren (KAUFMANN ET AL. 1999b: 1), den empirischen Beweis für den starken kausalen Zusammenhang zwischen der Qualität von *governance* und der soziökonomischen Entwicklung erbracht zu haben – ein Grund, weshalb diesbezügliche Publikationen mit dem Schlagwort „Governance Matters“ überschrieben sind. Es werden allerdings später

³⁹ Die Daten des Indexes, „GRICS: governance Research Indicator Country Snapshot“, sind im Internet unter <<http://info.worldbank.org/governance/kkz2004>> abrufbar.

auch Mängel eingeräumt (z. B. KAUFMANN ET AL. 1999b: 1f, 2003a: 1f, 2005: 40f): Eine eindeutige Erfassung von Trends sei aufgrund unumgänglicher Messfehler nicht möglich; elaborierte diachrone oder länderübergreifende Vergleiche scheitern daran, dass die Anzahl der erhobenen Daten von Jahr zu Jahr und Land zu Land variiert; sehr viele Daten basieren überwiegend auf Perzeption – letztlich können nur länderspezifische Untersuchungen ausführliche Erkenntnisse liefern. Dies sind die Gründe, weshalb trotz des Bestehens eines derartigen Indexes die vorliegende Untersuchung notwendig ist. Die Beantwortung der Fragestellung verlangt zudem mehr als eine statistische Subsumierung verschiedener Daten. Zum einen sind Belege der These oder Gegenbeweise gerade in Feinheiten zu suchen, die eben nicht von einem Index erfasst werden können, zum anderen lassen sich theoretische Rückschlüsse auf die Wechselwirkung zwischen Populismus und *governance* nur am Beispiel ausgesuchter Tatsachen ableiten. Für die Argumentation der Arbeit sind jedoch zweierlei aus den *indicators* gewonnene Erkenntnisse fruchtbar: die Tatsache, dass in der realen Welt nicht eine faktische Erfüllung, sondern nur ein Mehr oder Weniger an GG beobachtbar ist, sowie der erwiesene Kausalzusammenhang zwischen *governance* und Entwicklung.

Vergleicht man den hier präsentierten Kriterienkatalog mit den Dimensionen der *governance indicators*, so fallen einige Abweichungen auf. Die Miteinbeziehung des Risikos von Regimeumbrüchen oder gewalttätigen Auseinandersetzungen (*political stability*) hingegen stellt eine interessante Ergänzung dar und die Betrachtung der Qualität politischer, Bürger- und Menschenrechte (*voice and accountability*) eine ganz neue Nuance der Weltbank, da dadurch erstmals – wider den Statuten der Bank – die politische Dimension erfasst wird. Diese Neuerungen stellen jedoch nicht die Zusammensetzung des Kriterienkatalogs in Frage, da sie als Indikatoren und beobachtbare Sachverhalte auch außerhalb des Katalogs liegen können. Im Katalog selbst wiederum können jedoch nur Elemente enthalten sein, die mit dem Weltbank-Mandat übereinstimmen, was das Fehlen von den Dimensionen *political stability* und *voice and accountability* im Kriterienkatalog und deshalb auch in der vorliegenden Untersuchung rechtfertigt.

Stellenwert, Aktualität und Kritik des GG-Konzepts

Die Weltbank war die erste, aber durchaus nicht die einzige Institution, die sich mit dem Stellenwert von GG befasste. So wird vielfach das *Development Assistance Committee* (DAC) der *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) als der zweite Hauptgestalter des Konzeptes genannt (CONZELMANN 2003, FUSTER 1997). Bezeichnend ist hierbei die Tatsache, dass sich das DAC dabei explizit auf das Konzept und die Kriterien der Weltbank beruft und darauf basierend weitere Aspekte⁴⁰ formuliert (OECD 1995: 14-23). Auch die bilaterale EZ übernahm dankbar das GG-Konzept – unter der Berufung auf die Meinungsführerschaft und Autorität der Weltbank –, um dennoch im Unterschied zur Weltbank in einem breiter angelegten Ansatz auch Demokratisierung und Einhaltung von Menschenrechten als Bedingungen von Entwicklungshilfe zu fassen (DOORNBOS 2001: 98f, FUSTER 1997: 23f).

So entstand unter der Federführung der Weltbank, die wie so oft als Impuls- und Ideengeberin fungierte (NUSCHELER 2005: 516, 518), in der Entwicklungspolitik und der EZ-Praxis ein Konsens über die Notwendigkeit von GG, so dass kaum ein bi- oder multilateraler Geber sie in sein Programm **nicht** mit einbezieht (z. B. CONZELMANN 2003: 468, DOORNBOS 2001: 98f, FUSTER 1997: 9-13). Und das Einvernehmen herrscht nicht nur auf Geberseite: So stellen selbst die Länder des Südens GG als Verhaltensmaßstab auf ihre Agenda (CONZELMANN 2003: 474), wie es z. B. der *Código Iberoamericano de Buen Gobierno* der CLAD (2006) belegt.

Die konzeptionelle Auseinandersetzung mit GG gestaltete sich am intensivsten zwar in den 1990ern, dennoch bleibt die Bedeutung von GG auch heute unangefochten. Die Weltbank unterstreicht auch 2006 ihr „**heightened** focus on governance and anticorruption“ (WORLD BANK 2006: 1, Hervorhebung von der Verfasserin), und ihr Präsident spricht von ihrer Unabdingbarkeit für Entwicklung (WOLFOWITZ 2006).

⁴⁰ Veranschaulichend unterscheidet FUSTER (1997: 90-98) in diesem Zusammenhang einen „administrativen Kernbereich“ – der Kriterienkatalog, in dem Weltbank und DAC vielfach übereinstimmen, – und einen „politischen Assoziationsbereich“, in dem das DAC eigene Komponenten entwickelt. Letzterem sind die Elemente i) partizipative Entwicklung als Beteiligung der Bevölkerung an entwicklungsrelevanten Entscheidungen, ii) Demokratisierung, begriffen als Ausrichten freier und fairer Wahlen sowie eine pluralistische Zivilgesellschaft und iii) die Respektierung fundamentaler Menschenrechte. Diese Forderungen werden konzeptionell unter dem Überdach eines *participatory development* gefasst und stehen gleichberechtigt neben derjenigen nach GG, weshalb sie nicht als genuiner Bestandteil von GG, sondern als dessen Erweiterung im Hinblick auf den Endzweck Entwicklung zu verstehen sind (CONZELMANN 2003: 469f, OECD 1995: 8-28).

Aus wissenschaftlicher Perspektive wurde durchaus im Laufe der Zeit auf Schwächen des Konzepts verwiesen⁴¹, von denen die meisten sich mit der Umsetzung der Idee in die Praxis befassen, wie z. B. der halbherzigen Implementierung von GG-Maßnahmen seitens der Nehmer oder, seitens der Geber, der Schwierigkeit, jene umfassend zu überwachen und zu evaluieren (DOORNBOS 2001: 101-105). Hinsichtlich der Idee besteht nichtsdestotrotz weiterhin Konsens, und *good governance* stellt hierfür den Schlüsselbegriff dar (CONZELMANN 2003: 468-470).

Ein nicht zu negierendes Charakteristikum von GG ist dessen normativer Charakter im Sinne eines Zielkatalogs, dessen faktische Erfüllung beinahe unmöglich erscheint. Folgerichtig geht aber auch die Weltbank gerade am Beispiel der *governance indicators* (KAUFMANN ET AL. 1999a, 1999b, 2003, 2005) davon aus, dass nur ein Mehr oder Weniger an *good governance* beobachtbar ist. Dergleichen soll im Rahmen dieser Arbeit verfahren werden.

Schließlich wird an der Weltbank, explizit an ihrer stark administrativen und ökonomistischen Auffassung von GG – „administrative and managerial terms“ (LEFTWICH 1993: 606) – Kritik geübt: Die „konzeptionelle Ausrichtung ihres Staatsverständnisses am Leitbild eines erfolgreichen Wirtschaftsunternehmens“ (THEOBALD 2001: 65) und die Orientierung am Effizienz-Kriterium führe zu einer Ökonomisierung von Staat und Politik. Dem ist erstens entgegenzusetzen, dass das GG-Konzept die politische Dimension so stark hervorhebt, wie dies nie zuvor seitens der Weltbank geschehen ist, worin eben sein innovativer Status begründet liegt, und dass die Weltbank nun mal eine Bank ist. Zweitens ist die administrative Prägung des Begriffs unumgänglich, wenn die Bedeutung öffentlicher Verwaltung für die Regierungsführung derart entscheidend ist.

Der Weltbank-Ansatz bildet die Grundlage dieser Arbeit, da sein Stellenwert in der Entwicklung des Konzeptes unbestritten sowie dessen strukturierte Darstellung beachtenswert ist. Der ökonomistisch geprägte Kern des Begriffs bietet auch eine neue Perspektive, die eine Interpretation der aktuellen Situation Venezuelas ermöglicht, welche

⁴¹ Daneben werden von akademischer Seite auch theoretische Weiterentwicklungen offeriert, wie z. B. HALDENWANGS (2004) Konzept der „systemischen Politikfähigkeit“, das er von den Prämissen der GG ausgehend auf der methodischen Basis des Konzeptes der „systemischen Wettbewerbsfähigkeit“ (EßER ET AL. 1999) ausarbeitet mit dem Ziel, die Hemmnisse für Staatsreformen und den Aufbau leistungsfähiger staatlicher Institutionen aufzudecken, um sie auf Basis dieser Erkenntnisse überwinden zu können.

die gewohnten Bahnen der Debatte um die Demokratie-Qualität des Regimes verlassen kann.

II.3. Demokratisierung, *good governance* und Populismus

In diesem Teil der Arbeit soll eine Verortung der Funktion von Demokratisierung innerhalb der zu untersuchenden Konzepte erfolgen und ihr Stellenwert für die vorliegende Arbeit klargestellt werden, da eine Betrachtung von GG, ohne auf den Aspekt der Demokratisierung einzugehen, nicht legitim erscheint. Denn vielfach (ADAM 2001, BMZ 2002: 8, CRAWFORD 1996, WOLFOWITZ 2006) wird Demokratisierung als eine Grundvoraussetzung soziökonomischer Entwicklung genannt. Dementsprechend stellt sie für das DAC (OECD 1995: 14-23) – in Form der explizit formulierten Elemente Demokratisierung und Respektierung fundamentaler Menschenrechte – und viele bilaterale Geber eines ihrer GG-Kriterien dar. In der europäischen EZ nimmt Demokratie-Förderung einen hohen Stellenwert ein (CRAWFORD 1996), für die USA ist es gar das primäre Ziel der EZ (USAID: 2006). Auch im „Código Iberoamericano de Buen Gobierno“ werden demokratische Prinzipien deutlich hervorgehoben (CLAD 2006: 3-5). Bei der Weltbank sind demokratische Aspekte in den Kriterien wie Partizipation oder Rechtsstaatlichkeit inhärent. Eine explizite Forderung nach Demokratisierung erlauben jedoch die Statute der Institution nicht, gleichwohl lobt jene den Einbezug demokratischer Elemente durch das DAC ausdrücklich (WORLD BANK 1994: 52-54). Im Rahmen der akademischen Diskussion wird Demokratisierung oft gleichberechtigt neben GG geführt, bis hin zu einer Zusammenführung beider Konzepte, wie im Falle von LEFTWICHS (1993: 605) *democratic good governance*. Es existieren allerdings auch Argumentationen (PHILIP 1999: 227f, 237-241), die postulieren, GG und Demokratie seien nicht ohne Weiteres vereinbar, vielmehr seien es gerade in Lateinamerika ins Autoritäre neigende Strukturen eines starken Präsidialismus, die erfolgreiches *institution-building* und effiziente Durchführung notwendiger Staatsreformen fördern könnten. Eine Beziehung zwischen den Konzepten GG und Demokratie ist also durchaus gegeben, zeigt sich allerdings äußerst vielschichtig.

Gleichermaßen erkennt auch die Populismus-Forschung einen Zusammenhang zwischen Populismus und Demokratie bzw. Demokratisierung. Manche Autoren (CONNIFF

1999: 7, 17-21, GERMANI 1974: 200-202, PUHLE 2003: 30) heben die Verdienste populistischer Regime um die Etablierung demokratischer Systeme hervor: Es handelt sich dabei v. a. um den Beitrag zur Integration mobilisierter Schichten und zum *nation-building*. CONNIFF (1999: 7, 17-21) argumentiert sogar, der Populismus sei auf Demokratie angewiesen, insofern als dass populistische Bewegungen über Wahlen Regierungsmacht erlangen würden – und das umso erfolgreicher, je rechtmäßiger und sauberer ihre Durchführung ist, da dies ein Instrument der Distanzierung zum vorherigen Regime darstelle. Zusätzlich bilde Volkssouveränität ein wichtiges Element des populistischen Diskurses.

Gegenteilige Positionen postulieren einen kausalen Zusammenhang zwischen Populismus und Autoritarismus, wie BOECKHS (2000: 85) These der autoritären Regression, die besagt, die Diskrepanz zwischen Steuerungsanspruch und der Systemperformanz führe in (neo)populistischen Systemen zu inhärenter Instabilität, an deren Ende die Gefahr einer autoritären Regression stehe⁴². Die historische Erfahrung zeige außerdem (CONNIFF 1999: 12f, PEETZ 2001: 110-113), dass auf populistische Regierungen oft autoritäre Militärregime folgten, die auch mit dem erklärten Ziel antraten, die populistische Misswirtschaft zu überwinden. Des Weiteren sind im Populismus Merkmale auszumachen, die autoritäre Tendenzen aufweisen, bedenkt man die definitorischen Elemente Anti-Politik und aktive Deinstitutionalisierung.

Nun, da der Stellenwert des Aspektes von Demokratisierung innerhalb beider hier zur Disposition stehender Konzepte demonstriert wurde, stellt sich die Frage, **wie im Rahmen der vorliegenden Arbeit damit verfahren werden soll**. Die vorliegende Untersuchung wird **Demokratie** an sich keinesfalls vollkommen ausblenden, da Komponenten etablierter Demokratie-Konzepte in der Analyse von Kriterien wie *rule of law* oder *accountability* implizit enthalten sind, es sind allerdings Einschätzungen von Fortschritten des **Demokratisierungsprozesses**, die aus mehreren Gründen keinen Eingang finden: Zunächst ergibt sich aus Betrachtungen der Demokratie-Qualität beinahe zwin-

⁴² Andererseits wird eingeräumt (BOECKH 2000: 83), neben autoritären Populismen, wie *Estado Novo* in Brasilien, existierten auch demokratische, wie das *Alfonsíns* in Argentinien. Andere (PEETZ 2001: 102-109) formulieren, der neue Populismus enthalte wesentlich weniger Demokratie fördernde Aspekte, als es beim klassischen der Fall war. Letztlich soll dies hier nicht der Rahmen sein, in dem die Debatte um das Überwiegen demokratischer oder autoritärer Muster im Populismus zu einem Ende geführt werden soll.

gend eine Auseinandersetzung mit den die aktuelle Forschungsdebatte⁴³ beherrschenden Konzepten der „Demokratien mit Adjektiven“, wie z. B. O’DONNELLS (1994) *delegative democracy* oder MERKELS (1999a, 1999b) „defekten Demokratien“: Systeme, die zwar die Mindestanforderungen einer Demokratie (meist Wahlen) erfüllen, jedoch in vielen Bereichen (z. B. Repräsentation, Rechtsstaatlichkeit oder Gewaltenteilung) Defizite aufweisen und somit infolgedessen als nicht-konsolidierte Systeme in einem Graubereich zwischen demokratischen und autoritären zu verorten sind. Diese Attribute erinnern an die Beschreibung der neuen Populisten; so erkennt z. B. auch BOECKH (2000: 81) explizit im Neopopulismus die Merkmale einer *delegative democracy*. Darüber hinaus sind einige davon Bereichen zuzuordnen, die ebenfalls im GG-Konzept im Vordergrund stehen: *accountability* und *rule of law*. Solch ein Zusammenfallen von Charakteristika populistischer Regime, mangelnder *governance* und defekter Demokratien verweist bereits auf die Schwierigkeiten, die eine zusätzliche Eingliederung des Demokratisierungsaspektes mit sich bringen würde. Darüber hinaus wird der Mehrwert von „Demokratien mit Adjektiven“ von der Verfasserin bezweifelt, was auch die akademische Diskussion postuliert⁴⁴.

In Anbetracht dieser Überlegungen würde der Einbezug von Demokratisierung in die vorliegende Untersuchung letztlich neben einer ideengeschichtlichen Auseinandersetzung mit einer Vielzahl von Demokratie-Definitionen auch die Aufnahme der metatheoretischen Debatte um den Sinn der Demokratisierungsforschung im Allgemeinen erfordern, was im vorgegebenen Rahmen nicht zu leisten ist und in der Funktion eines reinen Nebenaspektes von GG den Demokratie-Konzepten auch nicht gerecht werden würde. Des Weiteren sind die demokratischen Defizite der Regierung Chávez sowie die Debatte um den noch demokratischen oder schon autoritären Status Venezuelas bereits Gegenstand einer Vielzahl von Publikationen – darunter auch einiger, die Populismus

⁴³ Die Aktualität der Debatte in Deutschland zeigt z. B. die Veröffentlichung des Sammelwerks „Defekte Demokratie“ (MERKEL ET AL. 2003, 2006) in Form von zwei Bänden: „Theorie“ und „Regionalanalysen“.

⁴⁴ Der Argumentation von COLLIER / LEVITSKY (1997) folgend ist der konzeptionelle Entwurf dieser *diminished subtypes* von Demokratie fehlerbehaftet, da zum einen die jeweiligen Definitionen jeweils die nicht-demokratischen Attribute zum Gegenstand haben – was die Brauchbarkeit des allgemeinen Demokratie-Konzepts in Frage stellt – und zum anderen beinahe für jedes empirische Beispiel einer nicht-konsolidierten Demokratie eine neue Definition entworfen wird. Es wäre schließlich abzuwägen, ob es unter solchen Umständen überhaupt noch sinnvoll ist, von Demokratien zu sprechen. Darüber hinaus äußert CAROTHERS (2002) Skepsis am Mehrwert der Transitions- und Demokratisierungsforschung an sich, da die enttäuschende Performanz von Konsolidierungsprozessen deren theoretische Implikationen in Frage stellt.

zum Fokus haben (u. a. BOECKH 2000, RÖDER / RÖSCH 2001, WELSCH / CARRASQUERO 2001) – und sollen hier nicht nochmals reproduziert werden. Wie bereits dargelegt, ist es gerade der sehr technische Fokus auf Strukturen der Regierungsführung, der hier von Interesse ist und eine innovative Erfassung der Regierungsführung Chávez' ermöglicht.

II.4. Der konzeptionelle Zusammenhang und seine Operationalisierung

In der Literatur vorzufindende Äußerungen, die einen Zusammenhang zwischen Populismus und GG implizieren, ohne ihn jedoch im Detail herauszuarbeiten, wurden bereits weiter oben als Motiv der vorliegenden Untersuchung angeführt. Dementsprechend sollen zunächst einige von ihnen vorgestellt und im Anschluss die konzeptionelle Relation eigenständig mittels der Herleitung einer Arbeitsthese explizit formuliert werden.

II.4.1. Impliziter Zusammenhang zwischen Populismus und *good governance*

Die Weltbank verwies bereits vage auf einen solchen Zusammenhang in der Studie „Sub-Saharan Africa. From crisis to sustainable growth“ (WORLD BANK 1989: 60f), indem sie die Personalisierung von Politik – was, wie aus der Arbeitsdefinition hervorgeht, durch die Konzentration auf die charismatische Führerfigur ein wesentliches Merkmal des Populismus darstellt – als eine der Hauptursachen der *crisis of governance* benannte. An anderer Stelle wird formuliert (WORLD BANK 1992: 9), *poor governance* unterminiere die Autorität der Regierung, worauf oft populistische Maßnahmen⁴⁵ als Reaktion folgten. Ähnliches konstatieren sowohl HALDENWANG (2004: 193, 202) – indem er folgert, Mängel der *governance* und damit einhergehender Legitimitätsverlust bilden die Ausgangsbasis für die Etablierung neopopulistischer Gegenprojekte – als auch Vertreter der Populismus-Forschung, wie WERZ (2003: 64) mit seinem Argument, schlechte Regierungspolitik löse Populismus aus. Weiter oben wurde bereits BOECKHS (2000: 80) Beobachtung zitiert, Unterkomplexität der Entscheidungsfindung und Überforderung der Exekutive seien als Ergebnisse populistischer Politik zu werten. Daran lässt sich HALDENWANGS (2004: 186) Bemerkung anschließen, Unfähigkeit zur ge-

⁴⁵ Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass die Weltbank den Populismus-Begriff in diesem Argument nicht derart differenziert verwendet, wie es für die Zwecke dieser Untersuchung erforderlich ist. So wird der Begriff.

meinwohlorientierten Entscheidungsfindung bilde ein zentrales Entwicklungshindernis und sei mit *poor governance* gleichzusetzen.

Spricht man von Populismus und GG, oder zumindest in ihrem Rahmen von Verwaltungstätigkeit, so dürfen WEBERS (1976: 122-148) Konzepte von charismatischer und rationaler Herrschaft nicht fehlen. Denn der Autor verweist, in einer eindrücklichen Form auf den Zusammenhang, die hier von Interesse ist: Ohne dass Populismus oder GG explizit genannt werden – was angesichts des Zeitpunkts der Erstpublikation, 1922, nicht verwundern sollte – lassen sich dennoch die Komponenten beider Begriffe in Webers Herrschaftskonzepten erkennen. Charismatische Herrschaft beruht „auf der außeralltäglichen Hingabe an die Heiligkeit oder die Heldenkraft oder die Vorbildlichkeit einer Person und der durch sie offenbarten Ordnungen“ (WEBER 1976: 124). Dabei spielt die Führungsperson eine zentrale Rolle. Populismus lässt sich aufgrund seiner definitorischen Merkmale – ausgeprägte Führer-Volk-Beziehung und charismatischer Führungsstil – eindeutig unter diesen Typus fassen. Rationale Herrschaft fußt wiederum „auf dem Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen und des Anweisungsrechts der durch sie zur Ausübung der Herrschaft Berufenen“ (WEBER 1976: 124). Als ihre wesentlichen Merkmale werden das gesetzte Recht und strikte Befolgung seiner Regeln sowie funktionierende Verwaltung und professionelles Beamtentum genannt. Letzteres bildet das Motiv für die Verwendung der alternativen Bezeichnung: bürokratische Herrschaft. In ihrer reinsten Form zeichnet sich jene aus durch „Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit [und stellt eine] rein technisch zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare, in all diesen Bedeutungen: formal rationalste, Form der Herrschaftsausübung“ (WEBER 1976: 128). Dies kommt dem Ideal von Effizienz⁴⁶, welcher die Weltbank in ihrem GG-Konzept einen zentralen Stellenwert beimisst, sehr nahe. Das GG-Kriterium *public sector management* ist in Webers Fokus auf der Beschaffenheit der Verwaltung erkennbar. So können also viele Aspekte von GG Webers Konzept bürokratischer Herrschaft zugeordnet werden. Der besagte Zusammenhang zwischen charismatischer und bürokratischer Herrschaft zeichnet sich schließlich wie folgt:

Die charismatische Herrschaft ist, als das Außeralltägliche, [...] der rationalen, insbesondere der bürokratischen [...] schroff entgegengesetzt. [...] Die bürokratische Herrschaft ist spezifisch rational im Sinn der Bindung an diskursiv analysierbare Regeln, die charismatische spezifisch irrational im Sinn der Regelfremdheit. (WEBER 1976: 141)

⁴⁶ So macht auch RÖSCH (2001: 22) bei Weber das „Primat der Effizienz bürokratischer Herrschaft“ aus.

Analog dazu lässt sich formulieren, die Inszenierung charismatischer Führung im Populismus schließt rationale Prinzipien und Effizienz der Verwaltung sowie Regelverbundenheit, also *rule of law*, allesamt Kriterien von GG, aus. Dieser ausschließende Charakter dieser Beziehung, der aus den bereits zuvor angeführten Aussagen gleichermaßen herauszulesen ist, ist von hoher Bedeutung für die vorliegende Argumentation.

II.4.2. Expliziter Zusammenhang: Herleitung der Arbeitsthese

Um die jeweiligen Wechselwirkungen herausarbeiten zu können, ist eine Zusammenführung beider Konzepte notwendig. Diese wird im Sinne einer Synthese entlang eines strukturierenden Schemas erfolgen, in welches Elemente beider Konzepte einfließen sollen, deren wechselseitige Beziehung im Anschluss aufgezeigt wird. Die politikwissenschaftliche Grundunterscheidung des Politikbegriffs in die Dimensionen *policy-politics-polity* (ALEMANN / FORNDRAN 2002: 41, PATZELT 2001: 29f, THÖNDL 2005: 105f) wird hierbei als ein rein ordnendes Gerüst dienen, ohne dass dabei jedoch theoretische Feinheiten des Politikbegriffs aufgegriffen werden.

Betrachtet man nun die institutionelle **Dimension polity**, die auf die Strukturen des politischen Systems, seine Institutionen und das Normengefüge verweist, so ist im Populismus in Folge des Anti-Status-quo-Diskurses und der Anti-Politik eine ausgeprägte Deinstitutionalisierung des politischen Systems zu konstatieren. Diese ist u. a. charakterisiert durch die Machtkonzentration in den Händen der Exekutive sowie, in dessen Folge, durch das Fehlen von *checks and balances*. Die von der WELTBANK (1997: 115-118) postulierte Machtbalance, d. h. die „Beschränkung des potentiellen Gebrauchs und Missbrauchs staatlicher Macht“ (WELTBANK 1997: 115), als deren Elemente Gewaltenteilung und Unabhängigkeit der Justiz genannt werden, wäre somit in populistischen Systemen nicht vorhanden. Ebenso ist die Erfüllung der Zielvorgabe *accountability* in einer zentralisierten Machtstruktur anzuzweifeln. BOECKH (2000: 80) weist z. B. in diesem Zusammenhang auf „die relative Bedeutungslosigkeit solcher Institutionen [hin], denen gegenüber die Regierung laut Verfassung rechenschaftspflichtig wäre“.

Hinsichtlich der Prozesse politischer Willensbildung und Interessenvermittlung, also der **politics-Dimension**, ist im Populismus der einerseits in der Konstitution einer direkten Führer-Volk-Beziehung ohne vermittelnde Instanzen begründete und andererseits durch den Anti-Status-quo-Diskurs und die Deinstitutionalisierung potenzierte Einfluss-

verlust intermediärer Organisationen anzuführen. Es wäre davon auszugehen, dass „gute Regierungsführung“ im Politikprozess⁴⁷ auf gesellschaftlichen *input* angewiesen ist, um die Generierung von „guten“ *outputs* und *outcomes* zu gewährleisten. Dies kann ein populistisches System, in dem die Kanäle der Interessenaggregation und -artikulation ihre Wirkungsmacht verloren haben und das demzufolge seine *performance* nicht über ein *feedback* evaluieren kann, wohl kaum leisten. Einen ähnlichen Zusammenhang vermerkt auch die Weltbank, indem sie folgert, geschlossenes und untransparentes *decision-making* führe aufgrund des fehlenden *feedbacks* (z. B. von Experten) zu „*governement errors*“ (WORLD BANK 1992: 40f).

Im GG-Konzept wird bezüglich der ***policy-Dimension*** postuliert, das primäre Ziel von Politiken solle die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung sein (WORLD BANK 1992: 9). Populistische Regierungen hingegen setzen häufig *policies* um (z. B. gezielte Sozialprogramme), die der spontanen Generierung von *support* dienen sollen, deren Ergebnisse oft uneffektive Initiativen sind, die kurzfristig greifen, ohne nachhaltige Ziele zu verfolgen (DRAKE 1978: 7f). Betrachtet man *policies*, ist ebenso ihre Implementierung von Bedeutung, womit der Verwaltung als ausführendes Organ eine besondere Rolle zukommt. Dementsprechend führt die Weltbank auch ausdrücklich die Qualität des *public sector management* als zentrales Kriterium von GG auf. Gerade der öffentliche Sektor wird im Populismus allerdings gerne genutzt (z. B. HALDENWANG 2004: 196), um mittels klientelistischer Ämtervergabe die aus der paternalistisch-personalistisch inszenierten Beziehungsstruktur zwischen dem Führer und dem Volk erwachsenen Patronageerwartungen zu befriedigen und klientelistische Strukturen als Legitimationsgrundlage aufzubauen, was einer professionellen Verwaltung abträglich ist.

Fasst man die gewonnenen Erkenntnisse in Form empirisch-analytischer Thesen zusammen, so offenbart die Gegenüberstellung von Strukturelementen populistischer Regime und Aspekten von GG im *policy-politics-polity*-Schema eine Unvereinbarkeit beider Konzepte:

- ***polity-Dimension***: Zeichnet sich ein politisches System durch eine zentralisierte Machtstruktur aus, so ist zu erwarten, dass das GG-Postulat der Machtbalance (im politikwissenschaftlichen Sinne: *checks and balances*) nicht erfüllt wird.

⁴⁷ Zum systemischen Modell von Politikprozessen siehe EASTON 1967.

- **politics-Dimension:** Wenn durch den Einflussverlust intermediärer Organisationen die Institutionen der Interessenvermittlung nicht mehr die *input*-Funktion des politischen Willensbildungsprozesses übernehmen können, ist davon auszugehen, dass gleichermaßen die *outcomes* des Politikprozesses nicht zur Genüge evaluiert und durch ein *feedback* korrigiert werden können, was die Optimierung GG-relevanter Politiken verhindern würde.
- **policy-Dimension:** a) Werden kurzfristig angelegte *policies* zur schnellen *support*-Generierung durchgeführt, so können sie der GG-Vorgabe widersprechen, nachhaltige Entwicklung müsse die Priorität von Politiken darstellen. b) Wenn Ämter des öffentlichen Sektors zur Etablierung klientelistischer Beziehungen als Instrument der Machtsicherung verwendet werden, dann ist damit zu rechnen, dass das GG-Postulat einer professionellen Verwaltung in ihrer Funktion als zentrale Säule der *policy*-Implementierung nicht erfüllt wird.

Der Antagonismus wird um so deutlicher, wenn man die Anti-Politik, als Charakteristikum des neuen Populismus, deren Rhetorik sich explizit gegen bestehende politische Institutionen sowie die Bürokratie richtet, und die mit ihr einhergehende aktiv vorangetriebene Deinstitutionalisierung sowie Missachtung von Normen und Verfahren (BOECKH 2000: 80) berücksichtigt. Denn diese Strategien beschädigen die konstituierenden Faktoren von *governance* – Verwaltungsstrukturen und –verfahren sowie Rechtsnormen.

Die Arbeitsthese soll dementsprechend lauten: Populismus und good governance schließen sich aus. Deshalb ist in populistischen Regimes eher mit *poor* als mit *good governance* zu rechnen. Fasst man **Populismus als unabhängige und GG als abhängige Variable**, so wäre zu formulieren: **Wenn Merkmale populistischer Regierungsführung auszumachen sind, dann ist eine Erfüllung der GG-Kriterien nicht zu erwarten.**

Die Zuordnung beider Variablen erfolgt hier gemäß dem Erkenntnisinteresse der vorliegenden Untersuchung: Ob der Aktualität des Populismus-Begriffs und angesichts seiner zuvor dargestellten Inkohärenz wurde das Aufzeigen einer aus dem Populismus-Konzept resultierenden potentiellen Erklärungskraft des zu untersuchenden konzeptionellen Zusammenhangs zum Ziel dieser Arbeit gewählt. Versteht man nun Erklärungen in vereinfachter Form als Wenn-Dann-Aussagen (FØLLESDALL ET AL. 1988: 87f, 144-

181, PATZELT 2001: 112-115), dann wäre Populismus in einer solchen als Explanans – also unabhängige – und die Qualität von *governance* als Explanandum – also abhängige Variable – zu führen. Die Kausalzusammenhänge sind in der Realität allerdings aufgrund ihrer Komplexität nicht eindeutig zu klären – eine Problematik, die im Folgenden skizziert werden soll.

Kausalbeziehungen sind als Ursache-Wirkung-Relationen zu begreifen, die über die Feststellung einer reinen Korrelation zwischen Sachverhalten – also ihres gemeinsamen Auftretens – hinaus auch die Gründe für diesen Zusammenhang, z. B. allgemeine Gesetze, angeben und im einfachsten Fall als „A verursacht B“ zu formulieren sind (FØLLESDALL ET AL. 1988: 158-160, PATZELT 2001: 91-93). Dabei ist als wichtiges Prinzip die Tatsache zu beachten, dass A zeitlich vor B zu liegen habe. Gerade dieser Umstand scheint allerdings im vorliegenden Fall nicht eindeutig feststellbar zu sein. Denn geht man der Frage nach, ob *poor governance* als Ursache, im Sinne von Vorzeitigkeit, oder als Folge, im Sinne von Nachzeitigkeit, von Populismus anzusehen sei, würde beides zutreffen: So suggeriert HALDENWANGS (2004: 193, 202) weiter oben zitierte These, (neo-)populistische Gegenprojekte würden die Reaktion auf *governance*-Defizite bilden, *poor governance* als **Ursache** von Populismus aufzufassen. Aus BOECKHS (2000: 80) Argument wiederum ließe sich ableiten, dass *poor governance*, manifestiert durch Unterkomplexität der Entscheidungsfindung und Überforderung der Exekutive, eine **Folge** von populistischer Politik sei⁴⁸. Es ist davon auszugehen, dass es sich vielmehr um ein rekursives Kausalgefüge handelt, „bei [dem] die Folgen von Ursachen über mehr oder minder lange weitere Verursachungsketten auf jene Ursachen zurückwirken“ (PATZELT 2001: 92). Die Komplexität der Relation wird verstärkt durch die Existenz weiterer potentieller Ursachen bzw. intervenierender Variablen⁴⁹. Aufgrund dieser Komplexität kann an dieser Stelle eine detaillierte Darstellung der unterschiedlichen Kausalketten nicht geleistet werden. Der Zusammenhang ist zunächst abstrahie-

⁴⁸ Dergleichen bezeichnete die Weltbank die *crisis of governance* als eine Folge der Personalisierung von Politik (WORLD BANK 1989: 60f).

⁴⁹ Würde man *poor governance* als Ursache von Populismus fassen, so existierten neben ihr bekanntlich auch andere Auslöser populistischer Projekte, wie wirtschaftliche und politische Krisen (BOECKH 1993, ROBERTS 1995) oder Transformationsprozesse (GERMANI 1974). Umgekehrt bestünden außer Populismus viele weitere Faktoren, die *poor governance* begünstigen, z. B. das koloniale Erbe im Sinne einer unreflektierten Übernahme der Verwaltungs- und Rechtsprinzipien der Kolonialmacht ohne den Einbezug eigener Elemente der politischen Kultur oder ausufernde Korruption (WORLD BANK 1992: 10f).

rend als Korrelation zu betrachten. Dabei ist der ausschließende Charakter von GG und Populismus, wie ihn Weber formulierte, in den Vordergrund zu stellen. Worauf jene Exklusion zurückzuführen ist, sprich, welche Kausalbeziehungen sie bewirken, soll je nach Forschungsabsicht entschieden und untersucht werden. Das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit berücksichtigend wurde hier Populismus als unabhängige Variable gewählt und ist in dieser Funktion als Ursache zu verstehen. Eine umgekehrte Analyse des Zusammenhangs könnte jedoch für andere Zwecke gleichermaßen fruchtbar sein.

Die vorangegangene Herleitung der Arbeitsthese ermöglichte es, den Zusammenhang zwischen Populismus und *governance* in einer Form nachzuzeichnen, wie sie in der Literatur bisher nicht vorgenommen wurde. Von Interesse ist nun, ob der aufgezeigte Zusammenhang in der Wirklichkeit auch besteht, weshalb im Anschluss anhand ausgewählter Aspekte eine empirische Überprüfung der These erfolgen wird. Deren Modus und Methodik soll im Folgenden dargelegt werden.

II.4.3. Empirische Überprüfung: Operationalisierung

Die unabhängige Variable, der Populismus unter Chávez, wird eingangs deskriptiv dargestellt und anhand der Arbeitsdefinition von Populismus konstatiert. Die empirische Untersuchung konzentriert sich auf die Analyse der abhängigen Variable, der GG bzw. der Erfüllung oder Nicht-Erfüllung ihrer Prämissen. Der Fokus soll auf diesbezüglichen Veränderungen, d. h. auf positiven oder negativen Entwicklungen im Vergleich zu der Periode vor Chávez' Amtsantritt liegen, da eine faktische Erfüllung von GG-Anforderungen nicht zu erwarten – wenn nicht unmöglich – ist, was durch die Formulierung des Konzepts als normativer Zielkatalog bedingt ist. Bereits in der Konzeption ihrer *governance indicators* zeigte auch die Weltbank, dass letztlich nur ein Mehr oder Weniger an GG ermittelbar ist. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht also die Frage: **Ist unter Chávez im Vergleich zu vorangegangenen Regierungen *poorer* oder *better governance* zu beobachten?** Die Untersuchung wird nicht in Form eines detaillierten diachronen Vergleichs erfolgen, da eine konsistente und systematische Erhebung von Daten aufgrund der Materiallage⁵⁰ nicht möglich ist. Es handelt sich vielmehr um eine

⁵⁰ So reichen z. B. die äußerst nützlichen, hier oft herangezogenen Erhebungen von *Freedom House* oder *Transparency International* nicht in die Zeit vor Chávez zurück.

vergleichende Perspektive, die für eine Erfassung von Trends die frühere Situation aufgreift. In Bereichen, in denen dies nicht möglich ist, sollen zumindest die Entwicklungstendenzen innerhalb der Regierungszeit Chávez' aufgezeigt und Einschätzungen von fachkundiger Seite herangezogen werden.

Die Betrachtung orientiert sich am GG-Kriterienkatalog und dessen begrifflichen Definitionen, wie sie von der Weltbank formuliert wurden. Im Folgenden soll die Auswahl sowie die dahinter stehenden Motive dargelegt werden. Es werden stichprobenartig und punktuell Sachverhalte ausgewertet und Indizien erörtert. Die *governance*-Qualität Venezuelas in ihrer Gesamtheit mit einem „detektivistischen“ Anspruch zu evaluieren, kann in dem hier gegebenen Rahmen nicht erfolgen. Des Weiteren ist ausdrücklich zu betonen, dass der Status quo der *governance* im Fokus der Darstellung steht, und nicht die Implementierung etwaiger expliziter GG-Maßnahmen – es handelt sich also um keine genuine *policy*-Analyse.

Die Untersuchungsbereiche

Im **Feld des *public sector management***, dessen Betrachtung aufgrund seines Stellenwertes als sichtbarste Dimension von *governance* nicht fehlen darf, wird zunächst der Status der staatlichen Erdölgesellschaft *Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA)* als Quelle und Operator des Großteils der venezolanischen Staatseinnahmen untersucht – die PDVSA erwirtschaftet mehr als 40% des jährlichen Budgets des Landes (TRANSPARENCY INTERNATIONAL 2006). Eine solche Betrachtung entspricht dem GG-Kriterium „Reform staatlicher Unternehmen“. Von Interesse ist hierbei die Ausgestaltung der Beziehung zwischen Staat und Unternehmen, z. B. der Grad der Autonomie des Unternehmens bzw. die Beachtung des Postulats der Nicht-Intervention des Staates ins operative Geschäft oder die Unabhängigkeit der Führungsriege (FUSTER 1997: 109-112, WORLD BANK 1992: 12f, 1994: 4f). Etwaiges Vorgehen gegen den „aufgeblähten Staat“ soll als zweiter Unterpunkt eines verbesserten *public sector management* (WORLD BANK 1992: 9, 1994: 2f) beleuchtet werden, da dieser Missstand gerade in Lateinamerika in Folge der langjährigen – oft und gerne auch von populistischen Regimes verfolgten – ISI-Entwicklungsstrategie sehr ausgeprägt ist. Hierbei wird der Frage nachgegangen, ob eine Verschlankung des Staatsapparats zu beobachten ist.

Auch die Qualität der Verwaltung sowohl öffentlicher Ausgaben als auch Einnahmen (WORLD BANK 1992: 12f, 1994: 3f), der *conditio sine qua non* staatlicher Tätigkeit, fällt in den Bereich *public sector management*. In engem Zusammenhang dazu steht, als wesentliches Merkmal des Kriteriums *accountability*, die Kontrolle staatlicher Finanztätigkeit (*financial accountability*) (WORLD BANK 1992: 15-19, 1994: 12-22). Sie ist im vorliegenden Fall von Interesse, da ein Staat, der von der Erdölrente lebt und regen Interventionismus betreibt, viel Kontrolle erfordert. Da die in beiden Kriterien enthaltenen Elemente sich in der Praxis vermischen und da zudem gerade in diesen beiden Bereichen Informationen schwer zu ermitteln sind, ist es sinnvoll, sie für die Zwecke der vorliegenden Arbeit zusammenzulegen. Im Sinne einer **Synthese zwischen den Bereichen *public sector management* und *accountability*** soll die Verwaltung öffentlicher Finanzen unter den Gesichtspunkten Effizienz und Transparenz der Einnahmen sowie der Ausgaben betrachtet und das Bestehen von Kontrollmechanismen wie z. B. Rechnungslegung eruiert werden.

Zieht man das bereits zitierte Charakteristikum von Populismus, die Missachtung von Normen und Verfahren, hinzu – ein Aspekt der gleichermaßen bereits in Webers Argument, charismatische Herrschaft sei „spezifisch irrational im Sinn der Regelfremdheit“ (WEBER 1976: 141), zu erkennen ist –, so muss der **Bereich des *rule of law*** in der vorliegenden Untersuchung berücksichtigt werden. Die Weltbank fasst das Kriterium als „processes of formulation and applying rules“ (WORLD BANK 1992: 30) auf. Eine detaillierte Überprüfung der Richtigkeit der Inkraftsetzung einzelner Regeln oder der Sicherstellung ihrer Anwendung kann hier jedoch nicht erfolgen, weshalb die Qualität des Justizsystems im Allgemeinen untersucht werden soll. Da wiederum pauschale Urteile über die Qualität eines Justizsystems wohl schwerlich zu fällen sind, werden hier punktuelle Aspekte herausgegriffen, deren Konzeption hilfsweise anhand des *judicial performance*-Konzepts von STAATS ET AL. (2005: 79f, 82f) erfolgt. In dessen Rahmen wird unterschieden zwischen i) *judicial independence* als Unabhängigkeit des Justizsystems im Ganzen sowie der Richter im Einzelnen, ii) Effizienz, „the ability of a judicial system to process cases without unreasonable delays and backlogs“ (STAATS ET AL. 2005: 79) sowie iii) Effektivität, also wirksame und faire Umsetzung der Gerichtsurteile. In der vorliegenden Untersuchung sollen folgende Punkte jeweils in Entsprechung zu den Dimensionen des Konzeptes erörtert werden: Unabhängigkeit der Richter (zu i),

Effizienz des Rechtsprechungsprozesses (zu ii) und Haftbedingungen sowie Rechtmäßigkeit von Verhaftungen (zu iii). In einem zweiten Schritt, der gleichfalls das Justizsystem im Gesamten betrifft, soll überprüft werden, inwieweit Justizreformen durchgeführt wurden und – falls dies der Fall ist – wie sie von fachkundiger Seite eingeschätzt werden. Denn auch die Weltbank nennt Justizreformen als ihr zentrales Betätigungsfeld im Rahmen von *rule of law* (WORLD BANK 1992: 30-39, 49, 1994: 23f).

Im Untersuchungsbereich *accountability* bietet ein Fokus auf Partizipation der Bevölkerung an entwicklungsrelevanten Entscheidungsprozessen und an der Projektumsetzung den Vorzug, zumindest in einem Punkt den Bürger bzw. die Mikro-Ebene in die Analyse mit einzubeziehen. In diesem Rahmen soll untersucht werden, ob Partizipationsräume (z. B. öffentliche Anhörungen, Beratungsgremien, Bürgerkomitees) geschaffen wurden (WORLD BANK 1992: 22-28, WELTBANK 1997: 12f, 136-138). Das letzte Element der Untersuchung soll Dezentralisierung darstellen, welche laut der Weltbank (WORLD BANK 1992: 20-22, WELTBANK 1997: 195) gerade in Lateinamerika sehr erfolgreich realisiert wird. Ob dies auch für ein populistisch regiertes Land zutrifft, soll hier untersucht werden, wobei jedoch nicht die Umsetzung konkreter Dezentralisierungsmaßnahmen im Vordergrund stehen wird – da die Weltbank solche in ihren Vorgaben ohnehin nicht formuliert –, sondern allgemeine Beurteilungen der Fort- oder Rückschritte auf diesem Gebiet.

Zum Abschluss muss darauf hingewiesen werden, dass für die Zwecke der Überprüfung der Arbeitsthese im Zuge einer Operationalisierung keine Indikatoren im herkömmlichen Sinne⁵¹ formulierbar sind. Vielmehr soll bestimmten Fragen, die auf die Beurteilung der ausgewählten Kriterien zielen, nachgegangen werden, welche die folgende Übersicht zusammenfasst.

⁵¹ Gemeint sind z. B. Indikatoren in Form von Zahlenwerten, Indizes oder Skalas (PATZELT 2001: 86), wie sie sich auch aus einer Erhebung statistischer Daten ermitteln lassen könnten.

Tabelle 2: Untersuchungsbereiche der empirischen Betrachtung

Elemente	Zu untersuchende Fragen
<i>Public sector management</i>	
1. Reform staatlicher Unternehmen: Status der PDVSA	<ul style="list-style-type: none"> - Wie gestaltet sich die Beziehung zwischen Staat und Unternehmen? - Wird dem Unternehmen operative Autonomie eingeräumt? - Wurde die Unternehmensleitung reformiert?
2. Strukturelle Reformen	<ul style="list-style-type: none"> - Ist eine Verschlankung des Staatsapparats zu beobachten?
<i>Public sector management / accountability</i>	
3. Verwaltung und Kontrolle öffentlicher Ausgaben und Einnahmen	<ul style="list-style-type: none"> - Wie ist es um die Effizienz und Transparenz der Einnahmen sowie der Ausgaben bestellt? - Bestehen Kontrollmechanismen wie z. B. Rechnungslegung?
<i>Rule of law</i>	
4. Qualität des Justizsystems	<ul style="list-style-type: none"> - Besteht Unabhängigkeit der Justiz? - Wie sind die Haftbedingungen? Werden unrechtmäßige Verhaftungen berichtet? - Ist der Rechtsprechungsprozess effizient?
5. Justizreform	<ul style="list-style-type: none"> - Hat in der Regierungszeit Chávez' eine Justizreform stattgefunden? - Wie wird sie beurteilt?
<i>Accountability</i>	
6. Partizipation	<ul style="list-style-type: none"> - Wurden Partizipationsräume bereitgestellt?
7. Dezentralisierung	<ul style="list-style-type: none"> - Gibt es Fort- oder Rückschritte?

Das Kriterium Information und Transparenz, darunter Korruptionsbekämpfung, wird nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sein, da die Weltbank dabei sehr vage ein breites Spektrum an Aspekten mit losem Zusammenhang unter einem Oberbegriff subsumiert. Auch wenn die Autorin der These, Korruption bilde das größte Entwicklungshindernis (WOLFOWITZ 2006*), vollkommen zustimmt, so müsste diesem Gesichtspunkt aufgrund seiner Komplexität und der Evaluierungsproblematik⁵² eine

⁵² Heimlichkeit, als ihr entscheidendes Merkmal, sowie die politische Brisanz von Korruption, deren Perzeption vom diesbezüglichen öffentlichen Diskurs beeinflusst wird, erschweren die Evaluierung des tatsächlichen Ausmaßes von Korruption und somit auch des Erfolgs von Korruptionsbekämpfung (PRITZL 1997: 17f, THEOBALD 1990: 79f). Letztlich könnte nur auf Perzeptionsdaten zurückgegriffen werden, wie z. B. auf dem von *Transparency International* alljährlich ermittelten *Corruption Perception Index* (CPI) (z. B. TRANSPARENCY INTERNATIONAL 2001: 232f), wobei allerdings nur die Wahrnehmung der Korruption und nicht ihr tatsächliches Ausmaß untersucht und zu diesem Zweck nicht die breite Öffentlichkeit, sondern nur ein enger Kreis aus Länderexperten und Unternehmern befragt wird – was die Korruptionsforschung vor folgendes Dilemma stellt: Die Perzeption von Korruption muss nicht zwingend ihrem tatsächlichen Ausmaß entsprechen. So wird von *Latinobarometro* bei-

gesonderte Magisterarbeit gewidmet werden. Schließlich betrachtet auch die Weltbank in ihren späteren Veröffentlichungen Korruptionsbekämpfung nicht mehr lediglich als einen Unterpunkt von GG, sondern stellt sie gleichberechtigt daneben auf die Agenda (WOLFOWITZ 2006, WORLD BANK 2006). Davon zeugt z. B. die Überschreibung des auf *governance* zielenden Aufgabenbereichs des *World Bank Institute* mit den Worten „Governance **and** Anticorruption“⁵³. Analog hierzu wird an dieser Stelle postuliert, dass eine separate Betrachtung von Korruption einer rudimentären Unterordnung von Korruption als Unterpunkt einer *governance*-Analyse vorzuziehen wäre.

spielsweise aufgeführt, dass in Chile die Korruption als ein gravierendes Phänomen wahrgenommen wird, tatsächlich jedoch sehr gering ausfällt (TRANSPARENCY INTERNATIONAL 2001: 226).

⁵³ Siehe <http://www.worldbank.org/wbi/governance> <Rev. 26-08-2006>, Hervorhebung von der Verfasserin.

III. Empirische Untersuchung

III.1. Populismus in Venezuela

Die Wurzeln des venezolanischen Populismus sind im *Trienio* zu suchen – der dreijährigen Regierungszeit (1945-48) der sozialdemokratischen Partei *Acción Democrática* (AD) unter der Präsidentschaft Rómulo Betancourts, ihres Mitbegründers und Führers. Der *Trienio* wurde in Analogie zu den zeitgenössischen Strömungen auf dem Kontinent (z. B. Peronismus) als die Blütezeit des klassischen Populismus gehandelt (DAVILA 2000: 225-229, ELLNER 1999: 123-132, 2005: 161, 166). Das Regime wies typische Charakteristika auf, so z. B. eine klassenübergreifende Parteienstruktur, Machtkonzentration, eine aggressive Rhetorik, Feindschemata, in deren Mittelpunkt die Oligarchie stand, sowie den ausdrücklichen Appell ans Volk. Letzteres ist besonders hervorzuheben, da dadurch zum ersten Mal in Venezuela die Idee von „Volk“ politisch konstruiert wurde. Positiv zu werten ist v. a. der Beitrag zur Demokratisierung des Landes durch die Einführung des universellen Wahlrechts sowie die Inklusion breiter Bevölkerungsschichten in das politische System. Die Herrschaft der AD endete mit einem Putsch, auf den das diktatorische Regime von Marcos Pérez Jiménez (1948-58) folgte, dennoch „the [populist] experience’s impact was longlasting in that it molded the political system after democracy was restored 1958“ (ELLNER 2005: 166).

Im gleichen Maße, wie in Lateinamerika der neue Populismus seinen Einzug hielt, war seine Wiederkehr auch in Venezuela während der Präsidentschaften von Carlos Andrés Pérez (CAP) (1989-93) und Rafael Caldera (1994-98) zu beobachten (u. a. DAVILA 2000: 230-235, HELLINGER 2003: 31-33). CAP trat mit einem populistischen Gestus im Wahlkampf an, entpuppte sich nach seinem Amtsantritt jedoch als ein neoliberaler Reformier, der lediglich seine Absichten unter einem Deckmantel aus verteilungspolitischen Versprechen gut zu verstecken wusste. Die durch CAP rigoros eingeleiteten SAP nach Vorgaben des Internationalen Währungsfonds (IWF) und die damit verbundenen sozialen Kosten führten zu einer gesellschaftlichen Oppositionshaltung, die letztlich Rafael Caldera aufgrund seiner explizit anti-neoliberalen Rhetorik ins Präsidentenamt hievte. Nachdem er im ersten Amtsjahr den angekündigten Kurs verfolgte und das

Tempo der SAP drosselte, erzwang die durch den Ölpreisverfall verstärkte wirtschaftliche Krise jedoch das Einlenken auf einen vom IWF vorgeschlagenen Austeritätskurs.

III.1.1. Gegenstand der Untersuchung: Chávez' Populismus

Wenn Populismus in Venezuela bereits vor Chávez Bestand hatte, ist die Frage berechtigt, warum dennoch nur seine Amtszeit Gegenstand der Untersuchung sein wird. Hierfür sind mehrere Gründe anzuführen: Keiner der „neuen“ Populisten vor Chávez blieb derart lange im Amt und erreichte eine derartige Machtfülle. Des Weiteren verfolgte weder CAP noch Caldera eine dermaßen konsistente populistische Politik. Die Diskrepanz zwischen ihrem populistischen anti-neoliberalen Auftreten im Wahlkampf und den tatsächlich durchgeführten neoliberalen Politiken klassifiziert sie als *bait-and-switch*-Populisten, was Kohärenz vermissen lässt. So urteilt auch DAVILA (2000: 234, Hervorhebung von der Verfasserin): „[Caldera and CAP] made **no attempt** to construct a coherent discourse or **to use popular appeals**; [they] aimed only at achieving a specific result: stabilization.“ Im Gegensatz dazu liefert Chávez' Populismus in Form einiger Programme zumindest reelle Ergebnisse (BOECKH 2005a: 75). Wie aus DAVILAS Zitat ersichtlich wird, war bei CAP und Caldera auch ein wichtiges Charakteristikum des Populismus, der Appell ans Volk, kaum ausgeprägt. Womöglich wäre es sinnvoll, WERZ' (2003: 53) Einschätzung von CAP als einen lediglich „populistisch auftretende[n] Politiker“ auf beide auszuweiten. Letztlich wird der hervorstechende Populismus Chávez' vielfach unterstrichen, so bescheinigt ihm wiederum WERZ (2003: 59), im Gegensatz zu CAP, einen „radikale[n] Populismus“. Es wird hier keinesfalls postuliert, Chávez' Populismus sei der einzige der jüngeren Geschichte Venezuelas, allerdings ist er expliziter, konsistenter und erfolgreicher als andere – weshalb er sich für die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Populismus und *governance* besser eignet.

Inwieweit der *Chavismo* die Charakteristika der Arbeitsdefinition von Populismus aufweist, soll nun im Anschluss geklärt werden⁵⁴.

⁵⁴ Da hier keinesfalls der *Chavismo* in all seinen Einzelheiten dargestellt werden kann, sei auf die große Vielzahl an Veröffentlichungen verwiesen. Für eine umfassende Darstellung von Chávez' Populismus siehe z. B. PEETZ 2001 und RÖSCH 2001, zum Überblick BOECKH 2001, ELLNER 2003, RÖDER / RÖSCH 2001, für einen soziologisch orientierten Ansatz ROBERTS 2003, zur Beschaffenheit der Bewegung und zu ihren Inhalten ELLNER 2005.

III.1.2. Die Beziehung zwischen Chávez und „seinem“ Volk

Eine direkte Führer-Volk-Beziehung ist in vielfältiger Form zu beobachten. So befanden sich intermediäre Organisationen, v. a. Parteien, bereits vor Chávez' Amtsantritt in der Krise, was sich in sehr geringen gesellschaftlichen Vertrauenswerten⁵⁵ äußerte (RÖDER / RÖSCH 2001: 8) und schließlich in der Kandidatur Calderas manifest wurde, des Mitbegründers einer der traditionellen Volksparteien, *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI), als er sich von ihr abwendete, um für ein alternatives Bündnis anzutreten (ROBERTS 2003: 65). Der Einflussverlust ist heute sehr deutlich: Parteien finden in der neuen Verfassung keinerlei Erwähnung, zusammen mit Verbänden und Gewerkschaften sind sie weitestgehend marginalisiert (BOECKH 2000: 80, 92, 94). Zudem ist bei Chávez nicht nur die Formulierung einer Alternative zum Repräsentationsprinzip augenfällig – partizipative Demokratie als erklärte Zielvorstellung der chavistischen Ideologie sowie die Aufnahme von plebiszitären Elementen wie Abstimmungen und Abberufungsreferenden in die Verfassung (BOECKH 2005a: 84f, WERZ 2003: 59) belegen dies –, sondern auch eine explizite Ablehnung dessen. Chávez selbst sagt:

Ahora, claro, una participación popular masiva, construyendo un modelo político, nosotros decimos, por ejemplo, que **no basta la democracia representativa**, la democracia representativa es necesaria pero no es suficiente, no es suficiente, nos hace falta la democracia participativa y estamos construyéndola. (CHÁVEZ 2005b: 5, Hervorhebung von der Verfasserin)

Letztlich vermag es Chávez in seiner eigenen allwöchentlichen Fernsehshow *Aló Presidente*, in der Zuschauer anrufen und persönlich ihre Anliegen vortragen können, die direkte Beziehung auf eine ausgeprägte Art zu inszenieren. So liegt heute in Venezuela die Macht „in den Händen einer Führungsfigur [...], einem Führer, der mit dem Volk ohne Mittler direkt kommuniziert“ (WELSCH / CARRASQUERO 2001: 4).

Daneben ist eine markante Paternalisierung vorzufinden, die „die Zielgruppe der urbanen Armen und Staatsangestellten weiter zum Empfänger der Gaben des Patrons degradiert“ (BURCHARDT 2005a: 111). Mit traditionellen klientelistischen Mustern Venezuelas, wie der nepotistischen Vergabe von Ämtern im öffentlichen Sektor, wurde unter Chávez entgegen seiner Wahlversprechen nicht gebrochen, vielmehr bestehen sie fort (BOECKH 2000: 95, WELSCH / CARRASQUERO 2001: 9f). Beispielhaft dafür ist die nach

⁵⁵ Im Jahr 1996 äußerten in einer Umfrage nur 15% der Bevölkerung Vertrauen in Parteien, womit sie in der Wertung den niedrigsten Rang hinter Verwaltung, Regierung, Gewerkschaften und Kongress belegten (RÖDER / RÖSCH 2001: 8).

den Entlassungen in Folge des Generalstreiks 2002/03 erfolgte Besetzung der PDVSA-Stellen mit loyalen Anhängern (GRATIUS 2004: 88), von denen wiederum erwartet wurde, Chávez bei den Präsidentschaftswahlen 2006 zu unterstützen: „El que no se sienta cómodo con esa idea debe renunciar a su trabajo“ (*The Miami Herald*, 11.11.2006), forderte der PDVSA-Präsident Rafael Ramírez vor der Wahl. Ein sich durch Sozialtransfers auszeichnender „Massenklientelismus“⁵⁶ findet vermittels der Sozialprogramme statt: In jüngerer Zeit sind dies v. a. die *misiones*⁵⁷, mit jeweils unterschiedlichen Zielen, u. a. Alphabetisierung, Ausbau von Ladenketten zum Vertrieb subventionierter Lebensmittel und ärztliche Betreuung in Armenvierteln (FES 2005: 4). Einige Fortschritte, wie bessere Grundversorgung oder niedrigere Analphabetenrate sind auch tatsächlich auszumachen. Wie SHIFTER (2006: 50f) einräumt, müssen allerdings Investitionen in der Höhe von US\$ 20 Mrd. auch irgendeine Wirkung zeigen. Im Zuge dieser Sozialpolitik werden für den Populismus typische punktuelle ad hoc-Maßnahmen bar einer konsistenten Strategie durchgeführt (BURCHARDT 2005a: 108, PEETZ 2001: 98), und gerade solche erscheinen wie die „Gaben eines Patrons“, welche vordergründig der kurzfristigen *support*-Generierung dienen. Ein paternalistisch-personalistischer Stil in der Beziehung zwischen Chávez und „seinem“ Volk ist also gegeben.

Das Volk, an das Chávez seinen Appell so geschickt richtet, dass er ihm auch tatsächlich seine Unterstützung verdankt, rekrutiert sich aus marginalisierten Schichten v. a. aus dem städtischen Bereich, wobei er selbst unterstreicht, er fühle sich in diesem Umfeld „wie ein Fisch im Wasser“ (ELLNER 2003: 140-150). Diese Bindung soll auch sein Diskurs unterstreichen, indem er sich vermittels einer volkstümlichen und bilderreichen Sprache, seiner ethnischen Herkunft und der Begeisterung zum Volkssport Baseball (MELCHER 2005: 146, ROBERTS 2003: 70) als ein Mann des Volkes präsentiert. Die Formulierung einer Volk-Oligarchie-Dichotomie (BOECKH 2005a: 81f) sowie die

⁵⁶ RÖDER / RÖSCH (2001: 10) beschreiben „Massenklientelismus“ wie folgt: „[E]s handelt sich nicht um eine ihm persönliche bekannte Klientel, sondern um eine möglichst große Zahl von Personen, die über die Diffusion klientelistischer Handlungen angesprochen werden“.

⁵⁷ Diese wurden seit 2004 nach und nach ins Leben gerufen – bezeichnenderweise vor dem Abberufungsreferendum (BOECKH 2006: 9f), welches Chávez z. T. wohl auch dank ihnen für sich entscheiden konnte. Derzeit sind 19 *misiones* im Programm, die v. a. in Elendsvierteln durchgeführt werden. Zu den wichtigsten und erfolgreichsten gehören: *Misión Barrio Adentro* (Förderung der Gesundheitsversorgung), *Misiones Robinson I* und *II*, *Misión Ribas*, *Misión Sucre* (Alphabetisierungsprogramme, Verbesserung des Bildungswesens), *Misión Mercal* (Förderung der Grundversorgung mit Lebensmitteln), *Misión Hábitat* (Verbesserung der Wohnsituation), *Misión Vuelvan Caras* (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Förderung von Kooperativen). Für eine ausführliche Darstellung und Analyse siehe D'ELIA 2006.

explizite Begründung seiner Politiken mit dem durch Wahlen geäußerten Volkswillen – „la nación votó por la estructura de poderes que pudiere resolver eficazmente sus problemas“ (CHÁVEZ 1999*) – ermöglicht die dem Populismus eigene Konstituierung von „Volk“.

Ein charismatischer Führungsstil als Grundlage der Führer-Volk-Beziehung wird Chávez schließlich von vielen Seiten attestiert (z. B. BOECKH 2005a: 80, SHIFTER 2006: 47). WELSCH / CARRASQUERO (2001: 15) bezeichnen ihn gar als einen „geborene[n] Kommunikator, charismatisch, mit einem Talent dafür, die Massen zu begeistern und Optimismus zu verbreiten“. An dieser Stelle muss nochmals auf *Aló Presidente* verwiesen werden, da die Sendung eine ideale Plattform für die Inszenierung von Charisma bietet.

III.1.3. Chávez' Anti-Politik

Dass ein ausgeprägter Anti-Status-quo-Diskurs Chávez' Politiken beherrscht, ist unumstritten (z. B. ELLNER 2003: 140, 2005: 168, HELLINGER 2003: 50, PEETZ 2001: 72-74, ROBERTS 2003: 55, 66f, RÖDER / RÖSCH 2001: 10, 2004: 193). Die „Anti-Rhetorik“ richtet sich explizit gegen das korrupte und gescheiterte System des *puntofijismo* in seiner Gesamtheit, dessen Akteure wie Parteien und Gewerkschaften, darunter die traditionellen Eliten und politisches Establishment, des Weiteren Phänomene wie Korruption, Misswirtschaft, Neoliberalismus und letztlich auch äußere Feinde, natürlich die USA sowie Inkarnationen des Neoliberalismus wie z. B. der IWF. Dabei wird eine „wir gegen die Anderen“-Dichotomie gezeichnet, „ein Freund-Feind-Schema und [...] Politikverständnis, das Politik als ewigen Kampf zwischen den Mächten des Lichts und den Kräften der Finsternis begreift“ (BOECKH 2005a: 82), und durch metaphorische Übertreibungen unterstrichen. ROBERTS (2003: 70) führt zur Anschauung das folgende Zitat von Chávez an: „We're in Apocalyptic times, there's no middle ground. Either you are with God or you are with the Devil and we are with God“. Die Opposition wird mit dem Namen *escuálidos* versehen – zu deutsch die Abgemagerten, Fleischlosen oder Unnützen. Mit ihren unrühmlichen Maßnahmen der jüngeren Zeit, wie z. B. dem Putsch von 2002, der von der OAS ausdrücklich als illegitim verurteilt wurde (WELSCH / WERZ 2002: 72f), bietet sie wohl auch eine praktikable Zielscheibe. Diese Form der Ableh-

nung nicht nur von Eliten, sondern auch eines gesamten Systems bildet einen typischen Wesenszug des neuen Populismus.

Eine Abgrenzung zur vorangegangenen Regierung, als wichtiges Element der Anti-Politik, stellt eine Konstante in Chávez' Politik dar. Bereits im Wahlkampf kündigte er an, „das politische System Venezuelas in seinen Grundfesten [zu] erschüttern“ (WELSCH / CARRASQUERO 2001: 3), und legte im Anschluss seinen Amtseid auf die moribunde Verfassung ab (BOECKH 2000: 92). Die *policies* seines ersten Amtsjahres zielten folgerichtig auf die Verwirklichung dieses Programms insofern, als dass mit der neuen Verfassung die Weichen für eine umfassende institutionelle Umgestaltung gelegt und in Gestalt des neuen Landesnamens, *República Bolivariana de Venezuela*, der Bruch mit dem alten Regime symbolisch besiegelt wurden. Eine „messianische Erlösungsrhetorik“ (BOECKH 2000: 80) sowie die Gründung vieler neuer Institutionen (BURCHARDT 2005a: 109) sollen das Ausmaß des Wandels unterstreichen. Auf dem Rücken staatlicher Strukturen wurde somit eine Symbolpolitik ausgetragen, die einen Neubeginn signalisieren sollte.

Mit der Abgrenzung zum vorherigen Regime geht eine aktive Deinstitutionalisierung eng einher, da sie eine logische Folge dieser darstellt und die neue Verfassung bereits ein Fundament dafür bietet (RÖDER / RÖSCH 2004: 194-199, WELSCH / CARRASQUERO 2001: 5-9) – die Schaffung eines Ein-Kammer-Parlaments und dadurch die Auflösung der Ländervertretung belegen dies. Bezeichnend ist auch die schleichende Entmachtung des Obersten Verfassungsgerichts⁵⁸ bzw. die Ausweitung von Chávez' Einfluss über das Organ. Bereits 1999 wurde das Verfassungsgericht mit einigen seiner Getreuen (BOECKH 2005a: 85f) besetzt und 2004 mit einem ob seiner ins Autoritäre weisender Züge umstrittenen Gesetzespaket⁵⁹ (*Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*) vollständig unter seine Kontrolle gebracht (HRW 2004b*, 2005*). FREEDOM HOUSE (2002*, 2003*) urteilt, dass die Unabhängigkeit des Gerichts in keiner Form mehr gegeben ist. De facto existiert in Venezuela keine Gewaltenteilung mehr, da drei der fünf erklärten Staatsgewalten – das Oberste Gericht, der Moralrat (*Poder Moral*) und der Wahlrat (*Poder Electoral*) – von Regierungsanhängern kontrolliert werden (FES

⁵⁸ Wobei von FREEDOM HOUSE (2004b*) eingeräumt wird, dass das Verfassungsgericht auch vor Chávez nur nominell völlig unabhängig war, de facto war es „highly politicized, undermined by the chronic corruption [...] and unresponsive to charges of rights abuses“.

⁵⁹ Die Zahl der Richter wurde von 20 auf 32 erhöht, wobei die vakanten Stellen wiederum seinen Anhängern zukamen. In aller Ausführlichkeit siehe dazu der Bericht von HRW 2004b.

2005: 2) und Chávez' Partei seit den Wahlen Ende 2005 auch die Mehrheit im Parlament innehat (ZILLA / PFÜTZE 2005). Zudem „there are no independent government institutions“ (FREEDOM HOUSE 2004a*); über Regieren mit Dekreten werden Handlungsspielräume erweitert. Der Prozess der Deinstitutionalisierung und in dessen Folge das Ausmaß der Machtkonzentration⁶⁰ in den Händen des Präsidenten sind äußerst augenfällig (BOECKH 2000: 92, LACLAU 2006: 60, MCCOY 2004: 279f, SHIFTER 2006: 48). Er beinhaltet, wie BURCHARDT (2005a: 111, 119) urteilt, ein viel größeres Destabilisierungspotential, als dies bei vielen anderen populistischen Regimes der Fall war. Chávez selbst lässt keinen Zweifel an seinem Machtanspruch, indem er in einem offenen Brief an das Verfassungsgericht schreibt: „[D]ebo confirmar [...] **el Principio de la exclusividad presidencial en la conducción del Estado**“ (CHÁVEZ 1999*, Hervorhebung im Original).

III.1.4. Chávez – ein Populist?

Nachdem alle Wesenszüge des Populismus, die in der zugrunde liegenden Arbeitsdefinition formuliert wurden, zweifelsfrei der Regierungsführung Chávez' attestiert werden konnten, lässt sich diese Frage mit einem klaren (und lauten) „Ja!“ beantworten. Auch herrscht in der Forschung Konsens darüber – ansonsten würde sich wohl kaum eine solche Zahl an Publikationen mit dem Thema befassen. Die unabhängige Variable der Arbeitsthese der vorliegenden Untersuchung ist somit eindeutig erfüllt.

Will man Chávez' Populismus im Rahmen der historischen Typen verorten, so nimmt er eine Zwischenposition zwischen klassischen und neuen Populismen ein. Seine Wirtschaftspolitik ist nicht als neoliberal⁶¹ zu bezeichnen – was hingegen für viele der neuen Populismen zutrifft –, sie erinnert vielmehr in Form der forcierten Umverteilungsmaßnahmen (WERZ 2003: 54, 62) stark an die klassischen Populismen. ELLNER (2003: 145, 156, 160f) verweist auf weitere Charakteristika, die eine Ähnlichkeit zum

⁶⁰ Die breite wissenschaftliche Diskussion um den noch demokratischen oder schon autoritären Charakter des Regimes, die hier jedoch erklärtermaßen keinen Eingang findet, entzündet sich an eben diesem Punkt.

⁶¹ Von mancher Seite wird argumentiert, in Chávez' Wirtschaftspolitik sei kein eindeutiger Kurs erkennbar: So verweist z. B. BURCHARDT (2005a: 113f) auf ihren heterogenen Charakter. Zum einen werde eine orthodoxe Politik verfolgt, wie z. B. Gesetzesliberalisierung für ausländische Investitionen oder Geldwertstabilität, zum anderen seien interventionistische Maßnahmen durchgeführt worden, z. B. Devisenkontrollen, Preiskontrollen für Lebensmittel und ein Einfrieren des Wechselkurses. Der Autor folgert Chávez' wirtschaftspolitisches Programm sei weder neoliberal, noch sozialistisch, noch beides.

klassischen Populismus erkennen lassen: der profilierte Bewegungscharakter und die starke Mobilisierung und Inkorporierung marginalisierter Schichten. Andererseits erscheint Chávez' Führungsstil aufgrund der ausgeprägten Anti-Politik und fortschreitender Deinstitutionalisierung des politischen Systems beinahe paradigmatisch für eben solche Strategien des neuen Populismus.

III.2. *Governance in Venezuela*

Betrachtet man nun, um einen ersten Eindruck zu gewinnen, die *governance indicators* der Weltbank (WORLD BANK 2005*), so bescheinigen sie Venezuela unter Chávez eine schlechte Performanz. Bei allen sechs Indikatoren – *government effectiveness*, *rule of law*, *control of corruption*, *voice and accountability*, *political stability* und *regulatory quality* – liegt das Land stark unter dem lateinamerikanischen Durchschnitt. Dabei schlägt das Ausmaß marktfeindlicher Politiken besonders ins Gewicht. Der Indikator *voice and accountability* andererseits weist den geringsten Abstand zu den übrigen Ländern auf und ist auch im Vergleich zu den anderen Indikatoren in Venezuela verhältnismäßig positiv zu beurteilen. Im diachronen Vergleich zwischen 1996 und 2004 (womit auch die Zeit vor Chávez' Amtsantritt mit inbegriffen ist) ist bis auf ein interessanterweise relativ gleich bleibendes Maß an Regierungs(in)effizienz im Gesamten bei allen Indikatoren eine abnehmende Tendenz (also *poorer governance*) auszumachen, welche besonders stark bei der *regulatory quality* ausgeprägt ist. In der hier zugrunde liegenden Literatur wird *governance* lediglich an einer Stelle thematisiert, was gleichzeitig den spärlichen themenbezogenen Forschungsstand verdeutlicht: „His [= Chávez'] autocratic and megalomaniacal tendencies have **undermined governance** and the democratic process in Venezuela“ (SHIFTER 2006: 46, Hervorhebung von der Verfasserin).

Vorab muss auf die Schwierigkeiten der vorliegenden empirischen Erhebung verwiesen werden. Dabei ist v. a. der Mangel an Evaluierungen (z. B. der Justizreform oder der Arbeit der Partizipationsforen) hervorzuheben, der der Untersuchung Grenzen setzt und eine erschöpfende Beurteilung verwehrt. Im Zusammenhang damit steht auch die unzureichende Quellenlage im Allgemeinen, die zur Folge hat, dass manche Bereiche ausführlicher (z. B. Status der PDVSA) untersucht werden und andere nicht (z. B. öffentliche Finanzen) – wenn eben nicht genügend Informationen zugänglich sind. Einige

erfordern wiederum ob ihrer Komplexität (z. B. Qualität des Justizsystems) eine umfangreichere Darstellung. Zudem ist die Betrachtung aller Untersuchungsfelder knapp gehalten. Sie könnten wohlweislich umfassender erörtert werden, im begrenzten Rahmen einer Masterarbeit kann die Analyse von sieben Indikatoren allerdings nicht in aller Ausführlichkeit erfolgen.

III.2.1. Einführende Beobachtungen

Zunächst soll betrachtet werden, ob in Venezuela generell die Bedeutung von *governance* erkannt wurde bzw. wird und ob dadurch ein Potential für GG bestehen kann. Ist das der Fall, so wäre dabei von Interesse, inwiefern dies auf Impulse von außen oder auf interne Dynamiken zurückzuführen ist.

In der Krise der „IV. Republik“ zeigte sich das Scheitern des Staates nicht nur in Form der Defizite des repräsentativen Systems oder der wirtschaftspolitischen Fehler sowie der daraus resultierenden Verteilungskonflikte (MCCOY 2004: 264f), sondern auch auf weiteren Ebenen: BOECKH (2003: 148) nennt administratives Versagen als eine der Ursachen der Krise. Das Unvermögen des Justizsystems, die zunehmenden gesellschaftlichen Konflikte zu regeln (PÉREZ 2006*), wies auf Mängel im Bereich des *rule of law* hin. Letztendlich verbreitete sich unter den Eliten des Landes ein Wissen um die strukturellen Ursachen und die Einsicht über die Notwendigkeit von Staatsreformen, was im Jahr 1984 zur Einsetzung der *Comisión para la Reforma del Estado* (COPRE) führte, mit dem Ziel der Etablierung eines demokratischen und effizienten modernen Staates (HELLINGER 2003: 33, KORNBLITH 1998: 11f, LA CRUZ 2004: 188). Die COPRE setzte erfolgreich Reformvorschläge auf die nationale Agenda, von denen einige teilweise umgesetzt wurden, wie z. B. die Direktwahl von Gouverneuren und Bürgermeistern, Dezentralisierungsreformen, eine Demokratisierung der Parteienstrukturen und –verfahren. Zudem wurden eine Justizreform eingeleitet und Vorschläge zur Verfassungsänderung erarbeitet. Die Gesamtbilanz fällt jedoch vielfach enttäuschend aus, da die politische Elite trotz gegenteiliger Beteuerungen die notwendigen Schritte nicht konsequent und effektiv durchgesetzt habe (ALVAREZ 2003: 147, 150, BOECKH 2003: 149, 2005b: 24, MORA 2005: 226).

Betrachtet man diese Prozesse vor dem Hintergrund des *governance*-Konzeptes, so zeigen sich zum einen einige der Defizite in Bereichen, die GG-Kriterien zugeordnet

werden könnten (z. B. Versagen des Justizsystems), zum anderen ließen sich die unternehmen Gegenmaßnahmen (z. B. Dezentralisierung) gleichermaßen dort verorten. Im Gegensatz zu den weiter oben angeführten skeptischen Einschätzungen spricht KORNBLITH (1998) von einer umfassenden Reformdynamik in wirtschaftlichem, gesellschaftlichem und institutionellem Bereich oder zumindest von einem gewonnenen Bewusstsein über deren Notwendigkeit, wobei „a common strain in the reforms [...] relates to the efforts made to rescale and redefine the role of the state“ (KORNBLITH 1998: 17). Das Bestreben um eine Neuordnung der Rolle des Staates entspricht den Ideen des Weltentwicklungsbericht von 1997 (WELTBANK 1997). Bezeichnenderweise wurde KORNBLITHS Urteil im gleichen Jahr gefällt, in dem Chávez ins Präsidentenamt gewählt wurde. Wenn inmitten solcher Dynamiken der Umbruch zu populistischer Anti-Politik stattfindet, ist das Ergebnis äußerst ungewiss.

Was Chávez' Regierungszeit anbetrifft, so habe sich der gesellschaftliche Wille zu Staatsreformen allein durch dessen Wahlsieg offenbart:

[I]n voting for change in the political system, Venezuelans also expressed their desire for a state that was less autonomous and more accountable to citizens. This preference reflected their **disgust with** the perceived massive corruption and **poor public administration**. **They desired more citizen participation** [...] **supporting recent decentralization** supports. (MCCOY 2004: 278, Hervorhebungen von der Verfasserin)

Auch die Weltbank sah bemerkenswerterweise in Chávez' Amtsantritt ein Potential für in Richtung GG weisende Maßnahmen. In einer Projektbeschreibung (WORLD BANK 2001b: 1) interpretiert sie aus den ersten Schritten der Regierung, wie z. B. den Inhalten der neuen Verfassung, einen Willen zur Modernisierung des öffentlichen Sektors, zur Steigerung von *accountability*, Transparenz und Effizienz sowie zu vermehrter gesellschaftlicher Partizipation. Chávez selbst spricht von Staatsreformen, legt sie aber auf sehr eigensinnige Weise aus: Er sieht sich als Beschützer des Staates und des Staatssektors, weshalb ein größerer Staatssektor und eine den Vorgaben von IWF oder Weltbank widersprechende Umkehr von Privatisierungsprozessen vonnöten seien (*The Miami Herald*, 27.11.2006).

Bei einer Untersuchung von GG, einem entwicklungspolitischen Konzept, müssen die Entwicklungspolitik und der Stellenwert der internationalen EZ in Venezuela betrachtet werden, um die Abhängigkeit des Landes von Entwicklungshilfegeldern aufzuzeigen. Besteht eine solche, so kann seitens der Geber durch die Formulierung von GG als Konditionalität Reformdruck aufgebaut werden. Dies ist jedoch nicht der Fall (GRA-

TIUS 2004: 103, ZILLA / PFÜTZE 2005: 7f): Der Erdölreichtum garantiert dem Staat genügend Einnahmen, um nicht von Entwicklungshilfe abhängig zu sein – jene beträgt lediglich 0,1% des BIP. Sollten also Verbesserungen hinsichtlich von *governance* zu beobachten sein, so würde das in Venezuela aus eigenem Antrieb, freiwillig und **nicht** als Antwort auf Forderungen etwaiger Geber geschehen und ließe eventuell auf vorhandenes Bewusstsein über die Notwendigkeit dessen schließen. Auch Chávez unterstreicht die Tatsache, dass Venezuela nicht von internationalen Finanzhilfen und explizit nicht von der Weltbank abhängig sei:

Venezuela está, por ejemplo, activando un sistema financiero nuestro, propio, nosotros, y lo digo con mucha alegría, Venezuela **no depende absolutamente**, para nada, de ningún centro de poder financiero del mundo, ni del Fondo Monetario Internacional [...], **ni del Banco Mundial**. (CHÁVEZ 2005a*, Hervorhebung von der Verfasserin)

Dennoch wurden seit 1989 etliche Projekte⁶² in Kooperation mit und finanzieller Unterstützung von der Weltbank durchgeführt, darunter vier, die eindeutig in den Dimensionen von *governance* zu verorten sind (WORLD BANK 1999, 2001a, 2001b, 2003a, 2003b, 2004a): 1992 im Zuge der von COPRE eingeleiteten Justizreform das *Venezuela Judicial Infrastructure Development Project*, 1997 ein Projekt zur Modernisierung des Verfassungsgerichts, 1998 das *Public Sector Legislative and Administrative Modernization Project*, das auf Verbesserungen im öffentlichen Sektor zielte, und 1999 schließlich eines zur Unterstützung der *Public Expenditure Management Reform* – einige der Projekte werden im weiteren Verlauf der Arbeit näher erläutert.

Welche Schlüsse lassen sich für den Stellenwert von *governance* in der Regierungszeit Chávez' ziehen? Von besonderem Interesse ist der Umstand, dass das dritte Weltbank-Projekt in die politische Umbruchphase nach Chávez' Amtsantritt fiel, und das letzte unter Chávez allein eingeleitet wurde. Im Rahmen des 1998 begonnenen Projektes zur Modernisierung des öffentlichen Sektors setzte die Weltbank große Hoffnungen in Chávez' Reformwillen, da die Kooperationsbereitschaft der vorangegangenen Regierung sehr gering war und Chávez wiederum die Dringlichkeit solcher Maßnahmen zu erkennen und sie mit Vehemenz zu verfolgen schien, wie aus dem Verfassungstext zu interpretieren war (WORLD BANK 2001b, 2004a). Das Projekt beinhaltete viele GG-

⁶² Bezeichnenderweise fand während der Erdölbonanza, 1974-1989, gar keine Zusammenarbeit statt, davor fiel sie sehr gering aus. Erst mit der hereinbrechenden Krise wurde sie ausgeweitet. Eine Übersicht aller Projekte ist bei der Weltbank zu finden unter <<http://web.worldbank.org/external/projects/main?query=Venezuela&menuPK=224076&pagePK=218616&piPK=217470&theSitePK=40941>>, Rev. 28-12-2006.

relevante Zielvorgaben: Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor sowie der staatlichen Unternehmen, Optimierung von Budgetierungs- und Rechnungsprüfungprozessen, Dezentralisierung. Die Projektbilanz fiel jedoch letztlich äußerst enttäuschend⁶³ aus. Hat sich die Weltbank in der Person Chávez' als GG-Förderer geirrt? Ein unter seiner Regierung aufgenommenes Projekt zur Optimierung des Managements öffentlicher Ausgaben (WORLD BANK 1999) lässt wiederum das Gegenteil vermuten – eine eindeutige Beurteilung ist leider mangels einer Projektevaluierung seitens der Weltbank jedoch (noch) nicht möglich. Interessanterweise sei auch Chávez' Entwicklungsstrategie, in Form von Maßnahmen wie Landreform, Förderung kleiner Betriebe und Kooperativen sowie dem Bestreben, den Armen eine Stimme zu geben, nicht, wie von mancher Seite behauptet, als Sozialismus zu werten, sie zeige sich vielmehr sehr innovativ und entspreche in ihrer Konzeption⁶⁴ modernen entwicklungspolitischen Ansätzen, z. B. *empowerment of the poor*⁶⁵, wie sie auch von der Weltbank formuliert werden (BOECKH 2005a: 84, BURCHARDT 2005a: 105, 118). Wird daneben gleichermaßen die Notwendigkeit von GG erkannt?

Wie gestaltet sich also unter Chávez angesichts dieser widersprüchlichen Ausgangsbedingungen die Qualität der *governance* unter Einbezug der Kriterien des GG-Katalogs im Detail? Dies soll die folgende empirische Untersuchung zeigen.

III.2.2. *Public sector management*: Status der PDVSA

Die große Bedeutung der staatlichen Erdölförderergesellschaft PDVSA erschließt sich aus den Dimensionen des Erdölreichtums des Landes: Es verfügt über die weltweit viertgrößten Erdölreserven (NOHLEN 2002: 848) und ist der fünftgrößte⁶⁶ Erdölproduzent (SHIFTER 2006: 47). Diese Ressource bildete schon immer und umso mehr seit der Verstaatlichung der Erdölindustrie 1976 das Fundament der venezolanischen Demokra-

⁶³ In der Projektevaluierung urteilt die Weltbank vernichtend: „The ratings for the project were as follows: the outcome was unsatisfactory, the sustainability was unlikely, the institutional development impact was negligible, and the Bank and borrower performance were both unsatisfactory.“ (WORLD BANK 2004b*)

⁶⁴ Auch wenn ihre Konzeption zu überzeugen vermag, sind die Ergebnisse solcher Politiken enttäuschend (BURCHARDT 2005a: 106-109) und die zugrunde liegende wirtschaftspolitische Logik eines rentengestützten Entwicklungsmodells bereits schon einmal gescheitert (BOECKH 2005a: 92).

⁶⁵ Im entwicklungspolitischen Diskurs beschreibt der Begriff Maßnahmen, die darauf zielen, „benachteiligten Gruppen selbstbestimmtes Handeln zu ermöglichen und ihre gleichberechtigte Teilhabe an Wirtschaft, Gesellschaft und Politik zu fördern“ (NOHLEN 2002: 224).

⁶⁶ BOECKH/HÖRMANN (1995: 516) verorten Venezuela auf siebter Stelle der Weltproduktion.

tie und des Staatswesens (u. a. BOECKH 2003, HELLINGER 2003: 27, 30, RÖDER / RÖSCH 2004: 190): „Öl trägt zu 50 Prozent der Staatseinnahmen bei, hat einen Anteil von 80 Prozent an den Exporten und einem Drittel am Bruttoinlandsprodukt (BIP)“ (GRATIUS 2004: 87).

Die Abhängigkeit des Staates von aus Ressourcenreichtum⁶⁷ rührenden Einnahmen macht ihn zu einem Rentier: „There is hardly a country in the world which has had a longer career as a rentier than Venezuela“ (BOECKH 2003: 144). Dank der verteilungspolitischen Strategie des *sembrar el petróleo* kam und kommt die Rente allen gesellschaftlichen Sektoren zugute (BOECKH 2003: 145, 151f). Durch die Überbewertung der Währung erreichten billige Lebensmittel und Konsumgüter das Land, wovon die ärmeren Sektoren profitierten – heute nehmen für diese Bevölkerungsgruppe Sozialprogramme, v. a. die *misiones*, welche direkt und explizit von der PDVSA finanziert werden (PDVSA 2005*), eine wichtige Rolle ein –, eine niedrige Besteuerung begünstigte die Mittel- und Oberschicht, und umfangreiche Regierungsausgaben sowie Subventionen die gesamte Gesellschaft. Der Transfer der Rente sorgte somit für die Eindämmung gesellschaftlicher Konflikte und dadurch für die Stabilität der Demokratie (BOECKH 2000: 88, RÖDER / RÖSCH 2004: 191). Wenn Erdöleinnahmen jedoch zurückgehen oder nicht effektiv verwertet werden, entzündeten sich Verteilungskonflikte, wodurch der gesellschaftliche Friede aufgebrochen wird, und die Politik ihr Unvermögen offenbart. So geschehen Anfang der 1980er, als „[d]as Land [...] die Fähigkeit [verlor], seinen Ölreichtum produktiv zu nutzen“ (BOECKH 2000: 90), womit eben diese Dynamik ausgelöst wurde, an deren Ende das Scheitern der politischen Eliten und der „IV. Republik“ stand.

Das rentengenerierende staatliche Unternehmen PDVSA soll, angesichts der Bedeutung der Rente für Venezuela, als einziges im Mittelpunkt der Untersuchung des GG-Kriteriums „Reform staatlicher Unternehmen“ stehen, wobei auf die Faktoren operative Autonomie, Unabhängigkeit der Führungsriege, Grad der Verstaatlichung und daraus

⁶⁷ Aus wirtschaftstheoretischer Sicht birgt Ressourcenreichtum eine Gefahr: die „holländische Krankheit“, worunter die folgende Dynamik gefasst wird (BURCHARDT 2005a: 100, RÖDER / RÖSCH 2004: 190): Die hohen Einnahmen führen zu Vernachlässigung anderer Sektoren und Deindustrialisierung. Große Mengen internationalen Kapitals im Land verursachen eine Überbewertung der Währung. Beides bewirkt eine sinkende internationale Wettbewerbsfähigkeit. Sinken die Rohstoffpreise, so werden eine Liquiditätskrise sowie ansteigende Verschuldung ausgelöst. All dies traf und trifft auch für Venezuela zu, weshalb auch von der „venezolanischen Krankheit“ gesprochen wird (z. B. BURCHARDT 2005b). Für Problemlagen erdölreicher Rentier-Staaten im Allgemeinen siehe KARL 1997.

schlussfolgernd letztlich den Grad der Kontrolle des Staates über das Unternehmen eingegangen werden soll. Bis auf die obige knappe Einführung sollen Aspekte der Rentenproblematik und wirtschaftspolitische Maßnahmen nicht weiter verfolgt werden.

Die PDVSA vor der Regierungszeit Chávez'

Mit der Verstaatlichung des Erdölsektors 1976 wurde die PDVSA als Aktiengesellschaft gegründet, deren einzigen Aktionär der Staat darstellte (ESPINASA 2006: 51). 1983 setzte die Internationalisierung des Unternehmens ein, indem begonnen wurde, Tochtergesellschaften im Ausland zu unterhalten, die es ermöglichten, Gelder außerhalb des staatlichen Zugriffs zu deponieren – diese beliefen sich Mitte der 1990er auf US\$ 500 Mio. jährlich (MOMMER 2003: 131, 135). Unter CAP wurde 1989 eine Teilprivatisierung durchgeführt. Sowohl die Internationalisierung als auch die Teilprivatisierung – beide als *apertura petrolera* bezeichnet – sind Anzeichen der stetigen Strategie des Unternehmens, sich dem Staat zu entziehen, da die PDVSA-Führung dank gesteigerter politischer Verfügungsmacht die *apertura* eigenständig forcieren konnte (MELCHER 2005: 143). Das Bestreben, Unabhängigkeit vom Staat zu erlangen, geht so weit, dass „it was always better to spend a dollar than to pay that dollar in taxes“ (MOMMER 2003: 143) – was den Autor dazu veranlasst, das Unternehmen als **unwirtschaftlich** zu bezeichnen, da es keine Profitmaximierung verfolgt. Solches Vorgehen stellt ein Indiz für das Bestehen einer operativen Autonomie dar.

Auch in Bezug auf die Unabhängigkeit der Führungsriege wurde eine ähnliche Strategie verfolgt: Nach der Öffnung für das Auslandskapital versuchte die PDVSA, die Unternehmensführungsstrukturen so zu gestalten, dass sie der Staat nicht mehr zu kontrollieren vermochte (MOMMER 2003: 133).

Nominell war die PDVSA zwar ein staatliches Unternehmen, das sich allerdings nach und nach „davongestohlen“ hat. So zahlte sie über Jahre hinweg keine Dividende an den Staat und erzwang eine Rücknahme der Exportsteuern (LANDER 2004: 25f).

Die gängige Bezeichnung der PDVSA als „Staat im Staate“ (z. B. LANDER 2004: 24f, MELCHER 2005: 143, MOMMER 2003: 131) verdeutlicht die Art der Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Staat und Unternehmen. Wie bereits illustriert wurde, verfolgte die Führung der PDVSA in erster Linie die Interessen des Unternehmens und nicht diejenigen des Staates, ihres Hauptaktionärs. Ihre Ziele bestanden darin, Förder-

zins und Steuern zu senken oder sich der Kontrolle des Staates am liebsten ganz zu entziehen (MOMMER 2003: 131, 137, 143): Die gesamte Unternehmensstruktur war darauf ausgerichtet: „The company has structured itself in the course of many years to prevent its shareholder (the state) from interfering. In doing so, it has made itself increasingly difficult to steer.“ (MOMMER 2003: 143). Der Staat wiederum zielte (verständlicherweise) darauf hin, das nominell staatliche Unternehmen zu kontrollieren und seine Einnahmen zu sichern – was zusehends nicht gelang: Übertrug die PDVSA noch 1981 von jedem US-Dollar ihres Brutto-Einkommens US\$ 0,71 an den Staat, so waren es 2000 – und dies bereits unter Chávez’ Führung – lediglich US\$ 0,39 (MOMMER 2003: 137).

Darüber hinaus konnte der Staat keinen Einblick in die Verwaltung der Unternehmensfinanzen erlangen, was der Umstand belegt, dass dem Unternehmen oft der Charakter einer *caja negra* bzw. *black box* bescheinigt wurde (LANDER 2004: 25, MELCHER 2005: 143), um somit auf mangelnde Transparenz zu verweisen. Der Staat vermochte es also kaum noch, die PDVSA zu kontrollieren, wohingegen Indizien auszumachen wären, die auf Versuche des Unternehmens, selbst Kontrolle über den Staat auszuüben, schließen ließen. So sei die PDVSA seit Ende der 1980er immer häufiger als politischer Akteur aufgetreten (MOMMER 2003: 138), zudem soll 1997 ihr damaliger Präsident, Luis Giusti, gar vorübergehend als präsidiablel gehandelt worden sein (HELLINGER 2003: 39f).

Die PDVSA unter Chávez

Auch wenn Chávez während seines Wahlkampfes nur vage Vorstellungen von seinem „erdölpolitischen Programm“ hatte, zielten sehr bald viele Maßnahmen darauf, den „Staat im Staate“ zu demontieren und die *caja negra* offenzulegen, also Kontrolle über die PDVSA zu erlangen (BURCHARDT 2005a: 113, LANDER 2004: 27-30, MOMMER 2003: 140-143): In der neuen Verfassung wurde der Status der PDVSA als staatlicher Besitz festgeschrieben. Des Weiteren wurden zwei Gesetze erlassen, 1999 *Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos* und 2001 *Ley Orgánica de Hidrocarburos*, welche „alle wesentlichen Punkte zur Wiederherstellung der Zuständigkeit des Staates und der Regierung für die Ölpolitik und die Zahlungsmodi bei Konzessionen und Verträgen [enthalten]“ (MELCHER 2005: 148): (Wieder-)Erhebung des Förderzinses, Zahlung von Di-

videnden durch die ausländischen Tochtergesellschaften und Informationspflicht der PDVSA über ihr Budget gegenüber der Regierung.

In Folge dessen ist die zuvor gegebene operative Autonomie wesentlich eingeschränkt oder, wie ESPINASA (2006: 55) formuliert, gar nicht mehr vorhanden. Vielmehr würde nun die Priorität darin bestehen, die finanziellen Grundlagen der hohen Staatsausgaben zu sichern⁶⁸ – dies steht im klaren Gegensatz zum früheren Bestreben, ausschließlich die Interessen des Unternehmens zu verfolgen. Dennoch vermag das Unternehmen der Informationspflicht kaum nachzukommen (TRANSPARENCY INTERNATIONAL 2006: 282f, *El Universal*, 15.05.2005): Seit 2002 wurde kein geprüfter Geschäftsbericht veröffentlicht, welcher über Finanztransfers, Förder- und Produktionsmengen hätte informieren können. Auch unternehmensinterne Kontrollmechanismen existieren nicht. Es stellt sich die Frage, ob unter solchen Bedingungen die PDVSA überhaupt im Stande ist zu „operieren“ oder eher im „Chaos versinkt“. BOECKH (2006: 11) zitiert einen hohen Funktionär der PDVSA, welcher einräumt, das Unternehmen habe jegliche Übersicht über seine Operationen verloren.

Welches Ausmaß das Ringen um die Autonomie der PDVSA annahm, zeigt sich daran, dass die politischen Auseinandersetzungen von 2002, Putsch und Generalstreik, sich an eben diesem Punkt entzündeten. Die Entlassung des seit 2000 amtierenden PDVSA-Präsidenten Guaicaipuro Lameda (ursprünglich eines Chávez-Getreuen), nachdem er das neue Erdölgesetz kritisierte, und seine Ersetzung durch Gastón Parra, der der Regierungspolitik folgen sollte, von der PDVSA-Führung jedoch abgelehnt wurde, (LANDER 2004: 17-19, MOMMER 2003: 142) löste jene Dynamik aus, welche zum Putsch führte. Der Erdölsektor bildete auch den Kern des Generalstreiks (LANDER 2004: 15f) – die Stilllegung eines Öltankers mitten im Navigationskanal des an Erdölvorkommen reichen Lago Maracaibo stellte ein Symbol und die Benzinknappheit sowie damit verbundene Transportprobleme das offensichtliche Ergebnis dessen dar, wohingegen in anderen Sektoren die Auswirkungen des Streiks gar nicht derart sichtbar waren. Die Teilnahme der PDVSA am Streik zeugte von den Problemen der Regierung, PDVSA vollkommen zu kontrollieren.

⁶⁸ Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass der Autor dieses in einer wissenschaftlichen Zeitschrift (*Nueva Sociedad*) veröffentlichten Artikels früher (1992-99) der PDVSA-Führung angehörte, weshalb die Objektivität seines Urteils anzuzweifeln ist. Dies zeigt wiederum, wie sehr die polarisierte Situation im Lande das Auffinden zuverlässiger Informationen erschwert.

Im Anschluss an den Streik fand jedoch eine umfassende personelle Umstrukturierung sowohl der Führungsriege als auch der Belegschaft statt. Es wurden ungefähr 40% der Belegschaft, ca. 18 000 Beschäftigte, sowie fast die gesamte Unternehmensführung mit der Begründung entlassen, den Streik unterstützt zu haben. Daraufhin wurden die vakanten Stellen mit Chávez-Getreuen besetzt und die Führung vollständig unter seine Kontrolle gebracht (GRATIUS 2004: 88, LANDER 2004: 15f, 21, TRANSPARENCY INTERNATIONAL 2006: 283). Seit 2005 ist der Energieminister Rafael Ramírez zugleich PDVSA-Präsident (TRANSPARENCY INTERNATIONAL 2006: 283) – deutlicher kann die Unterordnung der PDVSA gegenüber der Regierung nicht zu Tage treten.

Aus alledem lässt sich folgern, dass der Staat wieder die Kontrolle⁶⁹ über das wichtigste staatliche Unternehmen erlangt hat:

PDVSA was transformed into a state within the state a long time ago, becoming more powerful the more the country impoverished. Under the Chávez government this trend has been reversed; as a result, the country has made significant progress in recovering control over its most important natural resource. (MOMMER 2003: 144)

Das Ausmaß der Kontrolle zeigt sich auch darin, inwieweit die PDVSA der Legitimitätssicherung dient, was vor den Präsidentschaftswahlen 2006 sichtbar wurde. In einem heimlich aufgenommenen Video erklärte Ramírez während einer Belegschaftsversammlung: „La nueva PDVSA es roja de arriba a abajo“ (zitiert in *The Miami Herald*, 11.11.2006), wobei man solchen Aussagen auch Taten folgen lässt: So wurde ein PDVSA-Angestellter entlassen, nachdem er die Landung des Oppositionskandidaten auf einem firmeneigenen Landeplatz genehmigte.

Poorer governance?

Die Wiedererlangung der staatlichen Kontrolle über das Unternehmen bzw. der Verlust seiner Unabhängigkeit ist also unstrittig, **was der GG-Vorgabe einer größeren Autonomie des Unternehmens klar widerspricht und auf *poor(er) governance schließen lässt***. Es ist jedoch fraglich, wie weit diese Kontrolle tatsächlich geht, wenn der Staat mangels aktueller Geschäftsberichte kaum Einblick in die Finanzen, Fördermengen und Produktionsprozesse seines Unternehmens hat. Ein Vergleich des Anteils der staatlichen Einnahmen am Brutto-Einkommen der PDVSA zeigt, dass noch viel

⁶⁹ LANDER (2004: 29) argumentiert gar, es sei durchaus legitim, dass eine Gesellschaft ihre wichtigste Naturressource zu kontrollieren vermag, und dies könne letztlich nur über den Staat geschehen.

Spielraum besteht: Betrug dieser 1981 noch 70,6%, so waren es im Jahr 2000 nur 38,6% – und dies bereits unter Chávez (LANDER 2004: 26).

Ob der Umgang mit der PDVSA durch die vorangegangenen Regierungen hingegen als *good governance* einzustufen wäre, ist abzuwägen. Das nominell staatliche Unternehmen gewann zwar nach und nach mehr Autonomie, dies war jedoch nicht auf etwaige Maßnahmen des Staates zurückzuführen. Wenn ein solches Unternehmen sich aktiv der staatlichen Kontrolle entzieht, unwirtschaftlich arbeitet und sein Eigner nur beschränkt auf die ihm zustehenden Einnahmen zurückgreifen kann, stellt sich die Frage, ob überhaupt von geregelten Beziehungen⁷⁰ zwischen beiden gesprochen werden konnte oder ob die PDVSA überhaupt noch als ein staatliches Unternehmen anzusehen war. Dies alles würde auf staatliches Unvermögen im Umgang mit dem staatlichen Unternehmens deuten, womit es sich nicht um *good governance* handeln würde. **Die diesbezügliche Performanz Chávez' Regierung ist keinesfalls *better governance*, aber auch nicht viel *poorer*.**

III.2.3. *Public sector management*: Verschlinkung des Staatsapparats

Administratives Versagen wurde bereits weiter oben als eine der Ursachen der Krise des *puntofijismo* benannt. Eine stetig anwachsende Zahl staatlicher Institutionen führte zu Unübersichtlichkeit und Effizienzverlusten: So waren beispielsweise 1958 nur 40 Verwaltungsbehörden außerhalb der Ministerialstruktur angesiedelt, 1984 waren es 449 (BOECKH 2003: 148). Im Rahmen des GG-Konzeptes hingegen ist eine Verschlinkung des Staatssektors wünschenswert – ob eine solche Tendenz unter Chávez zu beobachten ist, soll im Folgenden erörtert werden.

Der Staatsapparat vor der Regierungszeit Chávez'

Bereits seit 1974 wurden, ermöglicht durch die hohen Erdöleinnahmen, für jede aufkommende Aufgabe neue Institutionen und Behörden eingerichtet (BOECKH 2005b: 23-25). Dies stellte die Folge der im *bipartidismo* üblichen Praxis dar, nach dem Wahlsieg einer Partei ihre jeweiligen Anhänger mit Staatsposten zu versorgen, ohne jedoch

⁷⁰ MOMMER (2003: 131) geht sogar weiter und argumentiert, die PDVSA sei am Scheitern der „IV. Republik“ beteiligt gewesen, welche „was torn apart by two subversive movements, one in the military and the other in the national oil industry“. Somit hätte die PDVSA paradoxerweise das Emporkommen Chávez' mit zu verschulden.

die anderen Angestellten zu entlassen, was durch die Schaffung neuer Behörden erreicht wurde. Der Staatssektor bildete also das Fundament für den Aufbau klientelistischer Strukturen. Im Jahre 1997 waren 1,3 Mio. Venezolaner im staatlichen Sektor beschäftigt – eine Ziffer, die derjenigen Japans entsprach, allerdings war die Bevölkerung Japans zu diesem Zeitpunkt sechs mal größer (*The Economist*, 30.10.1997). Es gab zwar im Zuge der eintretenden Krise Bemühungen, die Anzahl der Angestellten zu reduzieren, so z. B. 1996 im Rahmen einer Kreditvereinbarung mit dem IWF, im Folgejahr stieg sie jedoch bereits wieder an.

Der Staatsapparat unter Chávez

Unter Chávez, dem „Beschützer“ des Staates und des Staatssektors, verstärkte sich dieser Trend (*The Miami Herald*, 27.11.2006): Bei einer Bevölkerungszahl von 23 Mio. leistet sich Venezuela 2 Mio. Staatsangestellte. Waren es im Jahre 1998 noch 17, so existieren heute in Venezuela 27 Ministerien sowie zusätzlich 360 Institute und Stiftungen, die ihnen unterstellt sind. Darüber hinaus wiederholt sich die Praxis des alten Systems, politische Unterstützung über Vergabe von Staatsposten zu erkaufen, was der Umstand zeigt, dass direkt vor den Megawahlen 2000 innerhalb von 2 Monaten die Zahl der Staatsdiener um 100 000 angestiegen ist (WELSCH / CARRASQUERO 2001: 12). Eine Folge des „organisatorischen Wildwuchses“ (BOECKH 2005a: 91) bildet eine oft zu beobachtende Doppelung von Funktionen, was am Beispiel des 2005 neu geschaffenen Partizipationsministeriums (*Ministerio de Desarrollo Social y Participación Popular*) deutlich wird (*El Universal*, 12.07.2005). Seine Aufgaben decken sich mit denen des Wirtschafts- und des Wohnungsbauministeriums (*Ministerio de Comercio, Ministerio de Hábitat y Vivienda*), die beide ebenfalls die Förderung von Partizipation bzw. die Formulierung diesbezüglicher *policies* zum Ziel haben. Darüber hinaus werden ähnliche Kompetenzen den *misiones* übertragen, welche sie wiederum über eigene Strukturen ausüben. Im Rahmen der Sozialprogramme ist eine solche „institutionelle Inkohärenz“ vielfach⁷¹ zu beobachten (BURCHARDT 2005a: 109). Dass innerhalb solcher Parallelstrukturen dem im GG-Konzept immanenten Effizienz-Prinzip entsprochen werden

⁷¹ So wurde neben dem seit 1989 bestehenden Sozialfond *Fondo de Inversión Social de Venezuela* (FONVIS) 1999 parallel ein weiterer gegründet, der *Fondo Único Social* (FUS). Da die Umsetzung des *Plan Bolívar* größtenteils durch das Militär erfolgte, war in diesem Fall wiederum eine Doppelung der Kompetenzen zwischen dem Verteidigungsministerium und dem Familien- bzw. Wohnungsbauministerium auszumachen (WELSCH / CARRASQUERO 2001: 13).

kann, ist anzuzweifeln. Auch ist dies angesichts des Übermaßes an bürokratischen Regelungen, dem die Regierung Chávez nicht entgegenwirkte (FREEDOM HOUSE 2004a*), nicht zu erwarten.

Poorer governance?

Die Aufblähung des Staatsapparats⁷² durch eine gestiegene Zahl an Ministerien und Regierungsbehörden sowie der dort angestellten Beamten und die daraus resultierende Effizienz mindernde Doppelung von Funktionen bescheinigen der Regierung Chávez in diesen Aspekten des *public sector management*-Kriteriums **eindeutig poorer governance**. Dementsprechend urteilt auch BOECKH (2005a: 91): „Die Zahl von Behörden und Programmen stehen [sic!] in einem umgekehrt proportionalen Verhältnis zu ihrer Implementierungseffizienz“. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass **die Performanz vorangegangener Regierungen auch keineswegs als good einzustufen** ist⁷³. Vielmehr gelang es dem venezolanischen Staatssektor zu keiner Zeit, seine ineffizienten Strukturen nachhaltig zu optimieren (MORA 2005: 224, 226).

III.2.4. *Public sector management / accountability*: Öffentliche Finanzen

Der enge Zusammenhang zwischen den beiden GG-Kriterien, die öffentliche Finanzen zum Gegenstand haben, wurde bereits weiter oben aufgezeigt: Dies sind zum einen im Rahmen von *public sector management* der Fokus auf deren effizienter Verwaltung, zum anderen im Kriterium *accountability* die Rechenschaftspflicht im Management öffentlicher Finanzen sowie Existenz intakter Kontrollmechanismen. Im Mittelpunkt der folgenden Betrachtung werden die Effizienz und Transparenz der Einnahmen sowie der Ausgaben stehen – was größtenteils nur auf Indizien beruhen kann. Zudem soll untersucht werden, ob Kontrollmechanismen wie z. B. Rechnungslegung bestehen. Eine vergleichende Darstellung ist schwierig, da es an Daten aus der Zeit vor Chávez' Amtsantritt mangelt.

⁷² Mit Hinblick auf weitere GG-Kriterien muss beachtet werden, dass zwischen Dezentalisierungsmaßnahmen und der Größe des Staatsapparates ein Zusammenhang vorliegt. Die durch Dezentralisierung neu geschaffenen Strukturen können mehr Beamte erfordern, wie dies nach den Dezentralisierungsreformen der frühen 1990er zu beobachten war – zwischen 1991 und 1993 stieg die Zahl der Staatsangestellten um 9,4% an, da neue Polizeibehörden geschaffen werden mussten (LA CRUZ 2004: 194).

⁷³ Vor Chávez' Amtsantritt, im Jahr 1997, äußerte Teodoro Petkoff, damaliger Planungsminister, unter dessen Zuständigkeit die anstehende Reform des öffentlichen Sektors fiel: „The Venezuelan state is a huge leech sucking society dry“ (zitiert in *The Economist*, 30.10.1997).

Verwaltung öffentlicher Finanzen unter Chávez

Will man Aufschluss über die Handhabung der staatlichen Einnahmen gewinnen, so ist es erneut sinnvoll die PDVSA bzw. ihr Finanzmanagement zu inspizieren, da sie dazu den Großteil beisteuert. Da jedoch seit 2002 kein geprüfter Geschäftsbericht veröffentlicht wurde, könnte dieser Mangel an Transparenz den Zugriff auf die dem Staat zustehenden Gelder erschweren. Im Jahr 2004 lag beispielsweise die von der PDVSA an die Zentralbank zugeführte Geldsumme US\$ 3,5 Mrd. unter derjenigen, die von ihr zuvor angekündigt wurde (TRANSPARENCY INTERNATIONAL 2006: 283). Wenn der Staat mit derartigen Schwierigkeit in Bezug auf seine Haupteinnahmequelle zu kämpfen hat, wie mag es dann wohl um die Effizienz des öffentlichen Finanzmanagements im Gesamten beschaffen sein?

Hinsichtlich der Verwaltung öffentlicher Ausgaben ist die Finanzierung der Sozialprogramme bezeichnend. Bereits die Aufwendungen des *Plan Bolívar* unterlagen keinerlei externer Kontrolle oder Buchprüfung (FREEDOM HOUSE 2004a*, 2004b*, TRANSPARENCY INTERNATIONAL 2003: 108). Die Finanzierung der *misiones* ist noch weniger transparent (*El Universal*, 29.04.2004), da sie über die PDVSA direkt erfolgt und deshalb keinerlei parlamentarischer Kontrolle o. ä. ausgesetzt ist. Im Allgemeinen ist es kaum möglich, Informationen über die Höhe der Ausgaben für die Programme zu erhalten (FES 2005: 3).

Letztlich wird von vielen Seiten festgestellt (BOECKH 2005a: 92, FES 2005: 3, FREEDOM HOUSE 2004b*, 2006b*), dass bei der Verwaltung öffentlicher Finanzen im Allgemeinen Rechenschaftslegung, Kontrollverfahren oder Budgetierungsprozesse nicht mehr stattfinden und Auskunft über staatliche Ausgaben kaum noch einzuholen ist.

Angesichts dieser Dynamiken, aus denen zu schließen wäre, dass die Regierung Chávez aktiv darum bemüht ist, die Verwaltung öffentlicher Ausgaben jeglicher Kontrolle zu entziehen, muss die Aufnahme des Weltbank-Projektes *Public Expenditure Management Reform* (WORLD BANK 1999) unter Chávez erstaunen. Die Ziele des 1999 eingeleiteten und 2006 ausgelaufenen Programms sind nahezu deckungsgleich mit den Vorgaben des GG-Kriterienkatalogs: „The objective [...] is to strengthen mechanisms of monitoring and control of public resources and to improve efficiency and accountability in the management of Venezuela's public finances.“ (WORLD BANK 1999: 1). Leider

ist jedoch bis zum heutigen Zeitpunkt seitens der Weltbank keine Evaluierung des Projektes veröffentlicht worden.

Poorer governance?

In Bezug auf die GG-Vorgaben zur Verwaltung öffentlicher Finanzen wäre somit der Regierung Chávez' hinsichtlich Effizienz, Transparenz und Rechenschaftslegung *poor governance* zu attestieren. Auch wenn kaum Vergleichsmaterial vorhanden ist, bestehen Hinweise, die **eine Tendenz hin zu *poorer*** vermuten lassen: „[G]overnment expenditures are not published in a detailed and timely fashion; in fact, such information is **increasingly** hard to obtain“ (FREEDOM HOUSE 2004b*, Hervorhebung von der Verfasserin). LA CRUZ (2004: 197f) argumentiert gar, Finanztransfers würden derzeit in einem Ausmaß verschleiert werden, wie dies zuletzt unter der Diktatur von Pérez Jiménez (1952-58) der Fall war⁷⁴. Ob die Zusammenarbeit mit der Weltbank politischen Willen zu Veränderungen manifestiert, ist fraglich. Realistischer wäre es, sie als „Mittnahmentalität“ zu interpretieren – man lehnt keine Gelder ab, die man ohne Weiteres bekommt. Dennoch überrascht hier, dass Chávez, der gerne seine und des Landes Unabhängigkeit von internationalen Geldgebern – explizit von der Weltbank – unterstreicht, mit dieser Institution überhaupt kooperiert.

III.2.5. *Rule of law*: Qualität des Justizsystems

Wie bereits dargelegt wurde, sollen hier entlang der Dimensionen des *judicial performance*-Konzeptes von STAATS ET AL. (2005: 79f, 82f) Unabhängigkeit der Richter, Effizienz des Rechtsprechungsprozesses und Haftbedingungen sowie Rechtmäßigkeit von Verhaftungen erörtert werden.

Im Kontext der Betrachtungen von *rule of law* in Venezuela wird häufig die Verfassungsänderung thematisiert und dabei positiv beurteilt⁷⁵ (HRW 2000*, 2001*, IACHR 2002*). Verfassungsinhalte stehen in der vorliegenden Untersuchung jedoch nicht zur Debatte, da solche zunächst einmal de jure gelten und hier v. a. de facto existente Zustände analysiert werden. Zum anderen wurden einige Punkte bereits bei der Betrachtung

⁷⁴ Angesichts all der Intransparenz sollte es also nicht verwundern, dass die Datenlage für eine umfangreiche Untersuchung dieses Kriteriums nicht ausreicht.

⁷⁵ Elemente wie Verbot der Todesstrafe, Ausweitung der Rechte der Häftlinge, Einsetzung eines Ombudsmanns sowie die 42 Artikel zum Menschenrechtsschutz – nominell die fortschrittlichsten der Hemisphäre – werden als äußerst innovativ eingeschätzt.

tung von Chávez' Populismus und seiner Anti-Politik berücksichtigt. Unabhängigkeit der Judikative bzw. eher deren Verlust unter der aktuellen Regierung soll aus gleichen Gründen nicht nochmals betrachtet werden.

Unabhängigkeit der Richter

Wie dies in vielen anderen Bereichen der venezolanischen Gesellschaft der Fall war, folgte in der „IV. Republik“ auch die Nominierung von Richtern Parteiinteressen (PÉREZ 2006*). Da laut der neuen Verfassung unter Chávez nun ein Organ des Verfassungsgerichts mit der Benennung und Entlassung von Richtern betraut ist und jenes von Chávez-Getreuen dominiert ist, ist heutzutage ebenso wenig zu erwarten, dass diese Posten nach objektiven Kriterien vergeben werden (*The Economist*, 13.05.2004).

Ein vielfach⁷⁶ angeführtes Problem des venezolanischen Gerichtswesen stellt die große Zahl provisorischer Richter dar, die über keine gesicherte Anstellung verfügen und nach Belieben suspendiert werden können (IACHR 2003b*). Im Jahre 2003 waren beispielsweise 183 Richter fest angestellt, 258 temporär und 1331 provisorisch – was bedeutet, dass der Anteil derjenigen ohne Festanstellung 84% betrug (IACHR 2003b*). Zwar reicht dieser Missstand in die Zeit vor Chávez zurück (HRW 2004b: 9), der Prozentsatz sei jedoch seit 1999 stetig angestiegen (FREEDOM HOUSE 2006b*). Dieses Defizit wird von der Chávez-Regierung immerhin wahrgenommen, was der Umstand beweist, dass 2000 ein Programm aufgenommen wurde, in dessen Rahmen über innovative Bewerbungs- und Auswahlverfahren mehr Festanstellungen erreicht werden sollten – und tatsächlich 200 neue Stellen geschaffen wurden. Langfristige Erfolge blieben jedoch aus, da das Projekt schon nach zwei Jahren eingestellt wurde (HRW 2004b: 11).

Im Zuge seiner Politik der Umgestaltung des gesamten politischen Systems fanden unter Chávez auch im Gerichtswesen massive Entlassungen statt: So wurden 2005 400 Richter, ein Fünftel der gesamten Richterschaft, suspendiert (PÉREZ 2006*, *El Universal*, 22.08.2005). Es werden Vorwürfe geäußert (IACHR 2003a*, HRW 2004b: 12f, PÉREZ 2006*), welche auf eine besorgniserregende Entwicklung hinweisen: Manche Entlassungen wären im Anschluss an Gerichtsurteile erfolgt, welche nicht der Regierungslinie entsprachen.

⁷⁶ Z. B. bei: FREEDOM HOUSE 2004b*, 2006b*, HRW 2004b: 9-11, 2005*, IACHR 2002*, 2003b*, 2006*, PÉREZ 2006*, TRANSPARENCY INTERNATIONAL 2006: 282.

Für den Untersuchungspunkt „Unabhängigkeit der Richter“ lässt sich aus diesen Beobachtungen Folgendes konstatieren: Da politische Loyalität bei der Ernennung von Richtern eine Rolle zu spielen scheint, ist ein Abhängigkeitsverhältnis vorhanden. Die Angst vor Jobverlust beeinflusst die Objektivität und Unparteilichkeit der Urteilsprüche der provisorischen Richter und setzt sie somit externen Einflüssen aus. Schließlich belegen die vielen Entlassungen, dass eine solche Angst nicht unbegründet ist. Dementsprechend spricht PÉREZ (2006*) von einem hohen Autonomieverlust der Richterschaft, allerdings sei dieser auch vor Chávez' Amtsantritt zu beobachten gewesen – das einzige „Novum“ würden die Suspendierungen in Folge unliebsamer Gerichtsentscheide bilden.

Effizienz des Rechtsprechungsprozesses

Beurteilungen der Qualität des venezolanischen Rechtsprechungsprozesses fallen vernichtend aus: „Ineffizient“, „archaisch“, „korrupt“, „politisiert“, „überfordert“ (HRW 1995*, 1997*, 1999*) bilden häufige Attribute, so z. B.: „[The judiciary's] inefficient court administration was reflected in archaic procedures, inadequate control mechanisms, duplication of tasks, poor records management, and weak administrative and logistical support to the judges“ (WORLD BANK 2003b: 2).

Folgende Fakten offenbaren die Systemdefizite: Zwei Drittel aller Häftlinge warten auf ihre Verurteilung, wobei unterdessen die Strafvorwürfe verjähren können; manche wiederum verbringen Jahre im Gefängnis, bevor sie letztlich freigesprochen werden (HRW 1998*, 1999*) – Umstände, die keinesfalls von der Effizienz der *judicial performance* zeugen und zudem einige der bereits dargestellten Missstände bedingen. So trägt z. B. die hohe Zahl der Untersuchungshäftlinge zur Überbelegung der Gefängnisse bei. Ob und inwieweit Versuche – also Justizreformen – unternommen wurden, gegen diese Mängel vorzugehen, soll im Rahmen des nachfolgenden Kapitels detailliert erörtert werden.

Haftbedingungen bzw. die Realität der Haftanstalten

Seit den 1980ern ist die Situation in venezolanischen Gefängnissen anhaltend katastrophal, wie es die folgende Einschätzung von HRW⁷⁷ verdeutlicht: „Overcrowded, understaffed, physically deteriorated, lacking adequate medical services, conditions in

⁷⁷ In aller Ausführlichkeit siehe HRW 1997 dargestellt.

many prisons were cruel, inhuman, or degrading, but their most appealing problem was their high levels of violence“ (HRW 1999*). FREEDOM HOUSE (2002*, 2003*) bezeichnet sie gar als die gewalttätigsten der Welt, wobei die Gewaltausbrüche⁷⁸ zwischen den Insassen stattfinden und seltener zwischen Insassen und Wachpersonal. Die Überbelegung der Gefängnisse stellt ein großes Problem dar, so lag die Zahl der Insassen 1997 73% über der maximalen Belegungskapazität (HRW 2000*). Eine Ursache dieses Missstandes bildet die große Zahl der Untersuchungshäftlinge – im Jahr 1994 betrug sie anteilmäßig drei Viertel der Inhaftierten (HRW 1997*). Zudem sind Defizite in der Organisation zu beobachten – so mischt man Gewaltverbrecher mit Taschendieben – sowie in der Grundversorgung, deren Bedingungen gegen internationale Normen verstoßen (HRW 1997*, 1998*).

Ein ähnliches Bild zeichnen alle weiteren HRW-Reporte – auch unter der Regierung Chávez (HRW 2001*, 2002*, 2003*, 2004a*, 2005*, 2006*). Da bei diesem Untersuchungspunkt größtenteils auf diese Publikationen zurückgegriffen wurde, ist eine Vergleichsbasis gegeben, aus der zu folgern wäre, dass sich die Haftbedingungen nicht verbessert haben.

Rechtmäßigkeit von Verhaftungen oder polizeiliche Willkür

Das Vorgehen der venezolanischen Polizei war bereits unter vorangegangenen Regierungen auf ähnliche Weise von Gewalt geprägt (HRW 1994*, 1995*, 1998*, 1999*), wie es die Lebensbedingungen in Gefängnissen sind: „The past year witnessed arbitrary detentions; torture; extrajudicial executions; the unlawful use of excessive force resulting in physical injury and death“ (HRW 1994*) – und ist es weiterhin unter Chávez (FREEDOM HOUSE 2002*, 2003*, HRW 2001*, 2002*, 2004a*, 2005*, 2006*). Verlässliche Vergleiche von Folter- und Tötungsfällen zu ziehen, gestaltet sich schwierig, da sich die Quellen widersprechen und die Dunkelziffer sehr hoch ist. Die Ahndung von Verstößen seitens der Polizei wird zudem erschwert durch das im Justizsystem strukturell verankerte Privileg des *nudo hecho*, das es ermöglicht, Ermittlungen gegen Polizeibeamte aufzuschieben, bis sie letztlich straffrei ausgehen (HRW 1998*, 1999*). Im Zuge einer Justizreform wurde diese Prozedur unter Chávez nominell aufgehoben (HRW

⁷⁸ Bei einer Revolte 1992 wurden 57 Insassen getötet; ein Massaker 1994 in Maracaibo forderte über hundert Tote; 1997 spricht man von vier Mordfällen pro Woche; der Zugang zu Waffen ist leicht – Häftlinge tragen offen Macheten und Feuerwaffen (HRW 1994*, 1995*, 1997*).

2000*), de facto wird polizeiliche Willkür weiterhin kaum verfolgt (FREEDOM HOUSE 2006b*). Als rechtmäßige oder effektive Umsetzung von Gerichtsurteilen sind solche Delikte nicht zu werten, da sie dem Recht gar zuwiderlaufen.

Poorer governance?

In allen drei Dimensionen von *judicial performance* erscheint die Qualität des venezolanischen Justizsystems mangelbehaftet: i) Die Unabhängigkeit der Richter ist in vielen Fällen nicht gesichert. ii) Der Prozessrückstand und die Defizite der Rechtsprechung lassen auf ein ineffizientes Justizsystem schließen. iii) Haftbedingungen, die gegen internationale Normen verstoßen, willkürliche Verhaftungen sowie weitere Rechtsverstöße seitens der Polizei und die vorherrschende Gewalt in allen Bereichen zeugen kaum von wirksamer und fairer Umsetzung von Gerichtsurteilen.

Hinsichtlich des letztgenannten Missstandes wäre es sinnvoll, den Befund zu kontextualisieren und auf das Gewaltpotential innerhalb der venezolanischen Gesellschaft zu verweisen: Bei einer Studie nahm Venezuela den zweiten Rang unter den „Top Ten“ der gefährlichsten Länder Europas und der Amerikas ein (FREEDOM HOUSE 2003*); Caracas fungiert als die gefährlichste Hauptstadt Südamerikas (*The Economist*, 20.04.2006); das Land weist die vierthöchste Mordrate weltweit auf (GRATIUS 2004: 87). Geht man nun davon aus, dass Gewalt Gegengewalt erzeuge, verwundern die Gewalttätigkeiten unter den Gefängnisinsassen sowie diejenigen der Sicherheitskräfte den Verdächtigen gegenüber nicht – auch wenn sie selbstverständlich nicht gutzuheißen sind. Von ähnlichen „Wechselwirkungen“ zeugt der Umstand, dass Kriminelle mitunter vom aufgebracht Mob in den Elendsvierteln gelyncht werden (HRW 1997*). Solche Dynamiken könnten als „strukturelle Gewalt“ interpretiert werden.

Bei allen untersuchten Punkten konnte darüber hinaus gezeigt werden, dass viele der Defizite in die Zeit vor Chávez' Amtsantritt zurückreichen. Dementsprechend urteilt BOECKH (2000: 81, Hervorhebung von der Verfasserin) in einer Gesamtschau, „das Land [besaß] auch in Zeiten seiner relativen institutionellen Konsolidierung **nie irgendwelche Ähnlichkeiten mit einem Rechtsstaat**“. Der Argumentation dieser punktuellen Untersuchung des GG-Kriteriums *rule of law* zufolge **wäre Venezuela somit *poor governance* zu attestieren – allerdings ist sie unter Chávez kaum *poorer*, als dies zuvor der Fall war.**

III.2.6. *Rule of law*: Justizreformen

Die Misere des venezolanischen Justizsystems konnte bereits in vielfacher Form aufgezeigt werden. Im Folgenden soll untersucht werden, inwieweit Maßnahmen vorgenommen wurden, gegen die strukturellen Defizite vorzugehen, da auch die Weltbank die Durchführung von Justizreformen als zentrales Charakteristikum von GG im Bereich des *rule of law* wertet. Eine solche Notwendigkeit wurde ebenso in Venezuela bereits im Rahmen des von der COPRE initiierten Reformprozesses erkannt. Gleichermaßen sieht sich Chávez zu einer Umwandlung des Justizsystems verpflichtet. Denn auch jenes ist mit dem „Makel“ der „IV. Republik“ behaftet, welchen er in allen Bereichen auszumerzen trachtet. Das Justizsystem sei nicht flexibel, bevorzuge die Reichen auf Kosten der Armen und begünstige Menschenrechtsverletzungen, so CHÁVEZ (1999*).

Tatsächlich hat eine Justizreform stattgefunden, in deren Mittelpunkt v. a. die Reform der Strafprozessordnung stand⁷⁹ (AMBOS 1999, CEJA 2003). Die Analyse dieses Untersuchungsbereichs wirft allerdings einige Probleme auf, was nun zu zeigen sein wird.

Durchführung der Justizreform

Die Reform der Strafprozessordnung ist insofern von Interesse, als dass das seit der Kolonialzeit geltende schriftliche Inquisitionsverfahren den Kern der Misere des Justizsystems darstellt (AMBOS 1999, CEJA 2003, FREEDOM HOUSE 2004b*, WORLD BANK 2003b). Seine Prozedere sehen keine mündlichen Verhandlungen vor, sondern beruhen auf einem Austausch von Akten – eine „justicia de expediente, de papel [...] justicia sin rostro“ (CEJA 2003: 5). Da jeder Schritt eines Gerichtsverfahrens in schriftlicher Form zwischen den beteiligten Instanzen weitergereicht wird, verlangsamt dies den Prozess beachtlich und verursacht durch den resultierenden Prozessrückstand die Ineffizienz des gesamten Systems.

Der Reformentwurf wurde 1997 während der Regierungszeit Calderas vom Parlament vorgelegt und im Anschluss in Form des neuen *Código Orgánico Procesal Penal* (COPP) verabschiedet (AMBOS 1999: 185f, CEJA 2003: 9-11, HRW 1997*, 1999*,

⁷⁹ PÉREZ (2006*) fasst die Justizreform als einen umfassenden Prozess auf, der Mitte der 1990er begonnen und 2004 abgeschlossen wurde. Aber auch er räumt der Reform der Strafprozessordnung einen zentralen Stellenwert ein.

2000*). Inkraftgetreten ist er jedoch erst in der Regierungszeit Chávez' im Juli 1999. Eben dieser Umstand, dass die Durchführung der Reform⁸⁰ in die politische Umbruchphase fiel, wirft eine nur schwer zu lösende Frage auf, was eine adäquate Beurteilung dieses Kriteriums verwehrt, nämlich: Welche Rolle kam dabei der neuen Regierung zu? Oder: Welcher Beitrag daran ist Chávez zuzuschreiben? Das *Centro de Estudios de Justicia de las Américas*, CEJA (2003: 9f), unterstreicht zwar, die Regierung Calderas habe kaum Interesse an der Reform gezeigt, da jene vordergründig eine Schöpfung des Parlaments gewesen sei. Ob bei Chávez hingegen ein „Interesse“ und somit ein „politischer Wille“ auszumachen sind oder ob er lediglich den Dingen ihren Lauf ließ, ist schwer zu ermitteln⁸¹.

Fakt ist, in Venezuela hat eine Justizreform stattgefunden: Mithilfe des COPP konnte das Kernproblem des venezolanischen Justizsystems insofern angegangen werden, als dass der Übergang vom traditionellen schriftlichen Inquisitionsverfahren zum mündlichen Akkusationsprozess zumindest die Hoffnung weckte, durch öffentliche Prozesse anstelle der geheimen raschere Urteilsverkündungen zu ermöglichen, dadurch die Zahl der Untersuchungshäftlinge zu reduzieren und letztlich somit die Effizienz des Systems zu steigern (CEJA 2003: 7f, DROSDOFF 2002*, FREEDOM HOUSE 2004b*). Die tatsächlichen Ergebnisse und somit der letztendliche Erfolg der Reform lassen sich jedoch nur schwer eruieren – was eine weitere Hürde für die vorliegende Analyse darstellt. Ein solcher Mangel an Evaluierungen und zuverlässigen Informationen wird von vielen Seiten moniert (z. B. CEJA 2003: 32, PÉREZ 2006*).

Poorer governance?

Die Ausarbeitung der Justizreform und ihr wichtigstes Ergebnis, das COPP, werden zwar äußerst positiv beurteilt (AMBOS 1999: 186, 198, DROSDOFF 2002*, PÉREZ 2006*): So sei ein überfälliger Wandel in die Wege geleitet, eine Revolution, welche die normative Dimension der Wahrnehmung von Recht in Venezuela verändert habe, und nomi-

⁸⁰ Weiter oben wurde das *Venezuela Judicial Infrastructure Development Project* (1995-2002) der Weltbank erwähnt, in dessen Rahmen sie sich am Reformprozess im Justizsystem beteiligte (WORLD BANK 2001a, 2003a, 2003b). Für den umfassenden Reformprozess und für dessen wichtigstes Produkt, das COPP, übte die Bank jedoch lediglich eine Katalysatorfunktion aus (WORLD BANK 2003b: 6f), weshalb ihr Beitrag zum Gesamtvolumen der Reformen gering ausfiel (PÉREZ 2006*).

⁸¹ PÉREZ (2006*) argumentiert, der gesamte Reformprozess sei kein linearer gewesen. Vielmehr stimmten die ursprünglichen Absichten des Reformentwurfs selten mit den tatsächlichen Ergebnissen überein.

nell gar auch aus europäischer Sicht als fortschrittlich zu werten sei – wenn auch de facto durchaus weiterhin Missstände zu beobachten sind.

Aufgrund fehlender Evaluierung der Ergebnisse und der nicht geklärten Rolle Chávez' kann dieser Punkt für die vorliegende Untersuchung jedoch nur auf Basis von Vermutungen ausgewertet werden: Das CEJA urteilte über das traditionelle Justizsystem **vor** der Reform, es habe weder die in internationalen Konventionen formulierten Minimalstandards „para calificar a un proceso como regular o justo, o sea, respetuoso de las normas del debido proceso legal“ (CEJA 2003: 5f) erfüllt, noch die Normen der venezolanischen Verfassungen von 1961 und 1999. Unter der Annahme, die Regierung Chávez hätte sich tatsächlich am Reformprozess konstruktiv beteiligt, und unter der Berücksichtigung dieser Einschätzung des CEJA wäre zu überlegen, ob nicht allein die Tatsache, dass ein solches reformiert wurde, als ein Fortschritt zu betrachten und **als better governance zu werten wäre**.

III.2.7. *Accountability*: Bereitstellung von Partizipationsräumen

Bevor dieser Indikator untersucht wird, muss auf den hohen Stellenwert und die normative Dimension von Partizipation in der Ideologie und im Demokratie-Konzept des *Chavismo* verwiesen werden (ALVAREZ 2003: 147, 153f, LÓPEZ / AÑEZ 2005: 117f, 137, SHIFTER 2006: 47). Chávez selbst sagt:

Construir la democracia participativa y protagónica: he ahí la tarea que viene ahora y nos corresponde a todos, porque no se trata ahora de una democracia meramente representativa, esa quedó atrás. Es una democracia donde ustedes debe [sic!] tener participación y aún más protagonismo. ¡Vamos todos! Llegó la hora de la participación colectiva de todos en la construcción de la Venezuela democrática nueva. (CHÁVEZ 2000*)

Die Schaffung von Partizipationskanälen, über welche die Bevölkerung ihre Interessen in den *decision-making-process* einbringen kann, stellt dabei ein explizites Ziel dar (ALVAREZ 2003: 147) und wurde auch in vielfacher Form in die Verfassung aufgenommen – 130 der 350 Verfassungsartikel befassen sich mit Partizipation (BURCHARDT 2005a: 103), des Weiteren wird der Staat als partizipativer Raum aufgefasst und die lokale Ebene als Ort der Partizipation hervorgehoben (LÓPEZ / AÑEZ 2005: 117f, 137). Es wurden konsultative und plebiszitäre Elemente politischer Partizipation eingeführt (BOECKH 2005a: 84f), wie z. B. Volksabstimmungen zur konsultativen Befragung der Bevölkerung zu anstehenden Entscheidungen sowie die Möglichkeit von Abberufungs-

referenden eines jeden gewählten Amtsträgers. Zudem wurde ein Partizipationsministerium errichtet.

Betrachtet man also Partizipation in Venezuela, muss zwischen drei Ebenen unterschieden werden: a) Partizipation im Modell der „partizipativen Demokratie“ als Kern der chavistischen Ideologie, b) partizipative (bzw. plebiszitäre) Elemente im politischen Prozess (i. e. die Referenda) sowie c) Partizipation der Bevölkerung in konkreten Projekten auf lokaler Ebene. In der vorliegenden Untersuchung wird a) aufgrund der normativen Ausrichtung nicht berücksichtigt, ebenso wenig b), da der apolitische Ansatz der Weltbank solche Elemente nicht beinhaltet. Lediglich c) entspricht den Vorgaben aus dem GG-Kriterienkatalog. Im Mittelpunkt von *popular participation*⁸², als Sinnbild der GG im Kleinen, steht dort die Bereitstellung von Plattformen zur Artikulation von Präferenzen sowie die direkte Beteiligung der Bevölkerung an entwicklungsrelevanten Entscheidungsprozessen, Projektdesign und –umsetzung (WORLD BANK 1994: 42). Hier wird demzufolge explizit untersucht, ob hierfür ebensolche Partizipationsräume geschaffen wurden.

Bereitstellung von Partizipationsräumen vor der Regierungszeit Chávez'

Die Partizipation im *puntofijismo* verlief über traditionelle Kanäle, wie Wahlen und Parteizugehörigkeit (LÓPEZ / AÑEZ 2005: 119). Die Interessen der Bürger konnten lediglich über Parteibüros in den Entscheidungsprozess eingebracht werden (MCCOY 2004: 271f). Daneben könnte man die ausgeprägten klientelistischen Strukturen als Formen „informeller Partizipation“ werten. Partizipationsräume zur Artikulation von Interessen und direkten Teilnahme an Entscheidungsprozessen, wie sie die Weltbank vorsieht, z. B. öffentliche Anhörungen, Beratungsgremien oder Bürgerkomitees, waren kaum vorhanden. Erst 1989 im Rahmen des von der COPRE initiierten Reformprozesses wurde ein Gesetz (*Ley Orgánica de Régimen Municipal*) erlassen, das die Partizipation auf

⁸² Es ist zu beachten, dass der Begriff „Partizipation“ in der Politikwissenschaft anders definiert wird: Man unterscheidet zwischen einem instrumentellen Verständnis von Partizipation, das jene auffasst als „alle diejenigen Formen politischer Beteiligung, die Bürger freiwillig, individuell und / oder kollektiv [...] unternehmen, um politische Entscheidungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen“ (SCHULTZE 2004: 648). Es geht um die Interessendurchsetzung auf allen Ebenen des politischen Systems mittels Partizipationsformen, wie z. B. Wahlen – als die häufigste und universellste –, Referendum, Parteimitgliedschaft und Bürgerinitiativen bis hin zu Streik oder Hausbesetzung. Aus normativer Sicht ist „Partizipation nicht nur Mittel zum Zweck, sondern auch Ziel und Wert an sich“ (SCHULTZE 2004: 648).

lokaler Ebene institutionalisieren sollte und in der Konzeption einige sinnvolle Ansätze vorweisen konnte (LÓPEZ / AÑEZ 2005: 116). Der Zugang zu den neu geschaffenen Foren erfolgte jedoch wiederum über eine entsprechende Parteizugehörigkeit – letztlich wurden sie von Parteiinteressen unterwandert und vertraten nicht diejenigen der Bevölkerung. In der „IV. Republik“ scheint also dieser GG-Vorgabe nicht entsprochen worden zu sein.

Bereitstellung von Partizipationsräumen unter Chávez

Wie bereits oben ausgeführt wurde, gehört die Schaffung von Partizipationsräumen zu Chávez' Grundkonzept von partizipativer Demokratie und steht v. a. im Kontext der Sozialpolitik, die in der Umsetzung von Sozialprogrammen partizipative Elemente vorsieht:

Es handelt sich dabei [...] nicht um staatliche Förderprogramme mit klaren Zielvorgaben, Mittelzuweisungen und Auswahlkriterien für Begünstigte, sondern um direkt vom Staatspräsidenten geleitete und verantwortete Aktionen, **die mehr über gesellschaftliche Organisationen, als über die verschiedenen Ebenen der staatlichen Verwaltung** abgewickelt werden. (FES 2005: 4, Hervorhebung von der Verfasserin)

Neu geschaffene partizipative Foren, die im Folgenden dargestellt werden sollen, sind z. B. an der Umsetzung der *misiones* beteiligt (CARIOLA / LACABANA 2005: 29f).

Das wichtigste Instrument der propagierten partizipativen Entwicklung stellen die von der neuen Verfassung (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA 1999: Art. 182) geforderten *Consejos Locales de Planificación Pública* (CLPP) dar, da sie „la instancia encargada de promover la participación popular en los procesos de planificación participativa a ser desarrollados en los municipios“ (CARIOLA / LACABANA 2005: 27) sind und dadurch als „Flagschiff“ des chavistischen Projektes gewertet werden (LÓPEZ / AÑEZ 2005: 123). Die Planung von Entwicklungsprozessen bildet den Hauptauftrag dieser auf lokaler Ebene operierenden Einheiten, worunter u. a. folgende Aufgaben fallen: Einbringen von Vorschlägen in den kommunalen Entwicklungsplan, Präsentation von Investitionsprogrammen, Koordinierung untereinander sowie mit höheren Planungsebenen (z. B. mit Föderalem Regierungsrat), Evaluierung der Umsetzung des Entwicklungsplans und Information der lokalen Bevölkerung (LÓPEZ / AÑEZ 2005: 121f, 128-130). Diese entsprechen dem Partizipationskonzept der Weltbank insofern, als dass zum einen über die von der lokalen Bevölkerung gewählten Vertreter gesellschaftliche Interessen in die Planung entwicklungsrelevanter Projekte eingebracht wer-

den und zum anderen auch die Transparenz der Rechnungslegung gefördert wird. Zudem stehen weitere neu geschaffene Partizipationsforen in engem Zusammenhang mit den CLPP, wie z. B. *Comités de Tierras Urbanas* (CTU), *Mesas Técnicas de Agua* (MTA) sowie verschiedene Beratungsgremien und Kooperativen (CARIOLA / LACABANA 2005: 29f).

Die CTU (v. a. ANTILLANO 2005) wurden 2002 mit dem Ziel geschaffen, die Situation der Bevölkerung in den Elendsvierteln zumindest in einigen Punkten zu verbessern. Zu ihren Aufgaben gehören die Regulierung der Grundbesitzverhältnisse, da das Land, auf dem sie leben, in der Regel nicht Eigentum der Bewohner ist. Des Weiteren sind es die Mitarbeit im Rahmen der Städteplanung sowie das Einbringen von Vorschlägen zur Verbesserung der Lebensbedingungen, wie z. B. Ausbau von Trinkwasserversorgung und Kanalisation sowie Errichtung von Schulen. Die Formen der gesellschaftlichen Partizipation⁸³ zeigen sich in vielfacher Hinsicht. Die Mitglieder der CTU werden nicht nur von Nachbarschaftsversammlungen gewählt, es ist auch eine darüber hinaus reichende Beteiligung der Bewohner vorgesehen: im Rahmen von Beratungen über Gesetzesanträge sowie projektbezogene Entscheidungen (ANTILLANO 2005: 210). Der Umstand, dass Veränderungen der Grundbucheintragungen und der Kartographie im Raum Caracas unter Mitwirkung der Bevölkerung und der CTU durchgeführt wurden (ANTILLANO 2005: 213f), mit dem Argument, jene seien über die Beschaffenheit des Terrains am besten informiert, könnte auf gestiegene Bedeutung gesellschaftlicher Partizipation hinweisen. ANTILLANO (2005: 212) schätzt die Foren als äußerst erfolgreich ein, die mit ihren Ergebnissen sowohl die früheren Modi der Willensbildung über Parteistrukturen als auch die aktuellen Formen wie die CLPP übertreffen sollen.

Ein weiteres neu geschaffenes Partizipationsforum stellen die MTA (v. a. CARIOLA / LACABANA 2005: 31-36) dar, welche sich mit Maßnahmen zur Verbesserung der Trinkwasserversorgung und der sanitären Infrastruktur befassen. Die gesellschaftliche Beteiligung soll sich hier von Bereitstellung von Informationen bei Projektentwürfen über Mitbestimmung der Finanzierung von Projekten bis hin zur Überwachung ihrer Durchführung erstrecken.

⁸³ ANTILLANO (2005: 211, 217) betont auch die Eigendynamik innerhalb der CTU, da sie über einen autonomen Status verfügen. Die Zahl der an ihnen mitwirkenden Regierungsanhänger sei zwar hoch, von der Regierung selbst seien sie jedoch unabhängig und in keinster Form institutionalisiert, wie dies bei anderen neu geschaffenen Strukturen, z. B. den *Circulos Bolivarianos*, der Fall sei.

Poorer governance?

In der „IV. Republik“ erfolgte Partizipation über Parteienstrukturen; Partizipationsräume im Sinne der Weltbank zur Beteiligung der Gesellschaft an Entscheidungsprozessen existierten jedoch nicht. Im Rahmen von Chávez' Partizipationsprogrammtik wurden in Form von CLPP, CTU und MTA sowie von Arbeitskooperativen in den Elendsvierteln (SHIFTER 2006: 50f) oder *veedurías*, „citizen's watchdog groups [which] share information on good practices“ (TRANSPARENCY INTERNATIONAL 2001: 181), zweifelsohne Partizipationsräume bereitgestellt. Dieser Fakt sowie die Art ihrer Konzeption sind auf jeden Fall **im Vergleich zu vorangegangenen Regierungen, als *better governance* zu werten**. So entsprechen die Bereiche, in denen Mitwirkung erfolgt, den von der Weltbank anvisierten, wie Verwaltung von Ressourcen (z. B. MTA) oder Projektplanung (z. B. CLPP). Die Zielvorgaben der CLPP decken sich mit denen des GG-Katalogs:

[P]oder concretar la participación en la elaboración de estudios técnicos, generar información para la toma de decisiones, elaborar programas y proyectos en base a las necesidades del municipio, así como elaborar mecanismos de control y evaluación [...]. (LÓPEZ / AÑEZ 2005: 118)

Schließlich sind die Betonung von partizipativer Entwicklung – wie sie in der chavistischen Ideologie zu finden ist (LÓPEZ / AÑEZ 2005: 117) –, die Fokussierung auf die lokale Ebene als Ort der Partizipation und die eben dort tatsächlich angesetzten Foren (CLPP, CTU, MTA) auch Teil des Ansatzes der Weltbank, welche formuliert: „participatory development can be thought of as a **local-level** reflection of good governance“ (WORLD BANK 1994: 42, Hervorhebung von der Verfasserin). Ob nun die Chávez-Regierung Elemente der GG-Konzeption der Weltbank bewusst integriert hat, steht auf einem anderen Blatt.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese vermeintliche GG-Praxis nicht, nachdem die Foren bereitgestellt wurden, ihr Ende findet. Für eine Beurteilung dessen und somit eine adäquate Auswertung dieses Indikators kann leider in keinem der Fälle auf verlässliche, objektive Evaluierungen (z. B. durch externe Beobachter) der Funktionstüchtigkeit zurückgegriffen werden. CARIOLA / LACABANA (2005: 30f) räumen mit Bezug auf die MTA ein, die Umsetzung sei in vielen Kommunen aufgrund von Ressourcenmangel oder fehlendem politischem Willen und Misstrauen seitens der Bevölkerung vor Ort nicht gelungen. Von anderer Seite hingegen wird die initiierte Dynamik gesellschaftlicher Beteiligung häufig als sehr erfolgreich beurteilt (z. B. LÓPEZ / AÑEZ 2005: 114).

Oft ist jedoch dabei ein propagandistischer Unterton auszumachen, was angesichts der normativen Dimension von Partizipation im chavistischen Projekt nicht verwundern sollte.

Zusammenfassend lässt sich formulieren: Die Partizipationsräume bestehen – im Jahr 2005 existierten z. B. 6000 CTU, die im Gesamten 1 Mio. Familien erreichten (ANTILLANO 2005: 212). In welchem Ausmaß und wie effektiv die Beteiligung der Bevölkerung innerhalb derer tatsächlich stattfindet, müsste allerdings genauer untersucht werden⁸⁴.

III.2.8. *Accountability*: Dezentralisierungsfortschritte

Da die Weltbank in den hier zugrunde liegenden GG-Publikationen weder ihre Auffassung vom Dezentralisierungsbegriff noch die wünschenswerten Maßnahmen im Detail darstellt, müssen die Inhalte des Begriffs, wie sie von anderer Seite formuliert werden, knapp eingeführt werden. In der Politikwissenschaft wird Dezentralisierung definiert als der „Vorgang der Verlagerung von Zuständigkeiten vom Zentralstaat auf untergeordnete Ebenen der gebietskörperschaftlichen Staatsorganisation“ (THIBAUT 2004: 146). LA CRUZ (2004: 182-185) weist darauf hin, dass in Staaten mit gefestigten föderalen Strukturen darunter die Reform einer solchen verstanden wird. In zentralistischen Staaten, wie z. B. vielen lateinamerikanischen, handelt es sich hingegen zunächst darum, das Gewicht von Regionen und Kommunen gegenüber der Zentralregierung zu stärken. Letzteres könne über Maßnahmen erfolgen wie Direktwahl regionaler und kommunaler Autoritäten, was zur Steigerung ihrer Verantwortlichkeit gegenüber ihren Gebietseinheiten beiträgt, oder über die Verlagerung öffentlicher Kompetenzen auf die regionale und kommunale Ebene⁸⁵. Dementsprechend soll hier nicht die Beschaffenheit der föderalen Organisation Venezuelas im Vordergrund stehen, sondern etwaige Fortschritte hinsichtlich der beiden letztgenannten Maßnahmen.

⁸⁴ Hinsichtlich der Zukunftsfähigkeit der Partizipationsforen wäre zu überlegen, ob sie nicht letztlich gleichermaßen dem Aufbau klientelistischer Beziehungen dienen, wie dies für die Parteien der „IV. Republik“ zutrif.

⁸⁵ Eine weitere Maßnahme stellt die Aufteilung fiskaler Verantwortlichkeiten bzw. der Zuständigkeiten der Steuererhebung dar. Dies soll hier allerdings nicht untersucht werden, da auch in diesem Fall die Materiallage sehr spärlich ist.

Dezentralisierungsmaßnahmen vor der Regierungszeit Chávez'

Traditionell war der venezolanische Staat stark zentralistisch ausgerichtet: „Until the end of the 1980s, concentration of political power and the political-administrative centralization of the state were the defining characteristics of the Venezuelan political process.“ (GARCÍA-GUADILLA / PÉREZ 2002: 97). Auch dieser Missstand wurde als eine der Ursachen der Krise der „IV. Republik“ von der COPRE erkannt, weshalb Dezentralisierungsreformen in den Fokus ihrer Arbeit rückten⁸⁶ (LA CRUZ 2004: 187f, 198, MCCOY 2004: 268f). Man hoffte, über dezentralisierte Strukturen das Repräsentationsprinzip im politischen System wieder etablieren zu können, und setzte 1989 einen Reformprozess⁸⁷ in Gang, der unter der Regierung CAP vehement verfolgt, von Caldera allerdings bereits 1994 ausgebremst wurde.

Einen der wesentlichen Inhalte der Reform stellte die Einführung der Direktwahl von Gouverneuren, Bürgermeistern und Stadträten dar, was zunächst die sehr politische Motivation offenbart, die Krise der Repräsentation in Venezuela zu überwinden (KORNBLITH 1998: 12f, MORA 2005: 224f). Das Gesetz *Ley Orgánica de Decentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*, in dem Modus und Ziele der Übergabe verschiedener Kompetenzen festgeschrieben wurden, bildete einen weiteren Fortschritt (KORNBLITH 1998: 12f, LA CRUZ 2004: 190f). Beide Elemente⁸⁸ entsprechen den oben formulierten Maßnahmen zur Stärkung der untergeordneten staatlichen Ebenen und wurden letztlich auch positiv beurteilt, da sie das Institutionengefüge bzw. die *polity* des Landes in beachtlichem Ausmaß zu ändern vermochten (KORNBLITH 1998: 12, LA CRUZ 2004: 199). Sogar die Weltbank hebt den venezolanischen Reformprozess in „Governance and Development“ explizit hervor (WORLD BANK 1992: 22).

⁸⁶ Bemerkenswerterweise argumentieren GARCÍA-GUADILLA / PÉREZ (2002: 97), der Trend zu Dezentralisierungsreformen habe in Lateinamerika zu einem Zeitpunkt stattgefunden, als die jahrzehntelang vorherrschenden populistischen Modelle ausgedient hätten.

⁸⁷ Zum gesamten Reformprozess siehe: ALVAREZ 2003: 147, 155-157, KORNBLITH 1998: 12f, LA CRUZ 2004: 189-195, MCCOY 2004: 268-272, MORA 2005: 224.

⁸⁸ Die Reform umfasste des Weiteren u. a. ein Gesetz zur Stärkung der Rolle von Gemeinden (*Ley Orgánica de Régimen Municipal*), die Schaffung eines Fonds zur Koordinierung des Prozesses (*Fondo Intergubernamental para la Descentralización*, FIDES), und schließlich diverse Änderungen des Steuerwesens und fiskaler Zuständigkeiten (LA CRUZ 2004: 189-195).

Rezentralisierungsmaßnahmen unter Chávez

Die neue Verfassung schreibt weiterhin den föderalen Status des Landes fest (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA 1999: Art. 4) und beinhaltet einige Elemente, die Dezentralisierung fördern könnten, z. B. die Stärkung lokaler Strukturen und die besagte Partizipation innerhalb der Gemeinden über Foren wie CLPP, denen nominell auch die Aufgabe zuteil wird, die Durchführung von Dezentralisierungspolitiken zu koordinieren (CARIOLA / LACABANA 2005: 27, MORA 2005: 242). Es wird jedoch Kritik vorgebracht, die Regierung würde über diese Kanäle de facto indirekt Zentralisierung forcieren (ALVAREZ 2003: 156f). Die Eliminierung der zweiten Parlamentskammer, der Vertretung der Einzelstaaten, unterstreicht eine solche Tendenz noch viel deutlicher – denn „[i]nstitutionelle Arrangements und formale föderale Struktur passen nun nicht mehr zusammen, da die Einzelstaaten nicht mehr adäquat auf nationalstaatlicher Ebene repräsentiert werden“ (RÖDER / RÖSCH 2004: 194f). Anstelle der Länderkammer wurde der Föderale Regierungsrat (*Consejo Federal del Gobierno*) gegründet, welcher die Übertragung von Kompetenzen steuern soll und vom Vize-Präsidenten geführt wird (WELSCH / CARRASQUERO 2001: 6-8). Da dieser vom Präsidenten ernannt wird, übt Letzterer indirekte Kontrolle sowohl über den Rat als auch über den Dezentralisierungsprozess im Allgemeinen aus.

Chávez' Anliegen, die Dezentralisierung umzukehren, zeigt sich nicht nur in solch indirekter Form, sondern auch anhand expliziter Maßnahmen sehr deutlich. Bereits erfolgte Dezentralisierungsmaßnahmen wurden revidiert und keine weiteren Reformschritte unternommen (LA CRUZ 2004: 197). Durch administrative Hürden, verspätete Finanztransfers an Einzelstaaten und Kommunen oder Dekrete, die Geldzuweisungen weiter reduzieren sollen, wurden laufende Prozesse ausgebremst (BOECKH 2000: 93, BURCHARDT 2005a: 106, LA CRUZ 2004: 197f).

Poorer governance?

Vergleicht man diese *performance* mit der auf Dezentralisierung zielenden Reformdynamik Anfang der 1990er, die zu den fortschrittlichsten auf dem Kontinent gezählt worden ist (LA CRUZ 2004: 181), ist der Regierung Chávez' diesbezüglich *poorer governance* zu attestieren. Wenn auch – im Gegensatz zu LA CRUZ (2004: 181, 199, 201), der sich in Bezug auf die Reformen der 1990er durchwegs positiv äußert, – MORA

(2005: 224-226) argumentiert, Dezentralisierung habe in Venezuela nie wirklich stattgefunden, so ist doch **der Umstand, dass unter Chávez von einer dezidierten Umkehrung des Reformprozesses hin zu einer Rezentralisierung gesprochen werden kann, als *poorer governance* zu werten.**

Einzig beachtenswert unter der aktuellen Regierung ist die im Rahmen der Förderung partizipativer Elemente erfolgende Stärkung lokaler Strukturen. Zwar wurden dort, wie bereits dargelegt wurde, Partizipationsräume geschaffen. Inwieweit dadurch den Gemeinden mehr Gewicht verliehen werden kann, muss sich jedoch noch zeigen. Bis jetzt würden zum einen die Lokalregierungen die Handlungsspielräume, die ihnen zur Verfügung stehen, gar nicht wahrnehmen (MORA 2005: 240). Zum anderen ist fraglich, wie groß diese sein mögen, wenn in Folge der Rezentralisierung ihnen immer weniger Finanztransfers zukommen (MCCOY 2004: 280).

III.3. Auswertung der Ergebnisse und theoretische Interpretation

III.3.1. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die unabhängige Variable der Untersuchung, der Populismus, konnte eingangs klar attestiert werden. In Chávez' Herrschaftsstil sind nicht nur alle Elemente der Arbeitsdefinition auszumachen, darüber hinaus können auch die in den abgeleiteten Thesen formulierten Prämissen als erfüllt betrachtet werden – d. h. diejenigen Charakteristika des Populismus, welche mit *poor governance* im Zusammenhang stehen können. Eine Machtkonzentration in den Händen der Exekutive ist eindeutig festzustellen. Dies belegen der Verlust der Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts sowie die faktisch nicht existente Gewaltenteilung – was im Widerspruch zu der von der Weltbank postulierten Machtbalance steht (*polity*-Dimension). Die zentralisierten Strukturen unterminieren zudem die Wirkungskraft von Instrumenten, die Rechenschaftspflicht erwirken sollten, wie im Fall der Verwaltung öffentlicher Finanzen gesehen (*polity*-Dimension). Es kann des Weiteren ein Einflussschwund intermediärer Organisationen beobachtet werden, als dessen Folge eine Schwäche der *input*-Funktion im politischen Willensbildungsprozess zu erwarten wäre, was gleichermaßen zu Defiziten in der Evaluierung der *outcomes* aufgrund eines mangelhaften *feedbacks* führen könnte (*politics*-Dimension). Die große Zahl der abgewickelten Sozialprogramme und deren prominente Rolle in Chávez' poli-

tischem Diskurs stellen ein Indiz dar, aus dem zu folgern wäre, es werde eine Strategie verfolgt, die der kurzfristigen Generierung von *support* dient und nicht – entgegen den Vorgaben der Weltbank – die Durchführung von langfristigen Entwicklungsprojekten und Umsetzung von GG-Maßnahmen zur Priorität erhebt (*policy-Dimension*). Der öffentliche Sektor ist wie schon zuvor von klientelistischen Strukturen geprägt, da er gerade im Populismus der Etablierung paternalistischer Beziehungen dient, und wird zusehends zur Legitimitätssicherung eingesetzt, wie dies im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 2006 deutlich wurde⁸⁹ (*policy-Dimension*). Auch Anti-Politik wird von Chávez forciert betrieben, was mit Missachtung von Normen und Verfahren einhergeht und wiederum GG abträglich ist.

Im Anschluss an die Analyse des Populismus in Venezuela wurde innerhalb diverser Untersuchungsbereiche der abhängigen Variable im Vergleich zur diesbezüglichen Performanz vorangegangener Regierungen eine Tendenz hin zu *poorer governance* ausgemacht. Hinsichtlich der Durchführung von Dezentalisierungsmaßnahmen (GG-Kriterium *accountability*), Verschlinkung des Staatsapparats (*public sector management*) und Verwaltung bzw. Kontrolle öffentlicher Finanzen (*public sector management* und *accountability*) sind Rückschritte im Vergleich zu vorangegangenen Regierungen zu beobachten. Der Verlust der Autonomie der PDVSA (*public sector management*) ist gleichermaßen als *poor governance* zu werten, auch wenn sie in Anbetracht einiger Aspekte als nicht viel *poorer* zu interpretieren wäre, als sie es ohnehin vor Chávez' Amtsantritt schon war: Es ist fraglich, ob der Verlust jeglicher Kontrolle des Staates über „sein“ staatliches Unternehmen einem *public sector management* gerecht wird, das sich durch GG auszeichnen soll. Leider wird seitens der Weltbank nicht spezifiziert, wie weit die Autonomie staatlicher Unternehmen reichen soll, um weiterhin als staatliche Unternehmen zu gelten und gleichzeitig die GG-Vorgaben zu erfüllen⁹⁰. Im Untersuchungsbereich Qualität des Justizsystems (*rule of law*) konnte ebenso eine *poor governance* bescheinigt werden, die jedoch nicht erheblich *poorer* ist als zuvor. Die Arbeits-

⁸⁹ Angestellte des öffentlichen Sektor wurden von Chávez aktiv in den Wahlkampf miteinbezogen und dazu angeregt, ihre Stimme für ihn abzugeben, u. a. indem ihnen das Weihnachtsgeld schon vor der Wahl am 6. Dezember anstatt wie üblich erst Mitte des Monats ausgezahlt wurde (*The Miami Herald*, 27.11.2006).

⁹⁰ Gleichermäßen beurteilt FUSTER (1997: 111) das GG-Konzept in diesem Punkt als widersprüchlich, „zielt er doch einerseits auf eine Erhöhung der Autonomie des [Unternehmens] und andererseits auf eine Erhöhung [seiner] Verantwortlichkeit [...] gegenüber dem staatlichen Besitzer“.

these, im Populismus könne keine GG bestehen, scheint bestätigt zu sein. Dennoch wurden in zwei Untersuchungsbereichen Sachverhalte beobachtet, die auf Trends hin zu *good* oder zumindest zu *better governance* im Vergleich zur Performanz der vorangegangenen Regierungen weisen könnten und somit die These widerlegen würden. Die Bereitstellung von Partizipationsräumen (*accountability*) und die Durchführung einer Justizreform (*rule of law*) wären als solche zu werten. Die Auswertung der Letzteren konnte jedoch nur anhand von Vermutungen erfolgen – gleichermaßen wird die nachfolgende Interpretation auf einer eher hypothetischen Basis entwickelt. Zudem sind es gerade diese beiden Felder, in denen kaum auf Evaluierungen der realen Situation (**nach** der Implementierung dieser Maßnahmen) zurückgegriffen werden kann.

III.3.2. Interpretation der Ergebnisse

Welche Folgen sich für den elaborierten konzeptionellen Zusammenhang ergeben und inwieweit aus dem Populismus-Begriff abgeleitete Aspekte eine Erklärung bieten können für sowohl die These bestätigende als auch sie widerlegende Beobachtungen, soll im Folgenden erörtert werden.

Bestätigung der These

Die Wechselwirkung zwischen Populismus und **Dezentralisierungsrückschritten** sollte nicht überraschen: Dezentralisierte Strukturen sind dem Streben populistischer Regime nach Zentralisierung von Macht abträglich. Die Überwindung von populistischen Staatsmodellen bezeichnet LA CRUZ (2004: 182) wiederum sogar als ein wesentliches Ziel von Dezentralisierungsmaßnahmen. Der Antagonismus zwischen zentralisierten Machtstrukturen und Dezentralisierung scheint also selbstredend zu sein.

Zu den wesentlichen Zügen von Populismus gehört der Aufbau klientelistischer Beziehungen, welcher durch Vergabe von Ämtern des öffentlichen Sektors vollzogen werden kann. Die **Aufblähung des Staatsapparates** könnte insofern eine Folge populistischer Strukturen darstellen, als dass eine solche Praxis einer größeren Anzahl öffentlicher Ämter bedarf, um die „Nachfrage zu befriedigen“. Da über die Schaffung neuer staatlicher Institutionen politischer Wandel angezeigt werden kann – was BURCHARDT (2005a: 109) für Venezuela auch feststellt –, wäre des Weiteren ein solches Vorgehen

als ein Instrument populistischer Symbolpolitik zu werten und trüge ebenso zu einem Anwachsen des staatlichen Sektors bei.

Aufgrund der spärlichen Ergebnisse im Untersuchungsbereich „**Öffentliche Finanzen**“ können kaum Rückschlüsse gezogen werden, allerdings könnte der Verlust an Kontrolle und Transparenz mit der Machtkonzentration im Zusammenhang stehen. Wenn die Staatsgewalten und andere Bereiche des Staates von Chávez-Getreuen kontrolliert werden, sollte es nicht verwundern, dass Kontrollmechanismen – falls sie überhaupt bestehen – umgangen und Transaktionen nicht offengelegt werden. Inwieweit wird der Verpflichtung parlamentarischer Kontrolle der staatlichen Ausgabentätigkeit wohl nachgegangen werden, wenn das Parlament unter chavistischer Mehrheit steht? Intransparente und unzuverlässige Finanztransfers an untere Ebenen der staatlichen Verwaltung – eine derzeit in Venezuela übliche Praxis (LA CRUZ 2004: 197f) – mindern deren Handlungsspielräume und erweitern diejenigen der Zentralregierung. Einer solchen Logik folgend könnte ein derartiges Finanzmanagement, das den GG-Vorgaben widerspricht, zudem der Machtsicherung dienen.

Die **Wiedererlangung staatlicher Kontrolle über die PDVSA** folgt den Implikationen populistischer Anti-Politik, indem sie dem Wahlkampfversprechen, mit dem Staat im Staate zu brechen, zu entsprechen sucht. Gleichmaßen kann der Umgang mit der PDVSA für Symbolpolitik instrumentalisiert werden, da der Erdölsektor in Venezuela traditionell einen hohen symbolischen Wert hat, wovon die Gleichsetzung der Verstaatlichung mit einer zweiten Unabhängigkeitserklärung zeugt (BOECKH 2005b: 23). Chávez' Zugriff auf die PDVSA dient des Weiteren der Ausübung politischer Kontrolle und Machtsicherung. Die Einstellung von Chávez-Anhängern nach den Massenentlassungen in Folge des Generalstreiks ermöglichte den Aufbau weiterer klientelistischer Strukturen, auf die zur Legitimitätssicherung zurückgegriffen werden kann – was im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen in Form der Ankündigung „PDVSA es roja“ (*The Miami Herald*, 11.11.2006) und der daraus abzuleitenden Unterstützung Chávez' durch das Unternehmen und die Belegschaft auch manifest wurde.

In allen vier Bereichen war es möglich, mittels einiger Komponenten des Populismus-Begriffs die Tendenz zu *poor governance* zu erklären. Wie verhält es sich jedoch mit den Untersuchungsergebnissen, die die Arbeitsthese widerlegen?

Widerlegung der These

Sollte Chávez' Regierung tatsächlich konstruktiv zur **Durchführung der Justizreform** beigetragen haben, so würde ein Sachverhalt überraschen, welcher den dem Populismus inhärenten Strukturen folgend, so nicht hätte eintreten dürfen: der Umstand, dass er ein Reformvorhaben fortsetzt, das bereits unter vorangegangenen Regierungen eingeleitet wurde, von denen er sich aber in anderen Fällen im Sinne der Anti-Politik distanziert. Dennoch ließe sich eine Erklärung anführen, warum die Entscheidung für die Fortführung des Reformprozesses gefallen ist. Es wäre möglich, dass bei der Akzentuierung der Anti-Politik die Abgrenzung zur und Überwindung von der früheren Misere des Justizsystems mittels Reform, v. a. in ihrer Funktion als Symbolpolitik, über das Bestreben nach einer Distanzierung zu Reformansätzen des vorangegangenen Regimes überwiegt.

Dem Untersuchungsbereich „**Bereitstellung von Partizipationsräumen**“ muss eine ausführliche Betrachtung zuteil werden, da Förderung von Partizipation nicht nur – wie gezeigt – auf den Fahnen der chavistischen Ideologie steht, sondern auch zum proklamierten Programm populistischer Bewegungen gehört. GERMANI (1974: 208-216) argumentiert, ihre auf die unteren Schichten ausgeübte Anziehungskraft sei in der Offerte direkter Partizipationsformen begründet⁹¹. In Venezuela wird auch tatsächlich „[f]ür die Bevölkerung [...] durch die Häufung der Wahlgänge der Anschein erhöhter partizipativer und gestalterischer Möglichkeiten erweckt“ (RÖDER / RÖSCH 2001: 7). Die Partizipationskanäle, die GERMANI im Sinn hat, sowie die in Venezuela so zahlreichen Referenda und Wahlabstimmungen sind als partizipative Elemente des politischen Prozesses aufzufassen, welche in der vorliegenden Untersuchung jedoch nicht berücksichtigt wurden. Daneben konnte die vorliegende Untersuchung allerdings unter der Regierung Chávez' auch die Bereitstellung von Partizipationsräumen in einer Form feststellen, wie sie im Rahmen des GG-Kriterienkatalogs gefordert wird. Innerhalb der Populismusforschung sind ebenso Positionen zu finden, die auf die Möglichkeit des Bestehens einer solchen Partizipation verweisen. So betrachtet CANOVAN (1981: 186-192) dezentralisierte Strukturen und die Arbeit in kleinen Gruppen als Elemente populistischer Demokratie: „The implication was that small groups of citizens should take decisions in

⁹¹ Sowohl GERMANI (1974: 208-216) als auch BOECKH (1993: 12-15) räumen jedoch ein, diese Art von Partizipation sei äußerst manipulativ und vielmehr nur als eine Form politischer Mobilisierung zu betrachten.

face-to-face interaction [...] connected with the notion of devolution from centralized states and their bureaucracies to much smaller units“ (CANOVAN 1981: 187) – in gewissem Maße könnte eine solche Dynamik in Venezuela derzeit konstatiert werden. ROBERTS (1995: 106, 114) postuliert für den neuen Populismus, dass gerade im Rahmen der für ihn typischen Sozialprogramme Partizipation ermöglicht wird⁹², was ebenfalls für Venezuela zutrifft.

Diese unter Chávez zumindest hinsichtlich eines Kriteriums manifeste Form von GG könnte unter Zuhilfenahme von Komponenten des Populismus-Begriffs noch weiter erläutert werden: Partizipation stellt als Gegengewicht zum Repräsentationsprinzip nicht nur einen traditionellen Bestandteil des Anti-Status-quo-Diskurses dar, sie könnte im Venezuela von heute auch als ein Element von Anti-Politik, v. a. in ihrer Funktion als Symbolpolitik, interpretiert werden. Der Umstand, dass über die Partizipationsforen innerhalb der Sozialprogramme marginalisierte Bevölkerungsschichten an Entscheidungsprozessen beteiligt werden, kann eine Distanzierung zu vorangegangenen Regimes darstellen, welche den Belangen dieser gesellschaftlichen Gruppen kaum Beachtung schenken. Es wäre des Weiteren zu erwägen, ob die Generierung von *support* im Rahmen der Sozialprogramme⁹³ nicht nur auf die Zufriedenheit der Bevölkerung (oder zumindest der Unterstützerbasis) mit ihren *outcomes* zurückzuführen ist, sondern auch auf die Schaffung der Illusion einer möglichen (und vielleicht auch tatsächlichen) Partizipation in ihrem Rahmen. Im Untersuchungsbereich „Bereitstellung von Partizipationsräumen“ stellt Populismus also in dem Maße kein Hindernis für die Förderung von GG dar, in dem die Ermöglichung oder zumindest die Propagierung von Partizipation als Legitimationsstrategie genutzt werden kann⁹⁴ – sei es als symbolkräftige Anti-Politik oder zur Generierung von *support*.

⁹² Er räumt allerdings ein, die Partizipationsmöglichkeiten seien kurzlebig, da die Programme kurzfristig angelegt und von beschränkter Dauer sind. Eine politische Partizipation am *decision-making-process* schließt er aus (ROBERTS 1995: 106, 114).

⁹³ BURCHARDT (2005a: 108) bezeichnet die Programme als reine „Legitimationshascherei“ – dass jene der *support*-Generierung dienen, scheint naheliegend zu sein.

⁹⁴ LACLAU (2006: 60f) weist jedoch auf das Spannungsverhältnis zwischen der zentralen Machtposition eines populistischen Führers und gestiegener gesellschaftlicher Partizipation hin. Erstere kann Letztere zwar ausschließen, muss es jedoch nicht zwingend tun.

Strukturelle Kontinuitäten

Zum Abschluss sollen nochmals diejenigen Untersuchungsbereiche näher betrachtet werden, innerhalb derer zwar der Regierung Chávez' *poor governance* zu attestieren ist, welche allerdings bereits unter vorangegangenen Regierungen nicht viel *better* war.

An prominenter Stelle steht dabei das **Justizsystem, dessen jahrzehntelang währende Misere**, welche auf einer archaischen Rechtskultur basiert und im hohen Gewaltpotential manifest wird, aufgezeigt werden konnte. Zwar konnten innerhalb der untersuchten Dimensionen unter Chávez keine Fortschritte in Richtung GG ausgemacht werden, eine viel bessere Bilanz hatten jedoch auch vorangegangene Regierungen nicht vorzuweisen. *Poor governance* scheint in diesem Feld eine konstante Größe zu sein.

Hinsichtlich der **Aufblähung des Staatssektors** ist heute allein aufgrund der numerischen Zunahme der Ministerien und staatlicher Institute *poorer governance* zu beobachten. Dennoch darf nicht übersehen werden, dass in der „IV. Republik“ seit Langem die Strategie verfolgt wurde, klientelistische Beziehungen über die Gründung neuer Institute und die dadurch entstehenden neuen Staatsposten für ihre Anhängerschaft aufzubauen, was ebenso wenig GG entspricht.

Es lassen sich hier Dynamiken erkennen, die als strukturell bedingte Konstanten gewertet werden können, welche in keiner Beziehung zu Populismus stehen müssen, und gewissermaßen kontinuierlich *poor governance* erzeugen, sei es unter Chávez oder davor. Dies wären eine defizitäre und ineffiziente, tief verwurzelte Rechtskultur, deren Überwindung viel Zeit benötigt, die „strukturelle Gewalt“ innerhalb der venezolanischen Gesellschaft oder die aus einer langen klientelistischen Tradition resultierenden Patronageerwartungen der Gesellschaft, denen seitens des Staates häufig entsprochen wird. Solche Kontinuitäten könnten als strukturell verankerte *poor governance* bezeichnet werden.

III.3.3. Revision des konzeptionellen Zusammenhangs

Die obige Darstellung zeigte, dass aus dem Populismus-Begriff entwickelte Aspekte eine Erklärung für diejenigen Sachverhalte bieten, welche die Arbeitsthese belegen. Erstaunlich ist allerdings die Möglichkeit, gleichermaßen mit den die These widerlegenden Beobachtungen verfahren zu können. Welche Rückschlüsse lassen sich angesichts dieses Widerspruchs für das Populismus-Konzept und für den konzeptionellen Zusammenhang zwischen Populismus und *governance* ziehen?

Das Bestehen einer doppeldeutigen Erklärungskraft des Populismus-Konzeptes wird begreiflicher, wenn man zwischen zwei Taktiken populistischer Herrschaft differenziert: der a) **Absicherung der Machtposition** und den b) **Legitimationsstrategien**.

a) Im Zuge der **Absicherung der Machtposition** des Führers im politischen System können vielfach Praktiken verfolgt werden, die zu *poor governance* führen, was v. a. im Bereich des *public sector management* der Fall ist. So garantiert die Entmachtung der PDVSA die Kontrolle über die Erdöleinnahmen und stellt das Fundament derjenigen Politiken von Chávez dar, die auf die Sicherung seiner Machtbasis zielen, wie z. B. im Feld der Sozialpolitik vermittelt der von der PDVSA direkt finanzierten *misiones* (PDVSA 2005*). Klientelistische Ämtervergabe, deren Folge u. a. die Aufblähung des Staatsapparats darstellt, konsolidiert gleichermaßen die Kontrolle über den Staatssektor; Intransparenz sowie fehlende Kontrolle staatlicher Finanztätigkeit sichert die Handlungsspielräume für eine diskretionäre Verwendung öffentlicher Mittel. Die einer Zentralisierung von Macht zuwiderlaufenden dezentralisierten Strukturen, ein Element von *accountability*, werden gleichfalls folgerichtig „beseitigt“.

b) Will ein populistisches Regime **Legitimität** erzeugen, so kann unter Umständen auch GG ein Ergebnis darstellen. Eine *poor governance* von zu großem Ausmaß untergräbt Legitimität (HALDENWANG 2004: 193, 202), was nicht im Interesse eines Populisten sein kann, der trotz etwaiger autoritärer Züge des politischen Systems üblicherweise immer noch auf die Unterstützung der Bevölkerung bei Wahlen angewiesen ist. Folgende Definitionselemente populistischer Herrschaft könnten als Legitimationsstrategien aufgefasst werden: Anti-Politik, hauptsächlich in ihrer Funktion als Symbolpolitik, die die explizite Abgrenzung zu vorangegangenen Regimes manifestieren soll, sowie (kurzfristige) Generierung von *support*. Dass in Ersterer tatsächlich ein solches Potential ruht, thematisierte bereits indirekt die WELTBANK (1997: 15-17), indem sie postulierte,

GG bzw. Staatsreformen hätten eine Chance, wenn sich eine neue Regierung von früheren Missständen distanzieren will. GG könnte also ein Element der Anti-Politik darstellen, wenn es darum geht, eine ererbte *governance*-Krise zu überwinden⁹⁵. Die Durchführung einer Justizreform wäre hier als eine Abgrenzung zu der „Justiz-Misere“ früherer Jahre zu interpretieren. Im Rahmen der zur *support*-Generierung dienenden Programme wurden wiederum Partizipationsräume geschaffen. Darüber hinaus kann Partizipation an sich – wenn sie denn dort stattfindet – Legitimität fördern.

Allerdings fällt auf, dass dabei etwaige Verbesserungen von *governance* nicht bewusst und explizit verfolgt werden: GG wäre vielmehr nur als ein (zufälliges) Nebenprodukt anderer Intentionen zu werten – sei es die Abgrenzung zum vorangegangenen Regime oder die Durchführung von Sozialprogrammen. Davon könnte auch die Tatsache zeugen, dass Symbolpolitiken ebenso *poor governance* zur Folge haben können: So wurde sowohl gezeigt, dass die Wiedererlangung der Kontrolle über die PDVSA von symbolischen Charakter sein könnte, als auch dass durch Gründung neuer Institutionen politischer Wandel symbolisiert werden könnte. Es ist somit weder davon auszugehen, dass GG eine Priorität der venezolanischen Entwicklungspolitik darstellt – was jedoch von der Weltbank gefordert wird – noch dass solche zufälligen Ergebnisse nachhaltig wirken können, v. a. wenn sie im Kontext kurzfristig ausgelegter Programme entstehen. Es wäre zu folgern, dass manche dem Populismus inhärenten Muster unter Umständen *good* oder zumindest *better governance* fördern können – sie müssen es aber nicht zwingend tun.

Alternative Erklärungen

Zum Abschluss ist eine Interpretation vorzubringen, die auf den Umstand verweist, dass die Performanz auf dem Feld der *governance* nicht ausschließlich durch populistische Herrschaftsstrukturen bedingt sein müsse: Eine strukturell bedingte *poor governance* wurde konstatiert, die nicht ausschließlich auf Populismus und seine Wirkungen

⁹⁵ Das Ausmaß „ererbter“ struktureller *poor governance* könnte so gravierend sein, dass der Populismus explizit eine Antwort darauf zu bieten sucht. Dementsprechend merkt HALDENWANG (2004: 193, 202) an, auf Regimes, deren mangelnde *governance* zu einer Legitimitätskrise führte, seien hin und wieder neopopulistische Projekte gefolgt, und nennt dabei explizit Venezuela unter Chávez. So interessant dieser Zusammenhang auch ist, kann er hier dennoch nicht weiter ausgeführt werden, da er eine umgekehrte Wirkungskette impliziert – Qualität der *governance* als Ursache bzw. unabhängige Variable und Populismus als Folge bzw. abhängige Variable –, welche zwar durchaus bestehen mag, für die vorliegende Untersuchung jedoch ausgeschlossen wurde.

zurückzuführen ist, sondern tiefer liegende Ursachen hat⁹⁶ und länger währende Dynamiken umfasst. Es könnte z. B. argumentiert werden, das *public sector management* weise gerade in Lateinamerika eine dauerhaft schlechte Performanz auf. In diesem Zusammenhang wäre zur Verdeutlichung als einer unter **vielen** Faktoren, obgleich in der Forschung nicht immer etabliert, das „Kulturargument“ anzuführen: Wenn beispielsweise in Teilen des öffentlichen Sektors die seit der Kolonialzeit währende „*se acata pero no se cumple*“-Mentalität⁹⁷ (GIROLA 2000: 96, MORENO 1967) fortbesteht, kollidiert sie mit den dem GG-Konzept inhärenten westlich geprägten Implikationen einer beinahe dem Weberischen Ideal von „bürokratischer Herrschaft“ entsprechenden Verwaltung.

Das letztgenannte Faktum offenbart eine von zweien weithin bekannten Problematiken des GG-Konzepts: Zum einen ist es die Unvereinbarkeit der modernen Auffassung von formalen Institutionen mit traditionellen Formen informeller Institutionen wie Klientelismus und Patronage (HALDENWANG 2004: 194-197) – welche eben in Venezuela weiterhin Bestand haben – und die daraus resultierenden Schwierigkeiten in der Umsetzung von GG-Normen. Zum anderen handelt es sich um den inhärenten Widerspruch, der von der im Konzept impliziten Annahme rührt, „dass jener Staat, der *good governance* herbeiführen soll, bereits über die erforderliche *governance* verfügt, um die häufig sehr komplexen Reformen umzusetzen und nachhaltige Verbesserungen herbeizuführen“ (HALDENWANG 2004: 191, Hervorhebungen im Original). Angesichts all dessen ist GG kein einfaches Unterfangen – und das nicht nur für populistische Regime.

⁹⁶ Aus wissenschaftstheoretischer Sicht wären solche Ursachen in Bezug auf die Arbeitsthese als intervenierende Variablen aufzufassen.

⁹⁷ Diese Formel verweist auf den in der Kolonialära verhafteten Widerspruch zwischen den hehren Zielen der von römischem Idealbildern geprägten Rechtsprechung im Mutterland und deren Wirklichkeit in den weit entfernten Kolonien (MORENO 1967). Die im Mutterland formulierten und durch hierarchische Strukturen weitergereichten Gesetzesvorgaben wurden zwar akzeptiert und übernommen, aber de facto nicht angewandt. Ermöglicht wurde diese Praxis durch die legale „*se acata pero no se cumple*“-Klausel, die den Autoritäten in den Kolonien erlaubte, sich gegen Gesetze, die sie als ungerecht auffassten, zu sperren und sich mit ihren Beschwerden direkt an die Krone zu wenden. Diese gesellschaftliche Anomie, die Nicht-Einhaltung von Normen, existiere in Lateinamerika noch heute, so GIROLA (2000: 96).

IV. Fazit und Ausblick

IV.1. Fazit

Will man die zentrale Fragestellung der Arbeit beantworten, so lässt sich formulieren: **GG ist im Populismus kaum möglich.** Es sind v. a. die Strategien der Machtsicherung populistischer Herrschaftsstrukturen, die GG im Wege stehen. **Dennoch kann in wenigen Fällen *good* oder zumindest *better governance* bestehen**, welche jedoch eher ein beiläufiges Produkt als explizites Ziel populistischer Legitimationsstrategien darstellt. Allein ein solches Potential ist allerdings beachtenswert, da dies im Rahmen des entwickelten konzeptionellen Zusammenhangs kaum wahrscheinlich erschien.

Es konnte gezeigt werden – und dies zielt auf die zweite Leitfrage –, **dass aus dem Populismus-Begriff abgeleitete Aussagen in vielfacher Form den konzeptionellen Zusammenhang näher erläutern können.** So wurden bereits bei der Entwicklung der empirisch-analytischen Thesen und der Arbeitsthese viele Definitionselemente des Populismus einbezogen. Durch eine konzeptionelle Differenzierung des Populismus-Begriffs konnten zudem gar die die These widerlegenden Ergebnisse gedeutet werden.

Die Ausdifferenzierung ermöglichte es, Maßnahmen, welche auf Machterhalt zielen, als Machtsicherungsstrategien zu interpretieren, welche nahezu zwangsläufig *poor(er) governance* erzeugen: Dies sind die Erlangung der Kontrolle über die Hauptquelle der staatlichen Einnahmen (Kontrolle der PDVSA), die Ausdehnung des Einflussbereichs im öffentlichen Sektor (Aufbau klientelistischer Beziehungen über die Schaffung neuer Staatsämter im Rahmen der Gründung neuer staatlicher Institutionen, was die Aufblähung des Staatsapparats fördert) sowie die Umkehrung des Dezentralisierungsprozesses. Die unerwarteten Trends zu *better governance* konnten als ein eher zufälliges Ergebnis von Legitimationsstrategien gedeutet werden, welche sich in Form von Symbolpolitik (Partizipation als Integration der in vorangegangenen Regimes marginalisierten Schichten) und der darin enthaltenen Distanzierung zu der Situation unter vorangegangenen Regierungen (Durchführung einer Justizreform als Abgrenzung zur Misere des Justizsystems) offenbaren oder ihr Ziel über kurzfristige *support*-Generierung (Partizipation im Rahmen der Sozialprogramme) zu erreichen suchen. Da allerdings *better governance* kein explizites Ziel dieser Prozesse darstellt und das Streben nach Machterhalt über-

wiegt, ist im Populismus die Tendenz zu *poor governance* stärker. Die These, im Populismus könne keine *good governance* bestehen, kann also bestätigt werden.

Einschränkend wurde angemerkt, dass die Qualität der *governance* selbstverständlich nicht allein durch populistische Herrschaftsstrukturen bestimmt wird, sondern zum einen auch durch andere Faktoren bedingt wird und zum anderen strukturell verankerte Defizite aufweisen kann⁹⁸.

Neben der Erörterung des konzeptionellen Zusammenhangs stellte das rein empirische Interesse an einer Untersuchung der *governance*-Qualität in Venezuela ein weiteres Ziel der Arbeit dar. Bis auf wenige Ausnahmen sind dabei die Mängel der *governance*, also *poor governance*, sehr auffallend und unbestreitbar. Es muss allerdings unterstrichen werden, dass viele der Defizite (z. B. die Qualität des Justizsystems oder die Aufblähung des Staatsapparats) nicht allein Chávez' Führung und seinem Populismus zuzuschreiben sind, sondern langfristige Konstanten des venezolanischen Systems bilden. Unter derartigen Ausgangsbedingungen könnte allein die Tatsache, dass Missstände (gezielt oder beiläufig) angegangen werden (wenn die denn Chávez zuzuschreiben wäre: die Durchführung einer Justizreform), zwar einen geringfügigen, aber dennoch einen Fortschritt darstellen. Die Bereitstellung von auf der lokalen Ebene angesiedelten Foren zur Partizipation der Bevölkerung an entwicklungsrelevanten Projekten ist zudem – wenn sie denn de facto auch gelingt – ob des innovativen Ansatzes, der durchaus Weltbank-Vorgaben entspricht, positiv zu bewerten. Als ein GG-Förderer, der entwicklungspolitische Prämissen konsequent verfolgt und zu erfüllen sucht, ist Chávez trotzdem keinesfalls zu betrachten.

IV.2. Ausblick

Die Elaborierung des Zusammenhangs zwischen den Konzepten Populismus und *good governance* bildet den zentralen Beitrag dieser Arbeit. Die Erläuterung dessen anhand von aus dem Populismus abgeleiteten Aussagen vermag es zudem, Einblicke in potentielle Wechselwirkungen zwischen Strukturen politischer Systeme und der Erfül-

⁹⁸ Umgekehrt wäre abzuwägen, ob Populisten durchwegs populistische *policies* verfolgen und infolgedessen konsequent *poor governance* erzeugen müssten. Ein solches Faktum könnte aus der Inkohärenz des Populismus-Begriffs interpretiert werden, in dessen Rahmen nicht geklärt ist, ob Populisten immer als Populisten auftreten. Die Inhalte und die Art der Durchführung anderer als wirtschaftspolitischer *policies* stehen zudem auch kaum zur Debatte.

lung entwicklungspolitischer Prämissen zu bieten. Für die Populismus-Forschung könnten sich zum einen der Versuch, Sachverhalte vermittels populistischer Herrschaftsstrukturen zu erklären, anstatt das Konzept lediglich deskriptiv beschreibend anzuwenden, und zum anderen die Aufspaltung der Komponenten des Konzepts als fruchtbar erweisen.

Die Untersuchung der *governance*-Qualität Venezuelas könnte dennoch auf vielen weiteren Gebieten fortgesetzt werden. Evaluierungen der Justizreform sowie der Arbeit der Partizipationsforen würden die vorliegende Argumentation sinnvoll ergänzen und eine fundiertere Beurteilung der entsprechenden Untersuchungsbereiche ermöglichen. Würde der Zugang zu Daten und Informationen erleichtert werden, so wären z. B. Untersuchungen von Verfahren des Finanzmanagements wie Investitionsplanung und Einhaltung des Haushaltsbudgets von Interesse. Der Korruptionsbekämpfung, die bereits gleichrangig neben der Förderung von GG auf der entwicklungspolitischen Agenda steht, eine ausführliche Analyse zuteil werden zu lassen, wäre mehr als gerechtfertigt. Auf der theoretischen Ebene würde eine Analyse der umgekehrten Wirkungskette, *governance* als unabhängige und Populismus als abhängige Variable, weiteren Aufschluss über den konzeptionellen Zusammenhang bieten. Darüber hinaus könnte die Ausarbeitung der komplexen Relationen zwischen Populismus, *governance*-Qualität und Demokratisierungsprozessen bzw. autoritären Dynamiken neue Impulse liefern.

Will man abschließend eine Prognose für Venezuela wagen, so stellt sich zunächst die Frage, wie lange der Populismus fortbestehen wird. Seit Anbeginn seiner neuen Amtszeit weitet Chávez seine Machtbasis forciert weiter aus⁹⁹, um sein Projekt des „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ dezidiert voranzutreiben (*BBCMundo*, 19.1.2007, *The Economist*, 11.1.2007): Bereits 15 Tage nach der Vereidigung wurden ihm die beinahe uneingeschränkten Sondervollmachten zugesprochen, über einen Zeitraum von 18 Monaten Gesetze ohne Zustimmung des Parlament zu beschließen, also per Dekret zu regieren (*El Universal*, 19.1.2007, *The Miami Herald*, 19.1.2007). Des Weiteren wurde eine Kommission mit dem Ziel ins Leben gerufen, die Verfassung zu ändern, um eine unbegrenzte Wiederwahl zu ermöglichen (*El Universal*, 20.1.2007). Somit scheinen weder die Erodierung seiner Machtbasis noch – in Anbetracht seines Wahlerfolgs – die

⁹⁹ An diesem Punkt können und werden sich wohl wiederum Diskussionen um die Demokratie-Qualität des politischen Systems entzünden – die Sorge, das Land befinde sich mehr denn je (seit Chávez Amtsantritt) auf dem Weg einer autoritären Regression, scheint berechtigt zu sein.

Erschöpfung seines Charismas nahe zu rücken. Womöglich beruht die Stabilität des Regimes jedoch nicht in erster Linie auf Chávez' Charisma, sondern auf der großen Zahl erdölfinanzierter klientelistischer Transfers (z. B. in Form der Sozialprogramme) – in einem solchen Fall würde das Fortdauern des Populismus in Venezuela am seidenen Faden der Erdölpreis-Entwicklung hängen. Dass beachtenswerte Fortschritte hin zu *better governance* stattfinden können, wäre zu bezweifeln, solange Verteilungskämpfe um die Renteneinnahmen bestimmend und strukturelle Defizite z. B. im öffentlichen Sektor oder im Justizsystem tief verankert sind. Zudem ist gerade die Durchführung GG-relevanter Reformen, wie die WELTBANK (1997: 15-17) einräumt, ein langfristiges Projekt. Sollten solche überhaupt anvisiert werden, könnte dies in einem derart polarisierten Land noch länger dauern, da oppositionelle Kräfte die Umsetzung von Maßnahmen boykottieren könnten – allein schon z. B. in kleinem Rahmen durch Bedienstete des öffentlichen Sektors. Auch Chávez' jüngste Aktionen, wie die Ankündigung der Verstaatlichung der Schlüsselsektoren Telekommunikation und Energie (*The Economist*, 11.1.2007, *The Miami Herald*, 9.1.2007), zeugen nicht unbedingt davon, dass GG eine Prämisse seiner Politik darstellt. Schließlich ist die Zukunftsfähigkeit des entwicklungs-politischen Programms¹⁰⁰ im Gesamten ungewiss, wenn auch jenes – wie so viele weitere Komponenten von Staat und Gesellschaft in Venezuela, darunter auch die Herrschaftsbasis des Populismus – vom Renteneinkommen abhängt. Die Geschichte könnte sich irgendwann wiederholen und der Erdölpreis fallen.

¹⁰⁰ BOECKH (2005a: 92) konstatiert ein rentengestütztes Entwicklungsmodell.

V. Literaturverzeichnis

- Adam, Markus (2001): Governance als Ansatz der Vereinten Nationen. Das Beispiel des UNDP. In: König, Klaus/ Adam, Markus (Hg.): Governance als entwicklungs-politischer Ansatz. Forschungssymposium vom 29. bis 30. September 2000. Speyer. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, S. 11–33.
- Ahrens, Helen/ Nolte, Detlef (Hg.) (1999): Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika. Frankfurt a.M. Vervuert.
- Alayón Monserat, Rubén (2005): Barrio Adentro: Combatir la exclusión profundizando la democracia. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Jg. 11, Nr. 3, S. 219–244.
- Alemann, Ulrich von/ Forndran, Erhard (2002): *Methodik der Politikwissenschaft. Eine Einführung in Arbeitstechnik und Forschungspraxis*. Stuttgart. Kohlhammer.
- Alvarez, Angel E. (2003): State Reform Before and After Chávez's Election. In: Ellner, Steve/ Hellinger, Daniel (Hg.): *Venezuelan Politics in the Chávez Era. Class, Polarization, and Conflict*. London. Boulder, S. 147–160.
- Ambos, Kai (1999): Strafprozeßreform in Lateinamerika im Vergleich. Länderanalysen und strukturelle Probleme. In: Ahrens, Helen/ Nolte, Detlef (Hg.): *Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika*. Frankfurt a.M. Vervuert, S. 175–206.
- Antillano, Andrés (2005): La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares: La experiencia de los comités de tierras urbanas. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Jg. 11, Nr. 3, S. 205–218.
- Barrios, Harald et al. (Hg.) (2003): *Resistance to Globalization. Political Struggle and Cultural Resilience in the Middle East, Russia, and Latin America*. Münster et al. LIT Verlag.
- Benda, Ernst (1995): Rechtsstaat. In: Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politik. Band 1. Politische Theorien*. München. Beck, S. 515–519.
- Boeckh, Andreas (2006): Venezuela nach 8 Jahren Hugo Chávez. Vortrag gehalten am 5. Oktober 2006 auf dem Symposium "Lateinamerika im Umbruch – Innen- und außenpolitische Perspektiven" in Berlin. Unter: <<http://www.politikwissenschaft-lateinamerika.de/downloads/VenezuelaBerlinOkt2006.pdf>>, 07.01.2007.

- Boeckh, Andreas (2005a): "Sozialismus des 21. Jahrhunderts"? Das venezolanische Reformprojekt von Hugo Chávez. In: Gabbert, Karin/ Godeking, Ulrich (Hg.): Neue Optionen lateinamerikanischer Politik. Jahrbuch Lateinamerika. Analysen und Berichte. Münster. Westfälisches Dampfboot, S. 74–95.
- Boeckh, Andreas (2005b): Die Ursachen des unaufhaltsamen Aufstiegs von Hugo Chávez Frías: Krise und Selbstmord der IV. Republik. In: Sevilla, Rafael/ Boeckh, Andreas (Hg.): Venezuela. Die Bolivarische Republik. Bad Honnef. Horlemann, S. 19–29.
- Boeckh, Andreas (2003): The Painful Transition of a Rentier State. Globalization and Neopopulist Regression in Venezuela. In: Barrios, Harald et al. (Hg.): Resistance to Globalization. Political Struggle and Cultural Resilience in the Middle East, Russia, and Latin America. Münster et al. LIT Verlag, S. 142–157.
- Boeckh, Andreas (2000): Venezuela auf dem Weg zu einem autoritären Neopopulismus? WeltTrends, Jg. 29, Winter 2000/2001, S. 79–96.
- Boeckh, Andreas (1993): Populism in Latin-America: Economic Crises and the Rise of New Development Coalitions. Political Science Working Paper, 3. Central European University, Budapest.
- Boeckh, Andreas/ Graf, Patricia (2005): Der Comandante in seinem Labyrinth. Das boliviarische Gedankengut des Hugo Chávez. In: Sevilla, Rafael/ Boeckh, Andreas (Hg.): Venezuela. Die Bolivarische Republik. Bad Honnef. Horlemann, S. 191–213.
- Boeckh, Andreas/ Hörmann, Marion (1995): Venezuela. In: Nohlen, Dieter/ Nuscheler, Franz (Hg.): Handbuch der Dritten Welt (Band 2). Bonn. Dietz, S. 516–543.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ (2002): Good Governance. BMZ-Spezial Nr. 44. Unter: <<http://www.bmz.de/de/service/in-fothek/fach/spezial/spezial044/a90.pdf>>, 11.01.2006.
- Burchardt, Hans-Jürgen (2005a): Das soziale Elend des Hugo Chávez: Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Fünften Republik. In: Diehl, Oliver/ Muno, Wolfgang (Hg.): Venezuela unter Chávez – Aufbruch oder Niedergang? Frankfurt a.M. Vervuert, S. 99–125.

- Burchardt, Hans-Jürgen (2005b): Die Wirtschaftspolitik des Bolivarianismo: Von der holländischen zur venezolanischen Krankheit? In: Sevilla, Rafael/ Boeckh, Andreas (Hg.): Venezuela. Die Bolivarische Republik. Bad Honnef. Horlemann, S. 173–189.
- Canache, Damaris/ Kulisheck, Michael R. (Hg.) (1998): Reinventing Legitimacy. Democracy and Political Change in Venezuela. Westport, Conn. et al. Greenwood.
- Canovan, Margret (1981): Populism. London.
- Cariola, Cecilia/ Lacabana, Miguel (2005): Los bordes de la esperanza: Nuevas formas de participación popular y gobiernos locales en la periferia de Caracas. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Jg. 11, Nr. 1, S. 21–41.
- Carothers, Thomas (2002): The End of the Transition Paradigm. Journal of Democracy, Jg. 13, Nr. 1, S. 5–21.
- Carter Center (2005): Observing the Venezuela Presidential Recall Referendum. Comprehensive Report. Unter: <<http://www.cartercenter.org/documents/2020.pdf>>, 19.01.2006.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA (2003): Informe de evaluación de la reforma judicial penal de Venezuela. Estudio comparativo de las reformas judiciales penales en Latinoamérica. Unter: <<http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/ceja-eval-ref-ven.pdf>>, 29.11.2006.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (2006): Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Unter: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0054001.pdf>>, 13.09.2006.
- Chávez Frías, Hugo (2005a): Discurso al finalizar la marcha en apoyo a la política latinoamericana y caribeña y contra el imperialismo (19.11.2005). Unter: <<http://www.mci.gob.ve/alocuciones1.asp?id=376>>, 16.05.2006.
- Chávez Frías, Hugo (2005b): II Conferencia Nacional sobre América Latina (17.10.2005). Unter: <<http://www.mci.gob.ve/alocuciones1.asp?id=359>> 16.05.2006.
- Chávez Frías, Hugo (2000): Alocución en cadena nacional con motivo del año y medio de gobierno (2.8.2000). Unter: <<http://www.analitica.com/bitbliblioteca/hchavez/cadena20000802.asp>>, 13.12.2006.
- Chávez Frías, Hugo (1999): Carta del presidente Hugo Chávez a la Corte Suprema de Justicia. Unter: <http://www.analitica.com/bitbliblioteca/hchavez/carta_csj.asp>, 02.12.2006.

- Collier, David/ Levitsky, Steven (1997): Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, Jg. 49, Nr. 3, S. 430–451.
- Conniff, Michael L. (Hg.) (1999): *Populism in Latin America*. Tuscaloosa. University of Alabama Press.
- Conniff, Michael L. (1999): Introduction. In: Conniff, Michael L. (Hg.): *Populism in Latin America*. Tuscaloosa. University of Alabama Press, S. 1–21.
- Conzelmann, Thomas (2003): Auf der Suche nach einem Phänomen. Was bedeutet Good Governance in der europäischen Entwicklungspolitik? *Nord-Süd-Aktuell*, Jg. 17, Nr. 3, S. 468–477.
- Crawford, Gordon (1996): *Promoting Democracy, Human Rights and Good Governance Through Development Aid: A Comparative Study of the Policies of Four Northern Donors*. Leeds. University of Leeds.
- Davila, Luis Ricardo (2000): The Rise and Fall and Rise of Populism in Venezuela. *Bulletin of Latin American Research*, Jg. 19, Nr. 2, S. 223–238.
- D'Elia, Yolanda (Hg.) (2006): *Las Misiones Sociales en Venezuela: Una aproximación a su comprensión y análisis*. Caracas. ILDIS.
- Di Tella, Torcuato S. (1965): Populism and Reform in Latin America. In: Veliz, Claudio (Hg.): *Obstacles to Change in Latin America*. London. Oxford University Press, S. 47–74.
- Diehl, Oliver/ Muno, Wolfgang (Hg.) (2005): *Venezuela unter Chávez – Aufbruch oder Niedergang?* Frankfurt a.M. Vervuert.
- Doornbos, Martin (2001): "Good Governance": The Rise and Decline of a Policy Metaphor? *Journal of Development Studies*, Jg. 37, Nr. 6, S. 93–108.
- Dornbusch, Rüdiger/ Edwards, Sebastian (1991): The Macroeconomics of Populism. In: Dornbusch, Rüdiger/ Edwards, Sebastian (Hg.): *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago. University of Chicago Press, S. 7–13.
- Dornbusch, Rüdiger/ Edwards, Sebastian (Hg.) (1991): *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago. University of Chicago Press.
- Drake, Paul W. (1991): Comment. In: Dornbusch, Rüdiger/ Edwards, Sebastian (Hg.): *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago. University of Chicago Press, S. 35–40.

- Drake, Paul W. (1978): *Socialism and Populism in Chile, 1932-52*. Urbana et al. University of Illinois Press.
- Drosdoff, Daniel (2002): *Prompt Justice. Venezuela Undertakes a Sweeping Reform of its Courts*. IDBAmérica. Unter: <<http://www.iadb.org/idbamerica/English/MAR02E/mar02e2.html>>, 13.08.2006.
- Easton, David (1967): *A Systems Analysis of Political Life*. New York et al. Wiley.
- Ellner, Steve (2005): *Revolutionary and Non-Revolutionary Paths of Radical Populism: Directions of the Chavista Movement in Venezuela*. *Science & Society*, Jg. 69, Nr. 2, S. 160–190.
- Ellner, Steve (2003): *The Contrasting Variants of the Populism of Hugo Chávez and Alberto Fujimori*. *Journal of Latin American Studies*, Jg. 35, Nr. 1, S. 139–162.
- Ellner, Steve (1999): *The Heyday or Radical Populism in Venezuela and Its Aftermath*. In: Conniff, Michael L. (Hg.): *Populism in Latin America*. Tuscaloosa. University of Alabama Press, S. 117–137.
- Ellner, Steve/ Hellinger, Daniel (Hg.) (2003): *Venezuelan Politics in the Chávez Era. Class, Polarization, and Conflict*. London. Boulder.
- Espinasa, Ramón (2006): *Las contradicciones de PDVSA: Más petróleo a Estados Unidos y menos a América Latina*. *Nueva Sociedad*, Nr. 204, S. 50–70.
- Eßer, Klaus et al. (1999): *Systemische Wettbewerbsfähigkeit und Entwicklung*. In: Thiel, Reinold E. (Hg.): *Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie*. Bonn. DSE, S. 147–163.
- Evans, Peter et al. (Hg.) (1989): *Bringing the State Back In*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Faust, Jörg (2002): *Staatsversagen in Lateinamerika. Der "verweigerte Leviathan"*. *Internationale Politik*, Jg. 57, Nr. 8, S. 17–24.
- Føllesdall, Dagfin et al. (1988): *Rationale Argumentation. Ein Grundkurs in Argumentations- und Wissenschaftstheorie*. Berlin et al. Walter de Gruyter.
- Freedom House (2006a): *Freedom in the World 2006 – Venezuela*. Unter: <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2006&country=708>>, 11.11.2006.

- Freedom House (2006b): Countries at the Crossroads 2006 – Venezuela. Unter: <<http://www.freedomhose.org/modules/publications/ccr/modPrintVersion.cfm?edition=7&ccrpage=31&ccrcountry=141>>, 11.11.2006.
- Freedom House (2005): Freedom in the World 2005 – Venezuela. Unter: <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2005&country=6862>> 11.11.2006.
- Freedom House (2004a): Freedom in the World 2004 – Venezuela. Unter: <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2004&country=3057>> 11.11.2006.
- Freedom House (2004b): Countries at the Crossroads 2004 – Venezuela. Unter: <<http://www.freedomhouse.org/modules/publications/ccr/modPrintVersion.cfm?edition=1&ccrpage=5&ccrcountry=67>>, 11.11.2006.
- Freedom House (2003): Freedom in the World 2003 – Venezuela. Unter: <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2003&country=516>>, 11.11.2006.
- Freedom House (2002): Freedom in the World 2002 – Venezuela. Unter: <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2002&country=2404>> 11.11.2006.
- Friedrich-Ebert-Stiftung, FES (2005): Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Wohin steuert Venezuela? Zur Politik des Präsidenten Hugo Chávez. Unter: <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/03026.pdf>>, 06.12.2006.
- Fuster, Thomas (1997): Die "Good Governance" Diskussion der Jahre 1989 bis 1994. Ein Beitrag der jüngeren Geschichte der Entwicklungspolitik unter spezieller Berücksichtigung der Weltbank und des DAC. Bern et al. Verlag Paul Haupt.
- Gabbert, Karin/ Godeking, Ulrich (Hg.) (2005): Neue Optionen lateinamerikanischer Politik. Jahrbuch Lateinamerika. Analysen und Berichte. Münster. Westfälisches Dampfboot.
- García-Guadilla, María Pilar/ Pérez, Carlos (2002): Democracy, Decentralization and Clientelism. New Relationships and Old Practices. Latin American Perspectives, Jg. 29, Nr. 5, S. 90–109.
- Germani, Gino (1974): Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas. Buenos Aires. Paidós.

- Girola, Lidia (2000): ¿Cuál modernidad? Anomia en las sociedades latinoamericanas. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Jg. 6, Nr. 2, S. 91–103.
- Goodman, Louis W. et al. (Hg.) (1995): *Lessons of the Venezuelan Experience*. Washington, D.C. Woodrow Wilson Center Press.
- Gratius, Susanne (2004): Venezuela: Staatszerfall in einem polarisierten Land. In: Schneckener, Ulrich (Hg.): *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*. Berlin. Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 84–104.
- Haldenwang, Christian von (2004): Systemische Politikfähigkeit: Leitbilder der Staatsreform in Lateinamerika. *Lateinamerika Analysen*, Nr. 7, S. 185–205.
- Hellinger, Daniel (2003): Political Overview: The Breakdown of Puntofijismo and the Rise of Chavismo. In: Ellner, Steve/ Hellinger, Daniel (Hg.): *Venezuelan Politics in the Chávez Era. Class, Polarization, and Conflict*. London. Boulder, S. 27–53.
- Hentschke, Jens R. (2004): Lateinamerika zwischen Populismus und Neopopulismus. Die britische und die amerikanische Diskussion der 1990er Jahre und ihre Anwendung auf Brasilien, Chile und Peru. In: Nohlen, Dieter/ Sangmeister, Hartmut (Hg.): *Macht, Markt, Meinungen. Demokratie, Wirtschaft und Gesellschaft in Lateinamerika*. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 49–74.
- Hentschke, Jens R. (1998): Populismus – Bedeutungebenen eines umstrittenen theoretischen Konzepts. Eine cross-national analysis. *Arbeitshefte des Lateinamerika-Zentrums*, Nr. 46.
- Hirst, Paul (2000): Democracy and Governance. In: Pierre, Jon (Hg.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford. University Press, S. 13–35.
- Human Rights Watch, HRW (2006): *Human Rights Watch World Report 2006. Venezuela*. Unter: <<http://hrw.org/english/docs/2006/01/18/venezu12258.htm>>, 10.11.2006.
- Human Rights Watch, HRW (2005): *Human Rights Watch World Report 2005. Venezuela*. Unter: <<http://hrw.org/english/docs/2005/01/13/venezu9843.htm>> 10.11.2006.
- Human Rights Watch, HRW (2004a): *Human Rights Watch World Report 2004. Venezuela*. Unter: <<http://hrw.org/english/docs/2004/01/21/venezu6980.htm>> 10.11.2006.
- Human Rights Watch, HRW (2004b): *Rigging the Rule of Law: Judicial Independence Under Siege in Venezuela*. Unter: <<http://www.hrw.org/reports/2004/venezuela0604/venezuela0604.pdf>>, 04.07.2006.

- Human Rights Watch, HRW (2003): Human Rights Watch World Report 2003. Venezuela. Unter: <<http://www.hrw.org/wr2k3/americas10.html>>, 10.11.2006.
- Human Rights Watch, HRW (2002): Human Rights Watch World Report 2002. Venezuela. Unter: <<http://www.hrw.org/wr2k2/americas10.html>>, 10.11.2006.
- Human Rights Watch, HRW (2001): Human Rights Watch World Report 2001. Venezuela. Unter: <<http://www.hrw.org/wr2k1/americas/venezuela.html>>, 10.11.2006.
- Human Rights Watch, HRW (2000): Human Rights Watch World Report 2000. Venezuela. Unter: <<http://www.hrw.org/wr2k/americas-09.htm>>, 10.11.2006.
- Human Rights Watch, HRW (1999): Human Rights Watch World Report 1999. Venezuela. Unter: <<http://www.hrw.org/worldreport99/americas/venezuela.html>>, 10.11.2006.
- Human Rights Watch, HRW (1998): Human Rights Watch World Report 1998. Venezuela. Unter: <http://www.hrw.org/worldreport/Americas-10.htm#P991_221352>, 10.11.2006.
- Human Rights Watch, HRW (1997): Punishment Before Trial. Prison Conditions in Venezuela. Unter: <http://hrw.org/reports/1997/venez/#P552_122232>, 14.11.2006.
- Human Rights Watch, HRW (1995): Human Rights Watch World Report 1995. Venezuela. Unter: <http://www.hrw.org/reports/1995/WR95/AMERICAS-11.htm#P603_221050>, 10.11.2006.
- Human Rights Watch, HRW (1994): Human Rights Watch World Report 1994. Venezuela. Unter: <http://www.hrw.org/reports/1994/WR94/Americas-11.htm#P560_269853>, 10.11.2006.
- Hyden, Goran/ Bratton, Michael (Hg.) (1992): Governance and Politics in Africa. Boulder. Lynne Rienner Publishers.
- Inter-American Commission on Human Rights, IACHR (2006): Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2005. Unter: <<http://cidh.org/annualrep/2005eng/chap.4d.htm>>, 14.11.2006.
- Inter-American Commission on Human Rights, IACHR (2003a): Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2003. Unter: <<http://cidh.org/annualrep/2003eng/chap.4b.htm#VENEZUELA>>, 14.11.2006.

- Inter-American Commission on Human Rights, IACHR (2003b): Report on the Situation of Human Rights in Venezuela. Unter: <<http://cidh.org/countryrep/Venezuela2003eng/toc.htm>>, 14.11.2006.
- Inter-American Commission on Human Rights, IACHR (2002): Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2002. Unter: <<http://cidh.org/annualrep/2002eng/chap.4e.htm>>, 14.11.2006.
- Karl, Terry Lynn (1997): *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley. University of California Press.
- Kaufmann, Daniel et al. (2005): *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*. Unter: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/GovMatters_IV_main.pdf>, 13.07.2006.
- Kaufmann, Daniel et al. (2003): *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. Unter: <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmaters3.pdf>> 26.07.2006.
- Kaufmann, Daniel et al. (2000): *Governance Matters: From Measurement to Action*. Unter: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/kauf.htm>>, 27.07.2006.
- Kaufmann, Daniel et al. (1999a): *Aggregating Governance Indicators*. Unter: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf>, 26.07.2006.
- Kaufmann, Daniel et al. (1999b): *Governance Matters*. Unter: <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatrs.pdf>>, 26.07.2006.
- Knight, Alan (1998): *Populism and Neo-populism in Latin America, especially Mexico*. *Journal of Latin American Studies*, Jg. 30, Nr. 2, S. 223–248.
- König, Klaus (2001): *Zum Governance-Begriff*. In: König, Klaus/ Adam, Markus (Hg.): *Governance als entwicklungspolitischer Ansatz*. Forschungssymposium vom 29. bis 30. September 2000. Speyer. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, S. 1–9.
- König, Klaus/ Adam, Markus (Hg.) (2001): *Governance als entwicklungspolitischer Ansatz*. Forschungssymposium vom 29. bis 30. September 2000. Speyer. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Kornblith, Miriam (1998): *Legitimacy and the Reform Agenda in Venezuela*. In: Canache, Damaris/ Kulisheck, Michael R. (Hg.): *Reinventing Legitimacy. Democracy and Political Change in Venezuela*. Westport, Conn. et al. Greenwood, S. 3–20.

- Kurtenbach, Sabine et al. (Hg.) (2004): Die Andenregion – neuer Krisenbogen in Lateinamerika. Frankfurt a.M. Vervuert.
- La Cruz, Rafael de (2004): Decentralization. Key to Understanding a Changing Nation. In: McCoy, Jennifer L./ Myers, David J. (Hg.): The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela. Baltimore et al. John Hopkins University Press, S. 181–201.
- Laclau, Ernesto (2006): La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana. Nueva Sociedad, Nr. 205, S. 56–61.
- Laclau, Ernesto (1977): Politics and Ideology in Marxist Theory. Capitalism – Fascism – Populism. London. NLB.
- Lander, Luis E. (2004): La insurrección de los gerentes: PDVSA y el gobierno de Chávez. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Jg. 10, Nr. 2, S. 13–32.
- Leftwich, Adrian (Hg.) (1996): Democracy and Development: Theory and Practice. Cambridge. Polity Press.
- Leftwich, Adrian (1993): Governance, Democracy and Development in the Third World. Third World Quarterly, Jg. 14, Nr. 3, S. 605–624.
- Lingenthal, Michael (2004): KAS-Länderberichte. Kampf der Kammern. Unter: <http://www.kas.de/publikationen/2004/4312_dokument.html>, 01.12.2006.
- López Valladar, Mirtha/ Añez Hernández, Carmen (2005): Los Consejos Locales de Planificación Pública en Venezuela: Una instancia de participación y capacitación ciudadana. Revista Venezolana de Economía Social, Jg. 5, Nr. 10, S. 114–141.
- Maihold, Günther (2006): Alte Konflikte und neue politische Kräfte im Andenraum. Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 51-52, S. 18–25.
- Martz, John D./ Myers, David J. (Hg.) (1977): Venezuela. The Democratic Experience. New York. Praeger.
- Mayorga, René Antonio (o.J.): Antipolítica y neopopulismo en América Latina. Unter: <<http://www.chasque.apc.org/frontpage/relacion/anteriores/9710/antipoliti.html>>, 12.09.2006.
- McCoy, Jennifer L. (2004): From Representative to Participatory Democracy? Regime Transformation in Venezuela. In: McCoy, Jennifer L./ Myers, David J. (Hg.): The

- Unraveling of Representative Democracy in Venezuela. Baltimore et al. John Hopkins University Press, S. 263–295.
- McCoy, Jennifer L./ Myers, David J. (Hg.) (2004): The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela. Baltimore et al. John Hopkins University Press.
- Melcher, Dorothea (2005): Petroleumrepublik Venezuela. In: Sevilla, Rafael/ Boeckh, Andreas (Hg.): Venezuela. Die Bolivarische Republik. Bad Honnef. Horlemann, S. 141–157.
- Merkel, Wolfgang (1999a): Defekte Demokratien. In: Merkel, Wolfgang/ Busch, Andreas (Hg.): Demokratie in Ost und West. Festschrift für Klaus von Beyme. Frankfurt a.M. Suhrkamp, S. 361–381.
- Merkel, Wolfgang (1999b): Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Opladen. Leske+Budrich.
- Merkel, Wolfgang/ Busch, Andreas (Hg.) (1999): Demokratie in Ost und West. Festschrift für Klaus von Beyme. Frankfurt a.M. Suhrkamp.
- Merkel, Wolfgang et al. (Hg.) (2003): Defekte Demokratien. Bd.1, Theorien und Probleme. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Merkel, Wolfgang et al. (Hg.) (2006): Defekte Demokratie. Band 2: Regionalanalysen. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mommer, Bernard (2003): Subversive Oil. In: Ellner, Steve/ Hellinger, Daniel (Hg.): Venezuelan Politics in the Chávez Era. Class, Polarization, and Conflict. London. Boulder, S. 131–145.
- Mora B., Elys (2005): La política venezolana: Entre las fallas de la descentralización, las demandas de participación y la necesidad de innovación gestiológica. Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, Jg. XI, Nr. 2, S. 223–244.
- Moreno, Frank Jay (1967): The Spanish Colonial System: A Functional Approach. The Western Political Quarterly, Jg. 20, Nr. 2, S. 308–320.
- Nohlen, Dieter (2004): Accountability. In: Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Band 1 A-M. München. Beck, S. 3.
- Nohlen, Dieter (2002): Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen. Reinbek bei Hamburg. Rowohlt.

- Nohlen, Dieter/ Nuscheler, Franz (Hg.) (1995): Handbuch der Dritten Welt (Band 2). Bonn. Dietz.
- Nohlen, Dieter/ Sangmeister, Hartmut (Hg.) (2004): Macht, Markt, Meinungen. Demokratie, Wirtschaft und Gesellschaft in Lateinamerika. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf (Hg.) (2004a): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Band 1 A-M. München. Beck.
- Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf (Hg.) (2004b): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Band 2 N-Z. München. Beck.
- Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf (Hg.) (1995): Lexikon der Politik. Band 1. Politische Theorien. München. Beck.
- Nohlen, Dieter et al. (Hg.) (1998): Lexikon der Politik. Band 7. Politische Begriffe. München. Beck.
- Nuscheler, Franz (2005): Entwicklungspolitik. Bonn. Bundeszentrale für politische Bildung.
- O'Donnell, Guillermo (1994): Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, Jg. 5, Nr. 1, S. 55–69.
- Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD (1995): Participatory Development and Good Governance. OECD. Paris.
- Panizza, Francisco (2000): New wine in old bottles? Old and New Populism in Latin America. *Bulletin of Latin American Research*, Jg. 19, Nr. 2, S. 145–148.
- Patzelt, Werner J. (2001): Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriß des Faches und studienbegleitende Orientierung. Passau. Wissenschaftsverlag Richard Rothe.
- Peetz, Peter (2001): Neopopulismus in Lateinamerika. Die Politik von Alberto Fujimori (Peru) und Hugo Chávez (Venezuela) im Vergleich. Hamburg. Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Pérez Perdomo, Rogelio (2006): Una evaluación de la reforma judicial en Venezuela. Unter: <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/evaluacionalareformavenezuela_rperdomo.pdf>, 28.06.2006.
- Petróleos de Venezuela S.A., PDVSA (2005): Desarrollo social. Misiones sociales. Unter: <http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_obj_id=281&newsid_temas=40>, 01.12.2006.

- Philip, George (1999): *The Dilemmas of Good Governance: A Latin American Perspective*. *Government and Opposition*, Jg. 34, Nr. 2, S. 226–242.
- Pierre, Jon (Hg.) (2000): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford. University Press.
- Pierre, Jon (2000): *Introduction: Understanding Governance*. In: Pierre, Jon (Hg.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford. University Press, S. 1–10.
- Pritzl, Rupert F.J. (1997): *Korruption und Rent-Seeking in Lateinamerika. Zur Politischen Ökonomie autoritärer politischer Systeme*. Baden-Baden. Nomos.
- Puhle, Hans-Jürgen (2003): *Zwischen Protest und Politikstil: Populismus, Neo-Populismus und Demokratie*. In: Werz, Nikolaus (Hg.): *Populismus: Populisten in Übersee und Europa*. Opladen. Leske+Budrich, S. 15–43.
- República Bolivariana de Venezuela (1999): *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Unter: <<http://www.gobiernoenlinea.ve/legislacion-view/sharedfiles/ConstitucionRBV1999.pdf>>, 12.12.2006.
- Roberts, Kenneth M. (2003): *Social Polarization and Populist Resurgence in Venezuela*. In: Ellner, Steve/ Hellinger, Daniel (Hg.): *Venezuelan Politics in the Chávez Era. Class, Polarization, and Conflict*. London. Boulder, S. 55–72.
- Roberts, Kenneth M. (1995): *Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America. The Peruvian Case*. *World Politics*, Jg. 48, October, S. 82–116.
- Röder, Jörg/ Rösch, Michael (2004): *Abgesang auf eine weitere enttäuschte Hoffnung? – Der Niedergang der bolivarianischen Republik*. In: Kurtenbach, Sabine et al. (Hg.): *Die Andenregion – neuer Krisenbogen in Lateinamerika*. Frankfurt a.M. Vervuert, S. 189–208.
- Röder, Jörg/ Rösch, Michael (2001): *Neopopulismus in Venezuela – Aufbruch in die Dekade der Illusionen? Brennpunkt Lateinamerika*, Nr. 01-01, S. 5–12.
- Rösch, Michael (2001): *Neue Formen der Politik in Venezuela und Peru? Eine vergleichende Untersuchung über den Zusammenhang zwischen Neopopulismus und Autoritarismus*. Universität Tübingen. Unveröffentlichte Magisterarbeit im Fach Politikwissenschaft.
- Rosenau, James N./ Czempiel, Ernst-Otto (Hg.) (1992): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge. Cambridge University Press.

- Rueschemeyer, Dietrich/ Evans, Peter B. (1989): The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. In: Evans, Peter et al. (Hg.): Bringing the State Back In. Cambridge. Cambridge University Press, S. 44–77.
- Schneckener, Ulrich (Hg.) (2004): States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem. Berlin. Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Schultze, Rainer-Olaf (2004): Partizipation. In: Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Band 1 A-M. München. Beck, S. 647–649.
- Schultze, Rainer-Olaf (1998): Governance. In: Nohlen, Dieter et al. (Hg.): Lexikon der Politik. Band 7. Politische Begriffe. München. Beck, S. 236–237.
- Sevilla, Rafael/ Boeckh, Andreas (Hg.) (2005): Venezuela. Die Bolivarische Republik. Bad Honnef. Horlemann.
- Shifter, Michael (2006): In Search of Hugo Chávez. Foreign Affairs, Jg. 85, Nr. 3, S. 45–59.
- Staats, Joseph L. et al. (2005): Measuring Judicial Performance in Latin America. Latin American Politics and Society, Jg. 47, Nr. 4, S. 77–106.
- Theobald, Christian (2001): Zehn Eckpunkte zu Good Governance. In: König, Klaus/ Adam, Markus (Hg.): Governance als entwicklungspolitischer Ansatz. Forschungssymposium vom 29. bis 30. September 2000. Speyer. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, S. 35–65.
- Theobald, Robin (1990): Corruption, Development and Underdevelopment. Basingstoke et al. Macmillan.
- Thibaut, Bernhard (2004): Dezentralisierung. In: Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Band 1 A-M. München. Beck, S. 146.
- Thiel, Reinold E. (Hg.) (1999): Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie. Bonn. DSE.
- Thiery, Peter (2005): Zwischen good governance, Populismus und Institutionenkollaps. Lateinamerika im Spiegel des Bertelsmann Transformation Index 2006. Brennpunkt Lateinamerika, Nr. 22-05, S. 249–255.

- Thöndl, Michael (2005): Einführung in die Politikwissenschaft. Von der antiken Polis bis zum internationalen Terrorismus. Ideen – Akteure – Themen. Wien et al. Böhlau Verlag.
- Transparency International (2006): Global Corruption Report 2006. Unter: <http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr>, 14.11.2006.
- Transparency International (2003): Global Corruption Report 2003. Unter: <http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr/download_gcr_2003> 14.11.2006.
- Transparency International (2001): Global Corruption Report 2001. Unter: <http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr/download_gcr_2001>, 14.11.2006.
- USAID (2006): Promoting Democracy and Good Governance. Unter: <http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance>, 04.08.2006.
- Veliz, Claudio (Hg.) (1965): Obstacles to Change in Latin America. London. Oxford University Press.
- Weber, Max (1976): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Tübingen. Mohr.
- Weiss, Thomas G. (2000): Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. Third World Quarterly, Jg. 21, Nr. 5, S. 795–814.
- Welsch, Friedrich (2006): Chávez' Wahlsieg: Ein Mandat für die sozialistische Revolution. GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 12.
- Welsch, Friedrich/ Carrasquero, José Vicente (2001): Venezuela unter Chávez: Zwischen demokratischer Revolution und Caudillismo. Ibero-Analysen, Nr. 7.
- Welsch, Friedrich/ Werz, Nikolaus (2002): Staatsstreich gegen Chávez. Brennpunkt Lateinamerika, Nr. 07-02, S. 61–77.
- Weltbank (1997): Weltentwicklungsbericht 1997. Der Staat in einer sich verändernden Welt. Washington, D.C. World Bank.
- Wertz, Nikolaus (2003): Alte und neue Populisten in Lateinamerika. In: Wertz, Nikolaus (Hg.): Populismus: Populisten in Übersee und Europa. Opladen. Leske+Budrich, S. 45–64.
- Wertz, Nikolaus (Hg.) (2003): Populismus: Populisten in Übersee und Europa. Opladen. Leske+Budrich.

- Weyland, Kurt (2001): Clarifying a Contested Concept. Populism in the Study of Latin American Politics. *Comparative Politics*, Jg. 34, Nr. 1, S. 1–22.
- Weyland, Kurt (1999): Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe. *Comparative Politics*, Jg. 31, Nr. 4, S. 379–401.
- Wolfowitz, Paul (2006): Good Governance and Development: A Time for Action. Unter: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTOFFICEPRESIDENT/0,,contentMDK:20883752~menuPK:64343271~pagePK:51174171~piPK:64258873~theSitePK:1014541,00.html>>, 27.07.2006.
- World Bank (2006): Outline: Strengthening Bank Group Work in Governance and Anti-Corruption. Unter: <<http://www.worldbank.org/html/extdr/comments/governancefeedback/governanceoutline.pdf>>, 26.07.2006.
- World Bank (2005): GRICS: Governance Research Indicator Country Snapshot. Unter: <<http://info.worldbank.org/governance/kkz2004>>, 12.01.2006.
- World Bank (2004a): Implementation Completion Report (SCL-43170) on a Loan in the Amount of US\$8.0 Million to the Bolivarian Republic of Venezuela for a Public Sector Legislative and Administrative Modernization Project. Unter: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2004/03/16/000090341_20040316100438/Rendered/PDF/27663.pdf>, 02.12.2006.
- World Bank (2004b): Venezuela – Public Sector Legislative and Administrative Modernization Project. Report Details. Unter: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=00090341_20040316100438>, 28.11.2006.
- World Bank (2003a): Judicial Conflict Resolution. Project Information Document (PID). Concept Stage. Report No.: AB510. Unter: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/02/26/000104615_20040226144554/Rendered/PDF/VEN1PID0Feb026102004.pdf>, 01.12.2006.
- World Bank (2003b): Implementation Completion Report (CPL-35140/ SCL-3514A/ SPCD-3514S) on a Loan in the Amount of US\$30 Million to the Bolivarian Republic of Venezuela for a Judicial Infrastructure Development Project. Unter: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/07/09/000090341_20030709135851/Rendered/PDF/261730VN0ICR.pdf>, 02.12.2006.

World Bank (2001a): Building Coalitions for Change: Venezuela Judicial Infrastructure Development Project. Unter: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/12/29/000160016_20031229131133/Rendered/PDF/274110PAPER0SDN611Venezuela0Judicial.pdf>, 06.07.2006.

World Bank (2001b): Venezuela-Public Sector Legislative and Administrative Modernization Project. Unter: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2001/11/16/000094946_01111604034126/Rendered/PDF/multi0page.pdf>, 02.12.2006.

World Bank (1999): Venezuela-Public Expenditure Management Reform. Unter: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/14/000094946_9904210531518/Rendered/PDF/multi0page.pdf>, 02.12.2006.

World Bank (1994): Governance. The World Bank's Experience. Washington, D.C. World Bank.

World Bank (1992): Governance and Development. Washington, D.C. World Bank.

World Bank (1989): Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-term Perspective Study. Washington, D.C. World Bank.

Zilla, Claudia/ Pfütze, Luise (2005): Venezuela nach den Parlamentswahlen. Zwischen interner politischer Polarisierung und regionalem Führungsanspruch. SWP-Aktuell, Nr. 61.

Zitierte Zeitungen:

BBCMundo: <<http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/>>

El Universal: <<http://www.eluniversal.com/>>

Los Angeles Times: <<http://www.latimes.com/>>

The Economist: <<http://www.economist.com/>>

The Miami Herald: <<http://www.miami.com/mld/elnuevo/>>