

ePub^{WU} Institutional Repository

Andreas Novy and Bernhard Leubolt

Das Partizipative Budget in Porto Alegre. Die Dialektik von staatlichen und nicht-staatlichen Formen sozialer Innovation.

Working Paper

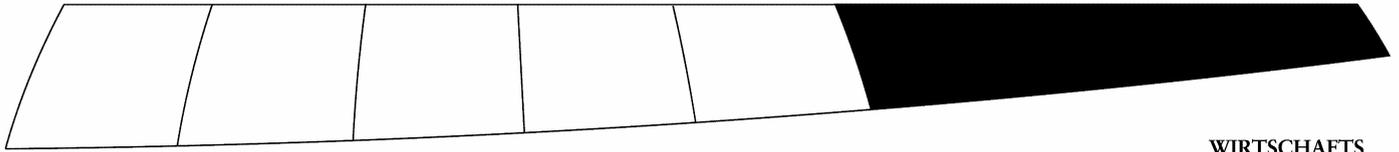
Original Citation:

Novy, Andreas and Leubolt, Bernhard (2004) Das Partizipative Budget in Porto Alegre. Die Dialektik von staatlichen und nicht-staatlichen Formen sozialer Innovation. *SRE - Discussion Papers*, 2004/03. Institut für Wirtschaftsgeographie, Abt. Stadt- und Regionalentwicklung, WU Vienna University of Economics and Business, Vienna.

This version is available at: <http://epub.wu.ac.at/760/>

Available in ePub^{WU}: March 2005

ePub^{WU}, the institutional repository of the WU Vienna University of Economics and Business, is provided by the University Library and the IT-Services. The aim is to enable open access to the scholarly output of the WU.



**Abteilung für Stadt- und Regionalentwicklung
Department of Urban and Regional Development**



Andreas Novy, Bernhard Leubolt

**Das Partizipative Budget in Porto Alegre:
Die Dialektik von staatlichen und nicht-staatlichen
Formen sozialer Innovation**

SRE-Discussion 2004/03

2004

SRE

Das Partizipative Budget in Porto Alegre: Die Dialektik von staatlichen und nicht-staatlichen Formen sozialer Innovation¹

Andreas Novy und Bernhard Leubolt

¹ Dieser Artikel entstand im Zusammenhang mit SINGOCM, einem von der Europäischen Kommission im Rahmen des 5. Rahmenprogrammes geförderten Projekts über „Social Innovation, Governance and Community Building“ (vgl. <http://users.skynet.be/frank.moulaert/singocom/index2.html>), das Frank Moulaert leitete.

Abstract

Dieser Artikel beschäftigt sich mit dem Modell der Budgetmitbestimmung in Porto Alegre. Aus dieser konkreten staatlichen Initiative, die die Zivilgesellschaft in einen sich öffnenden Staat einbindet, können Lehren für soziale Innovationen in Europa gezogen werden.

Im Zuge des Widerstands gegen die Militärdiktatur bildeten sich Volksbewegungen, die gleichermaßen Staat und Kapital kritisierten. Diese herrschaftskritische Interpretation von Stadtteilbewegungen machte im Laufe der 1980er Jahre einer liberalen Interpretation Platz. In Verdrehung der Gramscianischen Intention wird Zivilgesellschaft zunehmend als die autonome Organisation nicht-staatlicher Organisationen begriffen. Damit wurden nicht nur zentrale Einsichten der marxistischen Staatstheorie über Bord geworfen, sondern gleichzeitig auch den liberalen Reformen des Staatsabbaus Vorschub geleistet. Lokalen Initiativen werden auf diese Weise fehl interpretiert, und ihr innovatives Potential wird nicht ausgeschöpft. Eine detaillierte Analyse der konkreten Stadtteilbewegungen in Brasilien hilft deshalb, ein klareres Verständnis von Staat und Gesellschaft zu gewinnen. Die Volksbewegungen forderten seit den 1970er Jahren sowohl materielle Verbesserungen in den bis dahin vernachlässigten Armenvierteln als auch weitergehende demokratische Mitspracherechte. Es entstand eine starke politische Bewegung, bestehend aus den erneut zugelassenen politischen Parteien und den schon gut vernetzten politischen Bewegungen. Das führte dazu, dass alltägliche Probleme der Bevölkerung in öffentliche Anliegen und daher in Forderungen an den Staat transformiert wurden.

1989 übernahm die Arbeiterpartei die Macht in Porto Alegre und begann die Demokratisierung der Lokalpolitik via Budgetmitbestimmung. Diese soziale Innovation des Regierens ist weltweit bekannt geworden. Wir beabsichtigen in diesem Artikel nicht nur eine Darstellung dieses Bürgerbeteiligungsmodells, sondern versuchen auch eine alternative Interpretation dieser politischen Strategie. Anders als in der konventionellen Theorie von Öffentlichkeit als Sphäre, die unabhängig von Markt und Staat existiert (Habermas) oder Zugängen, die auf Formen der Governance durch die Zivilgesellschaft setzen, gehen wir davon aus, dass nachhaltige soziale Innovation nur in einer neuen Form von Staatlichkeit bestand haben. Der Staat bleibt nämlich weiterhin der Knotenpunkt politischer Macht und Ansatzpunkt von Veränderungen, die über den Kapitalismus hinausgehen. Die Einbindung der Bevölkerung eröffnet Raum für das Experimentieren mit neuen Formen der Selbstverwaltung, die das Bürokratiemodell zu überwinden und einen offenen und öffentlichen Staat zu schaffen helfen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	4
2	Stadtteilbewegungen als neue Akteure	4
3	Staat und Zivilgesellschaft in Brasilien	5
4	Konzepte von Zivilgesellschaft.....	6
4.1	Öffentlichkeit und deliberative Demokratie	7
4.2	Hegemonie im erweiterten Staat.....	7
5	Partizipative Budgeterstellung in Porto Alegre	8
5.1	Funktionsweise des Partizipativen Budgets	9
5.1.1	Macht-Teilung von Regierung und Bevölkerung	9
5.1.2	Kombination von Elementen direkter und repräsentativer Demokratie	11
5.1.3	Umkehr der Verteilungsprioritäten.....	11
5.2	Materielle Auswirkungen der Entscheidungen des PB.....	13
5.3	Das PB als Schule der Demokratie	14
6	Das Experiment eines öffentlichen Staates	15
6.1	Neue öffentliche Räume	16
6.2	Die Partei als Schlüsselakteur eines innovativen Modells lokaler Staatlichkeit.....	17
6.3	ALMOLIN und ein offener und demokratischer Staat	18

1 Einleitung

Dieser Artikel beschäftigt sich mit der Frage, wer die Akteure sozialer Innovationen in der Stadtentwicklung sein können. Entgegen einer zu vorschnellen staatskritischen Deutung teilen wir hierbei die Meinung von Swyngedouw (i.E.), dass es sich hierbei vielmehr um eine „transformation of the technologies of government“ handelt. Wir schließen daher im Folgenden an den vorläufigen Hypothesen von Swyngedouw über die veränderte Staatlichkeit an, die sich in einem neuen Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft ausdrückt. Seine Kritik des Diskurses über Zivilgesellschaft gipfelt in der Frage, ob es sich beim Konzept der Zivilgesellschaft nicht um ein Trojanisches Pferd handle, das mithilfe, dem Modell einer liberalen Marktgesellschaft zum Durchbruch zu verhelfen (vgl. hierzu auch Novy, 1996).

Wir teilen seine Sorge und wollen deshalb versuchen, die Debatte um die Rolle von Staat und Zivilgesellschaft in der Stadtentwicklung voranzutreiben. Eine genaue Analyse des Partizipativen Budgets (PB) in Porto Alegre, der Landeshauptstadt von Rio Grande do Sul, dem südlichsten Bundesstaat Brasiliens, soll klären helfen, ob die Skepsis gegenüber dem Staat als Akteur sozialer Innovationen gerechtfertigt ist. Deshalb beschreiben wir im ersten Abschnitt die Stadtteilbewegungen in Brasilien, denn diese bilden die empirische Basis für die neueren Konzeptualisierungen von Zivilgesellschaft, einem Begriff, der sowohl im marxistischen als auch im liberalen Paradigma wichtig ist. Die Beibehaltung des Begriffs bei gleichzeitiger Änderung des Paradigmas förderte die Vorherrschaft eines liberalen Verständnisses von Politik. Der Liberalismus, der in Brasilien als Idee am falschen Ort kritisiert wird (Schwarz 1973), verkennt jedoch die Grundstrukturen des brasilianischen Kapitalismus, wie wir im zweiten Abschnitt anhand des Verhältnisses von Staat und Zivilgesellschaft in historischer Perspektive zeigen werden. Der dritte Abschnitt widmet sich zwei Konzepten von Zivilgesellschaft, die für das Verstehen des Partizipativen Budgets (PB) wichtig sind. Der vierte Abschnitt ist der detaillierten Beschreibung des lokalen Budgeterstellungprozesses gewidmet, welche zum letzten Abschnitt überleitet. Hier soll die eingangs gestellte Frage nach der Bedeutung von Staat und Zivilgesellschaft zwar nicht abschließend beantwortet, wohl aber interessante Sichtweisen angeboten werden.

2 Stadtteilbewegungen als neue Akteure

1964 machte ein Militärputsch eine Vielzahl sozialer Bewegungen in Brasilien, von Gewerkschaften über die Landarbeiterbewegung bis zur Volksbildung, mundtot. Die Armen und Unterdrückten wurden zum Schweigen gezwungen. Trotzdem begannen die Menschen am Höhepunkt der Diktatur ihre Stimmen zu erheben: Frauen demonstrierten gegen die Erhöhung der Lebenshaltungskosten,

Mütter verlangten die Schaffung von Kindergärten, BürgerInnen forderten die Asphaltierung und Kanalisierung ihrer Straße. Neue Akteure betraten die Bühne der brasilianischen Öffentlichkeit (Sader, 1988) und übten massiven Druck auf die Machthabenden aus. Seit 1974 sahen sich die Militärs dann dazu gezwungen, gemeinsam mit den wirtschaftlich und politisch Mächtigen des Landes einen paktierten Übergang zur Demokratie einzuleiten. Auch wenn die Demokratisierung erst 1989 mit den Präsidentschaftswahlen abgeschlossen wurde, nutzten die lokalen Initiativen die neuen Spielräume. In der Folge bildete sich eine Vielzahl von *grassroots initiatives*, allen voran an der Peripherie der Städte. Diese in ganz Lateinamerika anzutreffenden Initiativen hatten einiges mit den sozialen Bewegungen gemein, die gleichzeitig in Europa entstanden. Sie unterschieden sich aber auch in einer Vielzahl von Dimensionen (Castells, 1983; Frank und Fuentes, 1988). Ein wesentlicher Unterschied bestand darin, dass es sich bei den Volksbewegungen an der Peripherie um soziale Bewegungen handelte, die nicht von der Mittelschicht (Castells, 1983), sondern vom Volk bzw. der Arbeiterklasse getragen wurden. Ferner waren es Initiativen, bei denen sehr konkrete Forderungen im Vordergrund standen. Zumeist handelte es sich um Infrastrukturmaßnahmen, die der lokale Staat umsetzen sollte, manchmal auch um Fragen von Lohn und Lebenshaltungskosten (Novy, 1994). Laut Avritzer (2002a) entstand so eine *Teilhabende Öffentlichkeit*, die vier Merkmale aufweist: (1) Die Entwicklung alternativer Problemlösungen durch die sozialen Bewegungen; (2) Die Herausbildung von öffentlicher Gesprächskultur und Vereinigung auf lokaler Ebene, wodurch alltägliche Probleme politisiert und damit öffentlich werden; (3) die Transformation der informellen öffentlichen Meinung in praktische Forderungen an den Staat und (4) die Suche nach den geeigneten Institutionen, um die Forderungen in die Praxis umzusetzen (Avritzer, 2002a, S.7, S.166f).

3 Staat und Zivilgesellschaft in Brasilien

Die portugiesische Kolonialmacht prägte entscheidend die Struktur von Staat und Zivilgesellschaft in Brasilien. Der portugiesische König herrschte uneingeschränkt über seine Unterebenen. Seine Machtbasis beruhte auf dem Besitz des Landes und der Kontrolle über den Handel. Da diese Macht nicht von einer Person allein ausgeübt werden konnte, sondern von einem ganzen Stand verwaltet wurde, war es der königliche Hof, wo sich die Macht zentralisierte (Faoro, 1997, Kap. 1). In dieser als Patrimonialismus bezeichneten Staatsform folgt die Machtausübung keinen Regeln, sondern erfolgt über persönliche Beziehungen (Weber 1970, S.580ff). Die Untertanen werden über Abhängigkeitsverhältnisse beherrscht, da sie über keine Rechte verfügen, sondern stets auf die Gunst des Herrschers angewiesen sind. Der direkte Ausdruck des Patrimonialismus ist der Klientelismus als Austausch von Gefälligkeiten zwischen PolitikerInnen und ihren KlientInnen. Es ist dies eine nicht öffentliche und willkürliche Form politischen Handelns, die manchen den Zu-

gang zu staatlichen Ressourcen ermöglicht und viele ausschließt. Der Staat wurde in Brasilien also wie das Unternehmen des Königs behandelt, öffentliche und private Macht, öffentliches und privates Eigentum vermischten sich. Das aufstrebende Bürgertum des 19. Jahrhunderts schuf keine eigene Öffentlichkeit, sondern wurde über Landvergabe in dieses alte, auf Privilegien basierende Staats- und Gesellschaftsmodell integriert (Fernandes, 1987, S.40ff.).

Bis heute strukturiert der Patrimonialismus das brasilianische politische System. Weil die Kontrolle über den Staat von so großer Bedeutung ist, läuft die politische Auseinandersetzung auch anders ab als in Ländern mit einer starken Zivilgesellschaft. Im liberalen Gesellschaftsmodell stellt die Zivilgesellschaft, in der sich mit Vermögen ausgestattete BürgerInnen organisieren, das Gegengewicht zur Staatsmacht dar. BürgerInnen können demnach auch ohne Staat mächtig werden. Da Zivilgesellschaft als autonom vom Staat gesehen wird, wird der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Macht und politischer Handlungsfähigkeit tendenziell verschleiert (Cardoso, 1993, S.117f.). In Brasilien jedoch ergibt sich die Stärke oder Schwäche einer zivilen Organisation aus der Fähigkeit, Teile des Staatsapparats kontrollieren zu können (Fiori, 1995a, S.101). Die politökonomische Machthierarchie spiegelt sich in der Zivilgesellschaft wider, und es gibt mächtige und unterdrückte Teile der Zivilgesellschaft. Weil in Brasilien der Staat der wichtigste Machtknoten ist, ist der eine – dominante – Teil der Zivilgesellschaft fest mit der Staatsmacht verwoben und dem anderen – unterdrückten – Teil wird der Zugang zur politischen und wirtschaftlichen Macht systematisch erschwert. Nur diese herrschaftskritische Analyse hilft, die oftmals überzogen positive Besetzung des Begriffes Zivilgesellschaft zu relativieren (vgl. Novy, 2001).

4 Konzepte von Zivilgesellschaft

Im Folgenden werden zwei Konzepte von Zivilgesellschaft vorgestellt, die alternative Sichtweisen über die Bedeutung von staatlicher und nichtstaatlicher Politik anbieten. Zum einen das von Habermas beschriebene Modell der freien Öffentlichkeit, zum anderen das gramscianische Konzept des erweiterten Staates. Habermas arbeitet die Bedeutung von Konsens heraus, die durch Kommunikation hergestellt wird. Er liefert ein idealtypisches Modell diskursiven politischen Handelns, das im nicht-staatlichen Raum stattfindet. Gramsci hingegen berücksichtigt die politökonomischen Herrschaftsstrukturen und bearbeitet die Dialektik von Konsens und Zwang in einem Modell des erweiterten Staates, das Staat und Zivilgesellschaft umfasst. Beide Sichtweisen führen zu einer neuen Interpretation der Erfahrungen in Porto Alegre, welche wir im letzten Abschnitt anhand von vier Punkten darstellen werden.

4.1 Öffentlichkeit und deliberative Demokratie

Im 17. Jahrhundert entstand in Europa eine bürgerliche Öffentlichkeit, die sich unabhängig von der höfisch-adeligen Öffentlichkeit organisierte. Es waren sehr konkrete Räume, wo sich dieses Gegenkonzept einer freien Öffentlichkeit verortete: die Kaffeehäuser, Salons und Tischgesellschaften. In Diskussionen über Literatur, Theater und Gesellschaft entstand ein kommunikativer Raum, der sich sowohl von der bürgerlichen Privatsphäre als auch dem Staat unterschied. Private Neigungen, Wünsche und Gesinnungen wurden in offenen Gesprächen dargelegt, aus Privatmeinungen wurde in den gemeinsamen Diskussionen eine öffentliche Meinung (Habermas, 1990). Diesen Idealtypus der freien Öffentlichkeit entwickelte Habermas weiter zu seinem Modell deliberativer Demokratie, die auf „reflexiv veranstalteten Lernprozessen“ aufbaut (Habermas, 1992, S.390).

Die Zivilgesellschaft stellt bei Habermas die Sphäre der kommunikativen Machtausübung dar, die sensibler und offener als das auf Geld und administrativer Macht basierende System ist. Das habermassche Modell kommunikativer Selbstorganisation geht jedoch von einer „strukturell notwendigen Selbstbegrenzung“ der radikal-demokratischen Praxis aus. Daher können Akteure in der Öffentlichkeit nur Einfluss erwerben, nicht politische Macht, denn diese eigne sich nicht zur Beförderung emanzipierter Lebensformen. Diese können sich nur in der Folge von Demokratisierungsprozessen herausbilden, aber sie lassen sich nicht durch staatliche Interventionen herbeiführen. Über den Druck der öffentlichen Meinung sollte vielmehr die formelle Behandlung des jeweiligen Themas erzwungen werden (Habermas, 1992). Das habermassche Konzept fordert letztendlich nicht die radikale Machtabtretung der PolitikerInnen zugunsten der Zivilgesellschaft. In Brasilien kam es in der Folge der Demokratisierungsbewegung zu einem *revival* dieses Konzepts – die Entstehung öffentlicher Räume gilt als eine der wichtigsten Innovationen der *local governance* in den 1990er Jahren (Dagnino, 2002; Moll und Fischer, 2000).

4.2 Hegemonie im erweiterten Staat

Für Antonio Gramsci bilden Staat und Zivilgesellschaft als erweiterter Staat eine widersprüchliche Einheit; die Teil sind verschieden, gehören aber zusammen. Zivilgesellschaft ist jener politische Raum, der dem staatlichen Zwangsapparat vorgelagert ist. Sie ist ein Kräftefeld, ein umkämpfter sozialer Raum, in dem verschiedene Interessen darum ringen, ihre Sicht der Dinge zu vertreten und ihre Ziele durchzusetzen. Unter Hegemonie wird hierbei jene breite Vorherrschaft verstanden, die stärker auf Konsens denn auf Zwang beruht. Sie kann daher weder ausschließlich als Macht der Regierung noch als ideologische Dominanz betrachtet werden, denn „hegemony cannot be reduced to issues of value consensus or winning the battle for hearts and minds“ (Jessop, 1990, S.217). Gramsci geht es nicht bloß um das Erringen der Macht über den Nationalstaat, sondern um eine

umfassende Vorherrschaft in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Statt dem bürgerlichen Staat, in dem Macht von oben repräsentiert wird, soll – in Anlehnung an Machiavelli – ein „neuer Fürst“, ein kollektiver Wille, repräsentiert durch die Partei, den Kern dieser alternativen Organisation bilden (Gramsci, 1971, S.129). Die Partei sollte helfen, in den Institutionen der Zivilgesellschaft eine Hegemonie gegen die bestehenden Machthabenden aufzubauen, denn die Mächtigen verzichten auf ihre Macht nicht freiwillig. Deshalb muss staatlicher Zwang eingesetzt werden, um Herrschaftsverhältnisse abzubauen und die bestehenden sozioökonomischen Ungleichheiten, die sich auch in der Zivilgesellschaft wieder finden, zu überwinden. „Die wichtigsten, in diese Rivalitäten und Auseinandersetzungen verwickelten Kräfte sind organisierte Interessen, politische Parteien und soziale Bewegungen, wobei zusätzlich den Massenmedien – und weniger dem Bereich der Öffentlichkeit an sich – die entscheidende Aufgabe zukommt, in den Konflikten darum, wie in den genannten Bereichen eine umfassende Hegemonie errungen werden kann, zu vermitteln“ (Jessop 2003: 98). Im Widerstand gegen diese hegemonialen Strategien der Herrschenden, geht es einem alternativen hegemonialen Projekt darum, dass die politische Gesellschaft, d.h. der Staat im herkömmlichen Sinne, schrittweise abgebaut wird und die politische Macht an die Zivilgesellschaft übergeht. Die Menschen sollen vor Ort über die Art und die Verteilung der gesellschaftlichen Tätigkeiten und Kooperationen entscheiden können (Gramsci, 1971; Kebir, 1991). Dies erfordert, dass sie „endlich einmal aus ihrer Vorgeschichte heraustreten und ihre Geschichte selbst machen können und nicht zusätzlich – neben Markt und Staat – auch noch in der Zivilgesellschaft zu Konkurrenz und Selbstbehauptung gezwungen werden“ (Demirovic, 1997, S.161).

5 Partizipative Budgeterstellung in Porto Alegre

In Porto Alegre, Hauptstadt des südlichsten brasilianischen Bundesstaats Rio Grande do Sul, entstanden schon in den 1970er Jahren Stadtteilbewegungen. Vorwiegend BewohnerInnen von irregulären Armenvierteln lehnten sich dagegen auf, von der Regierung übergangen zu werden. Sie forderten vor allem Investitionen in die städtische Infrastruktur und Leistungen sowie die Autonomie der Stadtteilinitiativen. Sie kritisierten die Stadtregierung und verliehen ihren Forderungen auch durch spektakuläre Aktionen – wie z.B. Straßenblockaden – Nachdruck. Sie verbanden ihre materiellen Forderungen mit der Frage staatsbürgerlicher Rechte und betteten ihre Probleme somit in einen größeren Zusammenhang ein. Diese Bündelung der Initiativen erfolgte sowohl innerhalb der Zivilgesellschaft als auch durch die 1980 gegründete Arbeiterpartei (*Partido dos Trabalhadores* bzw. *PT*). Aufgrund dieses Hintergrunds waren die Stadtteilbewegungen während des Demokratisierungsprozesses in den 1980er Jahren besonders stark ausgeprägt. In diesem Kontext entstand dann schließlich auch die Forderung innerhalb der Bewegungen, das Stadtbudget zu demokratisieren (Fedozzi, 2000a).

Olívio Dutra, der Bürgermeisterkandidat der Arbeiterpartei PT, hatte im Zuge des Wahlkampfs 1988 eben diese Demokratisierung gefordert, wie auch eine Umkehr der Verteilungsprioritäten von öffentlichen Mitteln, hin zu den gesellschaftlich marginalisierten Gruppen. Die versprochene Demokratisierung des Lokalstaats sollte dann mit Hilfe des Partizipativen Budgets (PB) ermöglicht werden (Abers, 1998 und 2000; Avritzer, 2002a und 2002b; Fedozzi, 2000a und 2001; Genro und Souza, 1997; Goldfrank und Schneider, 2002; Seregeldin et al., 2003; Navarro, 1998 und 2002; Santos, 1998 und 2002).

5.1 Funktionsweise des Partizipativen Budgets

Bei der Entstehung des PB ging es nicht um die Einführung eines schon fertig ausgearbeiteten Konzepts, sondern vielmehr um die durchaus konflikthafte, schrittweise Institutionalisierung der Teilhabe der Bevölkerung am Lokalstaat, unter laufender Evaluierung und Veränderung des Prozesses seitens seiner Beteiligten. Das PB war und ist ein Experiment. Dennoch können in Anlehnung an Avritzer (2002b) die folgenden Hauptmerkmale des PB definiert werden:

1. Es erfolgt zwar keine Übergabe der Macht an die Zivilgesellschaft, wie dies Avritzer vertritt, wohl aber wird im PB die Macht zwischen Exekutive und Bevölkerung geteilt. Diese Ermächtigung der Bevölkerung, die in Budgetfragen zu einer eigenständigen Institution des Staates wird, schwächt nicht nur die Regierung, sondern vor allem den Gemeinderat, der bis dahin die Budgethoheit hatte.
2. Es gibt Elemente direkter Demokratie auf lokaler Ebene, wie z. B. die Regionalforen. Es existieren aber auch neue Formen repräsentativer Demokratie ohne BerufspolitikerInnen, wie z.B. die Räte auf Gemeindeebene, die eine Kombination verschiedener Methoden der partizipativen Demokratie darstellen. Das PB verbindet demnach direkte und indirekte Demokratie. Zu den partizipativen Elementen gehört auch die Mitgestaltung der Geschäftsordnung des PB durch die Zivilgesellschaft und damit die Mitbestimmung der Kriterien und Regeln der Partizipation.
3. Die Umkehr der Verteilungsprioritäten von öffentlichen Mitteln erfolgt nach einer immer neu politisch verhandelten technischen Formel, die die budgetäre Mehrberücksichtigung von benachteiligten gesellschaftlichen Gruppen ermöglicht.

Diese drei Merkmale werden im Folgenden ausgeführt.

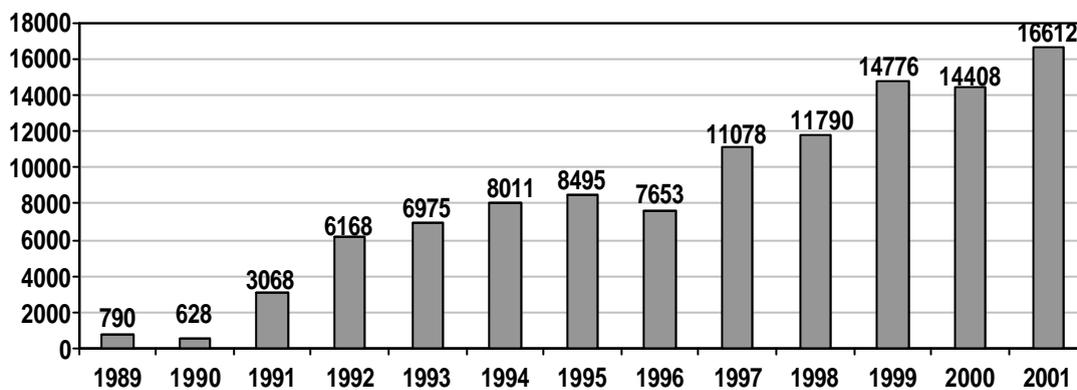
5.1.1 Macht-Teilung von Regierung und Bevölkerung

Wie Partizipation konkret aussehen könnte, war nach dem Wahlsieg der PT 1988 unklar. Als ersten Schritt in Richtung der Verwirklichung dieser Vision begann die Regierung mit der Demokratisie-

rung des Gemeindebudgets (Fedozzi, 2000a). Da Budgetpolitik in Zahlen gegossene Wirtschafts- und Sozialpolitik darstellt, wurde den BürgerInnen rasch klar, dass öffentliches Handeln ihre Freiheiten und Gestaltungsspielräume beträchtlich erweitern kann, insbesondere für Gruppen, die über weniger Besitz und Einkommen verfügen (Marquetti, 2002).

Obwohl im ersten Jahr nur wenige Menschen die Chance zur Teilhabe nutzten, blieb der Wille der PT-Regierung, die im Rahmen des PB getroffenen Entscheidungen unbedingt zu akzeptieren, ungebrochen. Des Weiteren trug eine progressive Steuerreform zu mehr verteilbaren Mitteln und damit zum steigenden Vertrauen der Bevölkerung in den demokratischen Budgeterstellungprozess bei (Genro und Souza, 1997, S.26; Fedozzi, 2001). Das zunehmende Vertrauen der Bevölkerung in den dieserart gestärkten demokratischen Budgeterstellungprozess ist sehr gut anhand der ab 1990 stetig steigenden TeilnehmerInnenzahlen in Abbildung 1 ersichtlich.

Abbildung 1 – Entwicklung der TeilnehmerInnenzahlen des PB von Porto Alegre²



Quellen: Fedozzi, 2001 S. 125; <http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/alvoop.htm>

De jure hat der Gemeinderat weiterhin die Kompetenz, das durch das PB erarbeitete und anschließend von der Regierung vorgelegte Budget abzulehnen. De facto wird diese Kompetenz aber nicht mehr wahrgenommen. Die Ermächtigung der Bevölkerung zulasten der Legislative erklärt sich aus der in Brasilien besonders kritischen Haltung der Öffentlichkeit gegenüber ParlamentarierInnen, deren politische Praxis besonders stark durch den Tausch von Gefälligkeiten und manchmal auch den Kauf von Stimmen charakterisiert ist. An die Stelle des Klientelismus eine öffentliche und transparente Diskussion zu stellen, ist ein Hauptgrund für die hohe Legitimität des PB.

² Für die letzten Jahre liegen keine verlässlichen Zahlen mehr vor.

5.1.2 Kombination von Elementen direkter und repräsentativer Demokratie

Ein wichtiges Element, die Demokratisierung des Budgeterstellungsprozesses zu ermöglichen, war die Institutionalisierung. Das PB stellt einen Kreislauf dar, der das ganze Jahr über andauert. Es werden direktdemokratische Instrumente wie Versammlungen mit der Arbeit von gewählten repräsentativ-demokratischen Gremien kombiniert. Durch diese Art der Institutionalisierung wird die demokratische Mitbestimmung über die Wirtschaftspolitik des Lokalstaats entscheidend ausgebaut und gestärkt. Das Besondere liegt in der Beteiligung an Entscheidungsprozessen. Zum partizipativen Prozess gehört auch, dass die Geschäftsordnung des PB jedes Jahr revidiert wird. Dadurch wird einerseits die ständige Adaptierung auf neue Gegebenheiten, andererseits auch ein andauernder Lernprozess ermöglicht (vgl. Wampler, 2000; Pires, 2001, für eine detailliertere generelle Beschreibung des Prozesses; Abers, 2000, Kap. 4; vgl. Seregeldin et al., 2003, Kap. 5; Santos, 1998 und 2002, für eine detaillierterer Beschreibung des PB-Porto Alegre). Dieser Prozess ist auch die Rechtfertigung der Regierung, dass bis dato kein Gesetz erlassen wurde, um die Durchführung des PB zu reglementieren. Der somit vergrößerte Einfluss der StadtparlamentarierInnen könnte sich auf die Entscheidungen des PB auswirken, jedoch wäre der Fortbestand des PB nicht zwingend an die Wahlerfolge der Arbeiterpartei gekoppelt (vgl. Solidariedade, 2003). Diese Hoffnung auf eine Institutionalisierung ohne Absicherung durch einen klaren politischen Willen zur Machtteilung ist jedoch zu relativieren. Insofern folgen wir dem technischen Koordinator des PB Ubiratan de Souza: „No right-wing government will apply participatory budget because a law requires it to do so. As I said earlier: without political willingness to give up power, there will be no participatory budget“ (zitiert nach Harnecker o.J.).

5.1.3 Umkehr der Verteilungsprioritäten

Es handelt sich beim PB auch um ein Instrument der Dezentralisierung, das dennoch nicht in die Falle einer räumlichen Fragmentierung tappt. Es gibt zentrale, transparente und öffentlich diskutierte Verteilungsindikatoren, die die Verteilung der lokalstaatlichen Ressourcen unter den Stadtteilen (*região*) festlegen. Dies ist entscheidend dafür, distributive Gerechtigkeit zu gewährleisten. In Porto Alegre kann die teilhabende Zivilgesellschaft die Verteilungskriterien demokratisch mitgestalten, da sie nicht durch bürokratische oder betriebswirtschaftliche Grundsätze vorgegeben sind. Da diese Kriterien jedes Jahr neu festgelegt werden, bildete sich im Zuge dieses Prozesses ein immer ausgeklügelteres System heraus. Die aktuell gültigen Verteilungskriterien sind die Bevölkerungszahl des Stadtteils (Gewichtung 2) die Bedürftigkeit des Stadtteils bezüglich der staatlichen Leistung oder Infrastruktureinrichtung (Gewichtung 4) und die Investitionspräferenz der Stadtteile (Gewichtung 5). Die Investitionspräferenz hat deshalb die höchste Gewichtung, da sie anzeigt, welche Regie-

rungsprogramme schwerpunktmäßig favorisiert werden. Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der gewählten Prioritäten zwischen 1990 und 2004.

Das Kriterium ‚Bedürftigkeit‘ hat die zweitgrößte Gewichtung. Es bevorzugt die Verteilung an ärmere Stadtteile der Stadt, da ihr Bedarf an städtischer Infrastruktur meist größer als der der reicheren ist. Die geringe Gewichtung der Bevölkerungszahl hat vor allem mit der Struktur Porto Alegres zu tun. Der Stadtteil „Zentrum“ ist nämlich gleichzeitig der reichste und der bevölkerungsstärkste der Stadt. Daher kommt es meist zu polemischen Diskussionen bezüglich dieses Kriteriums und es wird weniger stark berücksichtigt (Santos, 2002).

Tabelle 1 – Entwicklung der ersten drei Investitionspräferenzen von 1990 bis 2004

	1. Präferenz	2. Präferenz	3. Präferenz
1990	Kanalisation	Asphaltierung	–
1991	Kanalisation	Asphaltierung	Gesundheitswesen
1992	Kanalisation	Bildungswesen	Asphaltierung
1993	Kanalisation	Asphaltierung	Grundstücksregulierung
1994	Grundstücksregulierung	Asphaltierung	Kanalisation
1995	Asphaltierung	Grundstücksregulierung	Kanalisation
1996	Asphaltierung	Kanalisation	Grundstücksregulierung
1997	Wohnraumpolitik	Asphaltierung	Kanalisation
1998	Asphaltierung	Wohnraumpolitik	Kanalisation
1999	Kanalisation	Asphaltierung	Wohnraumpolitik
2000	Wohnraumpolitik	Asphaltierung	Gesundheitswesen
2001	Asphaltierung	Wohnraum	Kanalisation
2002	Wohnraum	Bildungswesen	Asphaltierung
2003	Wohnraum	Bildungswesen	Asphaltierung
2004	Wohnraum	Soziales	Bildungswesen
Quellen: Souza 2002: 478; Schwaiger 1997: 81; PMPA			

In einer umfangreichen Studie über die umverteilenden Auswirkungen des Partizipativen Budgets schreibt Marquetti, dass die armen Stadtteile einen höheren Betrag pro Person an öffentlichen Investitionen erhielten als die reichen Stadtteile der Stadt. Jedoch mit der wichtigen Ausnahme der bevölkerungsstarken armen Stadtteile, die durch die geringe Berücksichtigung des Kriteriums der Bevölkerungszahl tendenziell benachteiligt wurden. Es wurden aber schon Schritte eingeleitet, das Kriterium der Bevölkerungszahl nun etwas stärker zu berücksichtigen. Dass derartige Korrekturen möglich sind, stellt eines der wichtigsten sozial innovativen Elemente dieses Modells dar. Abgesehen von dieser Problematik, lässt sich empirisch nachweisen, dass besonders die vormals aus dem

öffentlichen Leben weitgehend ausgeschlossenen gesellschaftlichen Sektoren – vor allem die Armen und Frauen – von der Einführung des PB profitierten (Marquetti, 2002; Santos, 2002, S.492ff.).

Die Auswirkungen auf die durchschnittliche Größe der staatlichen Investitionen konnten zu den positiven sozialen Effekten beitragen, denn die verwirklichten Projekte waren zahlreicher und kleiner als bei traditioneller Budgeterstellung. Die von der unmittelbaren Lebenswelt der Bevölkerung ausgehende „Entwicklung von unten“ führte nicht nur zur Ermächtigung der Teilhabenden (Abers, 2000), sondern auch zur Umkehr der Investitionsprioritäten – weg von (medienwirksameren) Großprojekten hin zu kleinen, an die lokale Struktur angepassten Projekten.

5.2 Materielle Auswirkungen der Entscheidungen des PB

Die Entscheidungen, die im Rahmen des PB getroffen wurden, zeigten auch bald positive materielle Auswirkungen. Besonders zwischen 1989 und 1996 verbesserte sich die Versorgung der Stadt mit grundlegender Infrastruktur deutlich. Der Prozentsatz der Haushalte, die an das Kanalnetz angeschlossen sind, konnte von 46% auf 85% erhöht werden, der Zugang zu Fließwasser von 80% auf 98% (UNDP, 2002, S. 3). Diese Investitionen waren besonders Aufsehen erregend, da „zum ersten Mal in der Geschichte ein Bürgermeister akzeptierte, unterirdisch zu investieren. Vormalig hätte niemand in nicht sichtbare Dinge investiert.“ (Eduino de Matos, Delegierter des PB, zitiert nach Solidariedade, 2003, S. 48) Auch im Bildungswesen konnten beachtliche Fortschritte verzeichnet werden, zwischen 1989 und 1999 hat sich die Zahl der Kinder an öffentlichen Schulen mehr als verdoppelt. Außerdem war bemerkenswert, dass Armenviertel im Stadtzentrum urbanisiert wurden, anstatt an den Stadtrand verdrängt zu werden (Solidariedade, 2003, S.87). Diese Anstrengungen, die Grundbedürfnisse zu befriedigen wirkten sich auf Porto Alegres Human Development Index aus, der im Jahr 2000 mit 0,865 unter den höchsten der brasilianischen Großstädten lag (PNUD, 2003).

Tabelle 1 zeigt deutlich die Dominanz des Bereichs „Asphaltierung“. Einerseits konnten somit irreguläre Armenviertel effektiv an das öffentliche Verkehrssystem angeschlossen werden, da Busse bei stärkeren Regenfällen nicht mehr im Matsch stecken blieben (Becker, 2001, S.197). In weiterer Folge war dann oft auch die nächste Busstation näher gelegen, was es den Kindern aus den Armenvierteln erleichterte in die Schule und den Erwachsenen in die Arbeit zu gelangen. Auch Müllentsorgung, Polizeiautos und Rettungsfahrzeuge können jetzt leichter in solche Viertel zufahren (Abers, 2000, S.148). Eine politische Diskussion über Alternativen zum motorisierten Individualverkehr gibt es jedoch kaum.

5.3 Das PB als Schule der Demokratie

Im Zuge der demokratischen Budgeterstellung veränderte sich auch das Verhältnis zwischen der Lokalregierung und der Zivilgesellschaft. Anfänglich war diese Beziehung vor allem durch Konflikte gekennzeichnet, denn die sozialen Bewegungen hatten Probleme, sich auf die neue Art zu regieren einzustellen. Vormalig teilten sie sich vorwiegend in konfliktive Bewegungen, die an die offene Konfrontation mit dem Staat gewöhnt waren, und klientelistische Bewegungen, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit, in persönlichen Gesprächen mit Politikern, öffentliche Investitionen für ihren Stadtteil aushandelten. Nun mussten sie damit umgehen lernen, sich aktiv und öffentlich an der Lokalpolitik zu beteiligen (Fedozzi, 2001, S.124ff). Diese Teilhabe am Lokalstaat erwies sich in vieler Hinsicht als vorteilhaft. Die einzelnen TeilnehmerInnen lernten im öffentlichen Diskurs, ihre persönlichen Bedürfnisse in öffentliche Interessen zu transformieren. Somit konnte eine „staatsbürgerliche Sprache“ entwickelt werden, die nicht auf abstrakten Rechten und Pflichten beruhte, sondern darauf, gemeinsame Probleme zu thematisieren und gemeinschaftlich Lösungen dafür zu finden (Baiocchi, 2002; Moll und Fischer, 2000). Die Diskussionen im öffentlichen Raum begünstigten auch die Wahrnehmung der Bedürfnisse der anderen BürgerInnen und dadurch die Entstehung von Solidarität, wie die Teilnehmerin Roselaine beschreibt:

„Sogar ich habe nur an meine Straße gedacht, als ich zum Partizipativen Budget gekommen bin. Aber ich habe andere Personen und Gemeinschaften getroffen und habe viel größere Probleme kennen gelernt. Was ich als Riesenproblem gesehen habe, war nichts im Vergleich zur Situation anderer Personen. Keine Wohnung zu haben, unter einem Tuch zu schlafen oder die Frage der Abwässer unter freiem Himmel, wo Kinder spielen und laufen. Ich vergaß meine Straße, sodass sie sogar bis heute nicht asphaltiert ist.“ (zitiert nach: Solidariedade, 2003, S.105)

Es ist wichtig zu vermerken, dass sich, konträr zu den anderen Metropolen Brasiliens, in Porto Alegre die Zahl der Lokalinitiativen in den 1990er Jahren vergrößern konnte. Besonders die höhere Motivation, sich zu mobilisieren, trug dazu bei, da dies zur realen Verbesserung der unmittelbaren Lebenssituation führen kann (Avritzer, 2002b). Außergewöhnlich ist weiters, dass die TeilnehmerInnen mehrheitlich aus ärmeren Schichten kommen. Außerdem sind sowohl Frauen als auch ethnische Minderheiten überdurchschnittlich stark vertreten (Baierle, 2002). Durch die Diskussionen in den demokratischen Entscheidungsgremien, ausgehend von den unmittelbaren materiellen Bedürfnissen der Teilhabenden, kann eine wichtige Transformation stattfinden – *das „Ich“ wird zu einem „Wir“* (Baiocchi, 2002). Diese Überwindung des rein individualistischen Zugangs hin zur Wahrnehmung gemeinschaftlicher Werte ist der Kern staatsbürgerlichen Bewusstseins. Weil Volksbildung mit sozialen Bewegungen einhergeht (Freire, 2003), bezeichnet Benevides (2001, S.24) das Partizipative Budget als „Schule der Demokratie“.

In der Tat lernen die Menschen in Porto Alegre Demokratie, sie ist in den letzten Jahren zu einem fixen Bestandteil des Alltagslebens geworden. Gleichzeitig ist der Gestaltungsanspruch politischer Bildung aus den Augen verloren worden. Eine ganzheitliche Entwicklungsperspektive findet in die Diskussionen des PB kaum Eingang. Es besteht ein Widerspruch zwischen dem Glauben an Fortschritt und materielles Wachstum einerseits, und Lebensqualität und ökologischer Entwicklung andererseits. Deutlich wurde das z.B. bei der Asphaltierung, wodurch die Autos nun schneller durch die Straßen fahren und Kinder nicht mehr spielen können. Eklatant wurde diese Problematik bei der Abwasserwirtschaft – der Ausbau des Kanalnetzes ging nicht Hand in Hand mit der Klärung der Abwässer (Abers 2000; Baierle, 2002, S.320).

Trotz alledem fällt die Bilanz nach 16 Jahren Schule der Demokratie sehr positiv aus. (1) Aufgrund der Akzeptanz der Bevölkerung stiegen die Zahlen der TeilnehmerInnen des PB von 628 (1990) auf 16612 (2001). (2) Durch die ständige Präsenz der zivilgesellschaftlichen Organisationen ist das PB zur zentralen Form der Festlegung der staatlichen Aufgaben geworden. Das öffentliche Lobbying unterband Klientelismus und Korruption größtenteils. (3) Durch die Dezentralisierung der Planung wurde das institutionelle Design dahingehend optimiert, dass eine demokratischere Verwaltung entstehen konnte und (4) war die Verbindung der administrativen Reform mit der politischen Zielsetzung einer effektiv gerechteren Verteilung der staatlichen Ressourcen verbunden (Avritzer, 2002b; Santos, 2002).

6 Das Experiment eines öffentlichen Staates

Das Partizipative Budget Porto Alegres konnte sich aufgrund dieser beeindruckenden Erfolge auch international als innovativer neuer Ansatz in der Stadtpolitik etablieren. Besonders die erhöhte Transparenz erlaubte, Klientelismus und Korruption einzuschränken. So wurde das PB schließlich auf der UN-Habitat-Konferenz 1996 als internationale „*best practice*“ lokaler Regierungen prämiert. Das PB ist in sehr unterschiedlichen Varianten mittlerweile in 103 brasilianischen Gemeinden (Ribeiro und Grazia, 2003), sowie in einer wachsenden Zahl von europäischen Städten mit unterschiedlichem Erfolg implementiert worden. Der zentrale Unterschied des Modells von Porto Alegre und europäischer Varianten liegt in der politischen Konzeption. Der Hauptgrund für die Einführung des PB in Europa ist meist der Wille, die ökonomische Effizienz zu erhöhen und nicht die Umkehr der politischen Prioritäten um die benachteiligten sozialen Schichten effektiver zu erreichen. An die Stelle der Entscheidungsbeteiligung tritt die bloße Konsultation, was eine entscheidende Abschwächung des Partizipationsgedankens darstellt (Pires, 2001, S. 51f; Leubolt, 2003a).

Im abschließenden Teil wird nun versucht, Schlussfolgerungen für die Stadtentwicklung in Europa anzustellen. Im Kern geht es um eine angemessene Interpretation der konkreten Form des Zusam-

menspiels von Staat und Zivilgesellschaft. Das habermassche Konzept der Öffentlichkeit, das gramscianischen Konzept von Hegemonie und das ALMOLIN-Konzept der sozialen Innovation bilden drei Versuche, dieses Phänomen zu erfassen.

6.1 Neue öffentliche Räume

Für die habermasschen InterpretInnen des PB ist klar, dass die deliberative Demokratie konkrete Räume erfordert (Fedozzi, 2000b; Avritzer, 2002a und b). Lokale Demokratie und Öffentlichkeit bilden die Grundlage dieses diskursiven Modells von Demokratie. Die Diskussionen in den Entscheidungsgremien des PB ähneln dem habermasschen Idealtypus der freien Öffentlichkeit. Jedoch sind die gemeinsamen Lernprozesse, das Abwägen von Standpunkten und das gemeinsame Überlegen kein Privileg des Bürgertums, sondern Schulen der Demokratie für alle. Es geht nicht um den zweckfreien Austausch von Ideen, sondern um das gemeinsame Lösen von Alltagsproblemen und die Befriedigung von Grundbedürfnissen. Das eigene private Interesse sieht sich im öffentlichen Raum mit den Individualinteressen anderer konfrontiert. Daraus resultiert manchmal ein politisches Tauschgeschäft, manchmal jedoch auch das gemeinsame Lernen – dann kristallisiert sich aus dem Dialog vieler privater Interessen und Meinungen ein Allgemeininteresse heraus. In Porto Alegre klappte dieses Experiment, weil diese Räume durch ein Netzwerk von Organisationen und sozialen Bewegungen mit Leben gefüllt wurden (Abers, 2000; Fedozzi, 2000a; Moll und Fischer, 2000; Solidarietà, 2003). Jedoch sind diese öffentlichen Räume gleichzeitig lokalstaatliche Räume, die deliberative Demokratie organisiert sich nicht jenseits, sondern innerhalb des Staates. Dieser Prozess war eine klare Strategie einer Partei (Giacomoni, 1996, S.185), was aber von Navarro als eine „Kontamination durch parteipolitische klientelistische Mechanismen“ bezeichnet wird. Damit „wird das PB seiner potentiell universalistischen Natur beraubt und der ursprüngliche Vorschlag der Konstruktion einer echten nicht-staatlichen Öffentlichkeit teilweise untergraben“ (Navarro, 2002).

Navarro vertritt eine Position, die die Schwächung von Staat und Partei als Voraussetzung für die Stärkung der Zivilgesellschaft sieht, und schließt an das strikt anti-etatistische habermassche Modell von Öffentlichkeit an. Dies verkennt die Bedeutung von sozioökonomischen Interessenkonflikten, insbesondere den Einfluss der ökonomisch Mächtigen, was staatlichen Zwang erforderlich macht, um zu verhindern, dass sich Großunternehmen und andere Machtgruppen ihre Privilegien sichern und Demokratisierungsversuche zunichte machen. Das PB wird in Porto Alegre von allen Medien seit 16 Jahren ignoriert, es wird nicht zu Versammlungen eingeladen und nichts berichtet, wiewohl die Mitbestimmung der Bevölkerung das weltweit anerkannte Markenzeichen der Regierung ist. Die Großunternehmen finanzieren regelmäßig und großzügig die Konkurrentinnen der Arbeiterpartei. Navarro übersieht also, wie gefährdet Demokratisierungsbemühungen im brasilianischen Kapi-

talismus, wo wirtschaftliche und politische Macht besonders eng verwoben sind, immer sind. So wurde zwischen 1999 und 2002 auch im Bundesstaat Rio Grande do Sul das PB erfolgreich durchgeführt. Die Transformation von der Gemeindeebene in Porto Alegre auf die des weitaus größeren und inhomogeneren umliegenden Bundesstaates bewies, dass die Einführung des PB nicht nur auf der überschaubaren lokalen Ebene möglich ist (Goldfrank und Schneider, 2002; Seregeldin et al., 2003; Leubolt, 2003b). Obwohl sich fast eine halbe Million Menschen am PB in Rio Grande do Sul beteiligten, wurde dieses Modell nach der Abwahl der PT sofort eingestellt. Aus diesem Grund wenden wir uns nun gramscianischen Erklärungsversuchen zu, die Konflikten, Staat und Partei eine wichtigere Rolle zumessen.

6.2 Die Partei als Schlüsselakteur eines innovativen Modells lokaler Staatlichkeit

Das PB versuchte auf lokaler Ebene eine Alternative zur liberalen Politik auf Bundesebene zu praktizieren. Diese Strategie bezog seine Legitimation von Anfang an aus der Stärkung der Zivilgesellschaft – stärker als der lokale Sozialismus, der Gegenmodelle zu Margret Thatchers Liberalismus entwickelte (vgl. Boddy und Fudge, 1984). Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass Parteien Schlüsselakteure bei der Umsetzung hegemonialer Projekte sind, da sie zwischen Staat und Gesellschaft vermitteln (Jessop, 1990, S.318f; Neubert, 1998). Über die Jahre wurde dieses Staatsmodell vertieft, neue Beteiligungsformen wurden ausprobiert. Die Mitbestimmung vor Ort wurde z.B. seit 1996 durch thematische Foren bereichert, wodurch auch die Mittelschicht vermehrt einbezogen wurde. Jedoch gingen diese öffentlichen Diskussionen und die Problematisierung von städtischen Entwicklungen nicht weit genug. Die Demokratisierung stockt nach 16 Jahren Erfolg, der Enthusiasmus in den Sitzungen des PB lässt nach. Die Versuche der Regierung, die bürokratische Struktur der Verwaltung mit Hilfe einer Verwaltungsreform zu verändern, waren ebenso wenig erfolgreich wie die Umsetzung der Pläne einer Dezentralisierung (Abers, 2000; Moll und Fischer, 2000). Die Partizipation bezieht sich nur auf die Ausgabeseite des Budgets, während die Einnahmen, d.h. die Steuern, weiterhin von den ParlamentarierInnen beschlossen werden. Es wird ein Stillstand der Demokratisierung bei der Budgetmitbestimmung diagnostiziert (Solidariedade, 2003), was darauf hinweist, dass das hegemoniale Projekt einer anderen Gesellschaft aus den Augen verloren wurde. Trotzdem ist es gelungen, die Form des Staates durch die institutionalisierte Einbindung der Zivilgesellschaft nachhaltig zu verändern.

Was aber nur eingeschränkt gelang, ist die Veränderung von Wirtschaft und Gesellschaft. Die Amerikanisierung (Gramsci, 1971, S.279ff.) der Stadt schreitet rasant voran, ohne dass es eine öffentliche Diskussion über Einkaufszentren und Straßenausbau gibt. Im Gegenteil, eine von der Weltbank finanzierte Durchzugsstraße durch die Stadt wurde zu einem Aushängeschild der Stadtregierung.

Die langfristige Planung folgt dem Beispiel Barcelonas, da sie mehr auf die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit als auf Partizipation abzielt (vgl. Mac Neill, 1999). Das zeigte sich anhand der Erstellung des Master Plans, an der sich die ärmeren Schichten der Bevölkerung nur marginal beteiligten (Abers, 2000; Moll und Fischer, 2000). Die kulturellen Veränderungen, die durch die daraus resultierenden Individualisierungsprozesse hervorgerufen werden, gefährden mittelfristig das gesamte Projekt.

Eine Kritik am PB nimmt auf die Form Bezug, wie die Arbeiterpartei ihre Führungsrolle wahrnimmt. Die Arbeiterpartei trat mit einem starken basisdemokratischen Anspruch an, und war sicherlich die weitaus demokratischste Partei, die es in Brasilien je gegeben hat. Die langsam abnehmende parteiinterne politische Diskussion und Offenheit gefährden das Modell einer Demokratisierung von Staat und Gesellschaft (Hohlfeldt und Fortunati, 2001). Der Einfluss von Parteien zur Stimulierung von sozialen Innovationen ist also von zentraler Bedeutung. Er ist daher nicht nur zu dulden, sondern demokratische Experimente sind nur möglich, wenn es Parteien gibt, die intern demokratisch organisiert sind und den Staat für die Zivilgesellschaft öffnen, indem sie zur Machtteilung bereit sind.

6.3 Alternative Modelle lokaler Innovation und ein offener und demokratischer Staat

Das PB war Kernelement einer neuen Form des lokalen Regierens, in der die Bürokratie mit der Bevölkerung Dialog führt und gemeinsam die Stadtentwicklung plant. Santos (2002) bezeichnet dies als die Entwicklung von einer Techno-Bürokratie zur Techno-Demokratie. Der Einfluss der Zivilgesellschaft erfolgte dabei nicht im habermasschen Sinn einer „Belagerung ohne Eroberungsabsicht“ (Habermas, 1992, S.626), also der Entstehung einer selbst regulierten, vom Staat unabhängigen Sphäre (Fedozzi, 2000b). Gret und Sintomer (2002) zufolge ist vielmehr eine Co-Regierung von Zivilgesellschaft und Lokalregierung zu beobachten, die in verschiedenen Bereichen unterschiedlich ausgeprägt ist. Die Zivilgesellschaft wird gleichsam neben Exekutive, Legislative und Judikative zu einer vierten Macht im Staat; die Regierung teilt ihre Macht mit der Bevölkerung. Einzelne kleinere Entscheidungen – vor allem vor Ort – werden dabei ausschließlich durch zivilgesellschaftliche Selbstverwaltung entschieden. Die meisten Entscheidungen werden jedoch gemeinsam mit der Regierung getroffen; manche, wie Personalentscheidungen, sogar alleine von der Lokalregierung. Vielfach hob das technisch geschulte Regierungs- und Verwaltungspersonal durch diese Zusammenarbeit den Wissensstand der zivilgesellschaftlichen Akteure (Fedozzi, 2001).

Die in Porto Alegre verwirklichte Demokratisierung geht weit über europäische Modelle kooperativer *Governance* hinaus. In Porto Alegre wurden soziale Innovationen im Sinne des alternativen

Modells lokaler Innovation (ALMOLIN) in allen drei Dimensionen registriert (vgl. Moulaert et al. i.E.):

- Grundbedürfnisse wurden direkt befriedigt. Die TeilnehmerInnen des PB kamen vor allem deshalb zu den Sitzungen, um für staatliche Investitionen in ihren Wohnvierteln zu kämpfen. Die vorher oftmals übergangenen Armenviertel wurden in der Folge verstärkt berücksichtigt.
- Die Einführung des PB förderte weniger autoritäre Beziehung zwischen den BürgerInnen und der Lokalregierung. Die Partizipationsrate war vor allem bei armen Menschen, Frauen und ethnischen Minderheiten überdurchschnittlich hoch – daher diagnostizieren wir auch die Einbindung von traditionell benachteiligten Bevölkerungsgruppen als wichtige soziale Innovation.
- Die Partizipation im öffentlichen Raum führte bei vielen TeilnehmerInnen zur Überwindung des rein individualistischen Zugangs. Stattdessen kam es zur Aufwertung des Öffentlichen und Gemeinsamen. Die Lerneffekte gingen Hand in Hand mit einer materiellen Besserstellung der vorher ausgeschlossenen Menschen, was diese zur umfassenden Teilhabe an der Gesellschaft befähigte.

Die Kritik, die an Partizipation in letzter Zeit geäußert wird, hängt nämlich wesentlich damit zusammen, dass über das Wesentliche nicht mit entschieden werden kann (Cooke und Kothari, 2001). Die Arbeiterpartei hatte den Mut, das Budget als materiellen Kern des Staates zu demokratisieren. Insofern war es ein erster innovativer und mutiger Schritt zur Änderung der Machtverhältnisse. Darin unterscheidet es sich grundlegend von ähnlichen Modellen in Europa (vgl. Gerometta et al. i.E.). Aber das PB darf kein Endpunkt sein, wenn Teilhabe im umfassenden Sinne verwirklicht werden soll, denn es folgt aus dem dialektischen Wesen von Entwicklungsprozessen, dass sie keinerlei Stagnation erlauben. Stillstand führt unweigerlich zum Rückschritt.

Der Human Development Report 2002 zeigt, dass die Demokratisierung ein uneingelöstes Versprechen der Regierenden ist. Nur 10% der Befragten einer weltweiten Gallup-Umfrage in 60 Ländern meinen, „that their government responded to the people`s will“ (UNDP 2002: 1). Die Stadtpolitik in Porto Alegre versuchte genau hier anzusetzen, indem sie den Mut hatte, mit einer qualitativen Umgestaltung des Lokalstaats zu experimentieren, anstatt die Diskussionen ausschließlich auf den Umfang des Staateseinflusses zu reduzieren. Der Fokus der Sozialisierungsstrategien lag daher nicht primär auf Verstaatlichung, sondern auf der Ermächtigung der Menschen, zu den BesitzerInnen ihrer Stadt zu werden.

Damit verrückt die Reflexion über das PB in Porto Alegre auch den Fokus bei der Suche nach Modellen sozialer Innovation: In Porto Alegre arbeitet die Zivilgesellschaft nicht als autonome Organisation gegen den Staat, sondern bildet vor Ort eine dialektische Einheit mit dem Staat. Das PB ist demnach als eine territorialisierte Synthese aus Staat und Zivilgesellschaft zu verstehen. Mit Formen eines offenen und demokratischen Lokalstaates zu experimentieren, ist ein bis heute unterschätztes, aber viel versprechendes Feld für soziale Innovationen.

6. Bibliographie

- ABERS, R. N. (1998) From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil, *Politics & Society*, 26, 4, S. 511–537.
- ABERS, R. N. (2000) *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- AVRITZER, L. (2002a) *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- AVRITZER, L. (2002b) O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/bibl_balanco_critico.htm, May 4th 2004.
- BAIERLE, S. (2002) The Porto Alegre Thermidor? Brazil's 'Participatory Budget' at the Crossroads, *Socialist Register 2003*, S. 305–328.
- BAIOCCHI, G. (2003) Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance, *American Sociological Review*, 68, 1, S. 52–74.
- BECKER, J. (2001) Der progressive erweiterte Staat: Zivilgesellschaft, Lokalstaat und partizipatives Budget in Porto Alegre, *Journal für Entwicklungspolitik*, XVII, S. 193–199.
- BENEVIDES, M. V. (2001) Orçamento Participativo e democracia direta, in: O. Dutra and M. V. Benevides: *Orçamento Participativo e Socialismo*, S. 19–29. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- BODDY, M. and FUDGE, C. (1984) *Local Socialism?* London: Macmillan.
- CARDOSO, F.H. (1993) *As Idéias e seu Lugar*. Petrópolis: Vozes.
- CASTELLS, M. (1983) *The City and the Grassroots*. Beverly Hills: Sage.
- COOKE, B. and KOTHARI, U. (2001) *Participation. The new tyranny?* London: Zed.
- DAGNINO, E. (2002, Hg.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- DEMIROVIC, A. (1997) *Demokratie und Herrschaft. Aspekte kritischer Gesellschaftstheorie*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- FAORO, R. (1997) *Os donos do poder. Formação do patronato brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo.
- FEDOZZI, L. (2000a) *O Poder da Aldeia. Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial
- FEDOZZI, L. (2000b) Orçamento Participativo e esfera pública: Elementos para um debate conceitual, in: N. B. Fischer and J. Moll (Hg.) *Por uma nova esfera pública. A experiência do orçamento participativo*, S. 37–82. Petrópolis/RJ: Vozes.
- FEDOZZI, L. (2001) *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial [3. Aufl.].
- FERNANDES, F (1987) *A Revolução Burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Guanabara.
- FIORI, J. L. (1995) *O voo da coruja. Uma leitura não-liberal da crise do estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: EdUERJ.
- FREIRE, P. (2003) *Pedagogia da Esperança. Um reencontro com a Pedagogia do oprimido*. São Paulo: Paz e Terra
- FUENTES, M. and FRANK, A.G. (1993) Ten Theses on Social Movements. *Society and Nature* Vol. 1, No. 3, S. 131–157.
- GENRO, T. and SOUZA, U. (1997) *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- GEROMETTA, J., HÄUSSERMANN H. und LONGO G. (i.E.) Social innovation and civil society in urban governance: strategies for an inclusive city, *Urban Studies*.
- GIACOMONI, J. (1996) O “Orçamento Participativo” da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, in: T. Fischer (Hg.) *Gestão Contemporânea – Cidades estratégicas e organizações locais*, S. 183–196. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- GOLDFRANK, B. and SCHNEIDER, A. (2002) *Budget and Ballots in Brazil: Participatory Budgeting from the City to the State*. IDS Working Paper 149. <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp149.pdf>, 20.2.2004.

- GRAMSCI, A. (1971) *Selections from the Prison Notebooks*. Edited and translated by Qu. Hoare and G.N. Smith. London: Lawrence and Wishart.
- GRET, M. and SINTOMER, Y. (2002) *Porto Alegre. A esperança de uma outra democracia*. Porto Alegre: Loyola.
- HABERMAS, J. (1990) *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchung zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp [mit einem Vorwort zur Neuauflage 1990].
- HABERMAS, J. (1992) *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt: Suhrkamp.
- HARNECKER, M. (o.J.) *Delegating Power to the People. Participatory budget in Porto Alegre*. www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/laclib/harnecker.pdf, 15.5.2004.
- HOHLFELDT, A. und FORTUNATI, J. (2001) *O fascínio da estrela - trajetória e contradições do partido dos trabalhadores*. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- JESSOP, B. (1990) *State Theory. Putting Capitalist States in their Place*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- JESSOP, B. (2003) Postfordismus und wissensbasierte Ökonomie. Eine Reinterpretation des Regulationsansatzes, in: U. Brand and W. Raza (Hg.) *Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes*, S. 89–111. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- KEBIR, S. (1991) *Gramsci's Zivilgesellschaft*. Hamburg: VSA.
- LEUBOLT, B. (2003a) Das Partizipative Budget. Demokratisierung der Wirtschaftspolitik in Porto Alegre, *Kurswechsel*, 1, S. 44–54.
- LEUBOLT, B. (2003b): Demokratisierung als Alternative zum neoliberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell. Das Partizipative Budget im brasilianischen Bundesstaat Rio Grande do Sul, *Journal für Entwicklungspolitik*, XIX, S. 69–86.
- MAC NEILL, D. (1999) *Urban change and the European left: tales from the new Barcelona*. London: Routledge.
- MARQUETTI, A. (2002) *Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre*, http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/bibl_participacao_redistribuido.htm, 4.5.2004.
- MOULAERT F., MARTINELLI F., SWYNGEDOUW E. und GONZALEZ S. (i.E.) Towards Alternative Model(s) of Local Innovation. *Urban Studies*.
- MOLL, J. and FISCHER, N. B. (2000) Pedagogias nos tempos do Orçamento Participativo em Porto Alegre: Possíveis implicações educativas na ampliação da esfera pública, in: N. B. Fischer and J. Moll (Hg.) *Por uma nova esfera pública. A experiência do orçamento participativo*, S. 143–168. Petrópolis/ RJ: Vozes.
- NAVARRO, Z. (1998) Participation, democratizing practices and the formation of a modern polity – the case of ‘participatory budgeting’ in Porto Alegre, Brazil (1989–1998), *Development*, 41, 3, S. 68–71.
- NAVARRO, Z. (2002) *O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989–2002) um conciso comentário crítico*, http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/bibl_comentario_critico.htm, 4.5.2004.
- NOVY, A. (1994) *Lokaler Widerstand und struktureller Wandel in Brasilien: Lokalinitiativen der Armen an der Peripherie von São Paulo*. Frankfurt: Peter Lang.
- NOVY, A. (1996) Zivilgesellschaft: Hoffnungsträger oder Trojanisches Pferd?, *Kurswechsel*, 1, S. 26–38.
- NOVY, A. (2001) *Brasilien: Die Unordnung der Peripherie. Von der Sklavenhaltergesellschaft zur Diktatur des Geldes*. Vienna: Promedia.
- PIRES, V. (2001) *Orçamento Participativo. O que é, para que serve, como se faz*; Barueri/ SP: Manole.
- PNUD (2003) *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*; CD-Rom: PNUD, IPEA, IBGE.
- RIBEIRO, A.C.T. and GRAZIA, G. (2003) *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000*. Petrópolis/ RJ: Vozes.
- SADER, E. (1988) *Quando novos personagens entraram em cena. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970–80*. São Paulo: Paz e Terra.
- SANTOS, B.S. (1998) Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy, *Politics & Society*, 26,4, S. 461–510.

- SANTOS, B.S. (2002) Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva, in: B. de Souza Santos (Ed) *Democratizar a Democracia – os caminhos da democracia participativa*, S. 455–597. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SCHWARZ, R. (1973): As ideias fora do lugar. *Estudos CEBRAP 3* - Jan. Sao Paulo: CEBRAP
- SERAGELDIN, M., DRISCOLL, J., MIGUEL, L.M.S., VALENZUELA, L., BRAVO, C., SOLLOSO, E., SOLÁ-MORALES, C., WATKIN, T., CABANNES, Y., BALADARES, M.G., NÚÑEZ, T. and PASSOS, A. (2003) *Assessment of Participatory Budgeting in Brazil*. Harvard: Harvard University, Inter-American Development Bank.
<http://www.iadb.org/sds/doc/ParticipatoryBudget.pdf>, 4.5.2004.
- SOLIDARIEDADE, ONG (2003) *Caminhando para um Mundo Novo. Orçamento Participativo de Porto Alegre visto pela comunidade*. Petrópolis/ RJ: Vozes.
- SWYNGEDOUW, E. (i.E.) Let the People Govern? Civil Society, Governmentality and Governance-Beyond-the-State, *Urban Studies*.
- UNDP (2002) *Human Development Report 2002. Deepening democracy in a fragmented world*. Oxford: Oxford University Press.
- WAMPLER, B. (2000) *A Guide to Participatory Budgeting*.
<http://www.internationalbudget.org/resources/library/GPB.pdf>, 4.5.2004
- WEBER, M. (1970) *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr [Studienausgabe, basierend auf der Erstausgabe von 1914].



Abteilung für Stadt- und Regionalentwicklung
Wirtschaftsuniversität Wien
Abteilungsleiter: o.Univ.Prof. Edward M. Bergman, PhD

Nordbergstraße 15
A-1090 Wien, Austria

Tel.: +43-1-31336/4777 Fax: +43-1-31336/705 E-Mail: sre@wu-wien.ac.at
<http://www.wu-wien.ac.at/inst/sre>