

Partizipative Demokratie in Porto Alegre

DIPLOMARBEIT

Zur Erlangung des akademischen Grades einer Magistra der Politikwissenschaft

Eingereicht bei Frau
Professorin Appelt
Institut für Politikwissenschaft
der
Leopold-Franzens-Universität Innsbruck

Von
Vera Sofia Sartori

Innsbruck, Oktober 2002

PARTIZIPATIVE DEMOKRATIE IN PORTO ALEGRE	1
EINFÜHRUNG	3
KAPITEL I: DEMOKRATIETHEORIE	6
1. <i>Demokratie</i>	6
2. <i>Die partizipatorische Demokratie</i>	17
3. <i>Schlussbemerkung</i>	25
KAPITEL II: DIREKTE DEMOKRATIE IN PORTO ALEGRE	27
1. <i>Einführung in das Land Brasilien:</i>	27
2. <i>Porto Alegre und das Orçamento Participativo</i>	30
3. <i>Der schwierige Weg zum Orçamento Participativo</i>	51
4. <i>Die TeilnehmerInnen</i>	64
KAPITEL III: DIE AUSWIRKUNGEN DES OP	74
1. <i>Die sozialen Auswirkungen</i>	74
2. <i>Die politischen Auswirkungen in Porto Alegre</i>	84
KAPITEL IV: EXPORT IN DAS IN- UND AUSLAND	96
1. <i>Rio Grande do Sul</i>	96
2. <i>Belém</i>	98
3. <i>Europa</i>	98
4. <i>Schlußbemerkung</i>	99
KAPITEL V: HERAUSFORDERUNGEN UND PROBLEME	100
1. <i>Politik von oben</i>	100
2. <i>Entscheidungsmacht der BürgerInnen</i>	102
3. <i>Hohe Kosten für die Bevölkerung</i>	105
4. <i>Politische Konsequenzen</i>	106
5. <i>Informeller Prozess</i>	108
6. <i>Schlussbemerkung</i>	108
KAPITEL VI: EIN BETEILIGUNGSHAUSHALT IN EUROPA	111
1. <i>Workshop zum Partizipativen Haushalt</i>	111
2. <i>Rubi, die Rote</i>	115
3. <i>Schlussbemerkung</i>	129
SCHLUSSWORT	FEHLER! TEXTMARKE NICHT DEFINIERT.
ANHANG	134
1. <i>Erfahrungsbericht Porto Alegre</i>	134
LITERATURVERZEICHNIS	137
DANKSAGUNG	140
EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG	141
LEBENS LAUF	142

Einführung

Die vorliegende Diplomarbeit befasst sich mit einem neuen Modell der direkten, partizipativen Demokratie. Die direkte Demokratie hat in der heutigen Zeit keineswegs an Brisanz und Aktualität verloren. In einer Welt, die immer weiter zusammenwächst, doch auch immer größere Abstände zwischen BürgerInnen und politischen/wirtschaftlichen Eliten entstehen lässt, werden die Stimmen nach demokratischen und partizipativen Regelungsprozessen lauter. Die repräsentative Demokratie wird immer wieder auf die Probe gestellt: politisches Desinteresse und Apathie, Rückgang der Wahlbeteiligung und Rückgang der Parteimitgliedschaft charakterisieren die politische Landschaft der aktuellen Demokratie. Der Abstand zum BürgerIn wird größer und es macht sich ein Gefühl breit, dass man als Einzelperson einem politischen und wirtschaftlichen Komplex völlig machtlos gegenübersteht. Um die Stimme und einen Teil der Entscheidungsmacht an die BürgerInnen zurückzugeben, ist in Brasilien ein Modell der partizipativen Demokratie entstanden.

Das „Orçamento Participativo“¹ (Partizipativer Haushalt) von Porto Alegre, stellt einen Versuch dar, die BürgerInnen in die Stadtpolitik mit ein zu beziehen. Es ist eine direkte Demokratie, die über die bloße Abgabe des Stimmzettels hinausgeht. Es ist ein System, in dem die Stadtbevölkerung seit 1989 über das Stadtbudget entscheiden kann. Dabei handelt es sich um eines der wichtigsten Inhalte einer Stadtverwaltung: die Frage, wie man mit den vorhandenen ökonomischen Ressourcen umgeht. Dabei werden nicht auf die klassischen Instrumente der direkten Demokratie wie Volksbefragung, Referendum oder Volksbegehren zurückgegriffen, sondern auf eine aktive und anhaltende Teilnahme der zivilen Bevölkerung am Haushaltsplan der Stadtverwaltung gesetzt. Durch diesen Mechanismus konnte Korruption, Klientelismus und Intransparenz zurückgedrängt werden; Merkmale, die oft Demokratien in Südamerika kennzeichnen.

Es ist ein Modell, das in Brasilien entworfen worden ist und in Spanien, Rubí, eingeführt werden soll. Selten genug werden Modelle des Südens vom Norden erprobt und anerkannt. Doch der relative Erfolg des Konzeptes führt zu einem steigenden Interesse seitens der Industrieländer, ähnliche Mechanismen

¹ Im Folgenden OP abgekürzt

einzuführen. Der „Export“ einer Idee des Südens ist hiermit ein weiterer Punkt, den man nicht außer Acht lassen sollte.

Die steigende Anzahl der Beteiligten, gekoppelt mit den Verbesserungen des Lebensniveaus in Porto Alegre, sprechen für sich. Die sozialen Verbesserungen und das neue Demokratie- und Politikverständnis erweisen sich ebenfalls als interessante Aspekte. Diese Auswirkungen sowie die praktische Umsetzung der direkten Demokratie in Porto Alegre lassen einige Argumente gegen die Realisierbarkeit von partizipativen Demokratien erblassen. Dennoch bedarf es einer kritischen Auseinandersetzung und man darf sich vom Modell nicht blenden lassen.

Das Orçamento Participativo, dessen Analyse und die Übertragbarkeit des Modells nach Europa stehen im Mittelpunkt der Diplomarbeit. Durch die Ergebnisse der verschiedenen Analysen soll schlussendlich die Kernfrage der Arbeit beantwortet werden: Kann das Orçamento Participativo als ein erfolgreiches Modell der partizipativen Demokratie bezeichnet werden?

Der erste Teil der Arbeit beginnt mit einer demokratietheoretischen Auseinandersetzung. Die Situation der aktuellen repräsentativen, liberalen Demokratie sowie die Kritik an dieser von Benjamin Barber werden erläutert. Dem wird die Gerechtigkeitstheorie von John Rawls gegenübergestellt. Darauf aufbauend, folgt die Theorie der partizipatorischen Demokratie. Im zweiten Kapitel wird die Entstehung, Einführung und Funktionsweise des Orçamento Participativo in Porto Alegre vorgestellt. Die Schwierigkeiten bei dessen Implementierung sowie die sozio-ökonomischen Merkmale der TeilnehmerInnen werden dargestellt. Das nächste Kapitel widmet sich den sozialen und politischen Auswirkungen des Partizipativen Haushaltes. Eine detaillierte Analyse beschreibt die Entwicklung der letzten 13 Jahre seit der Einführung des Partizipativen Haushaltes.

Der folgende Teil handelt von der Ausweitung und Verbreitung des Modells in Brasilien und wirft einen kurzen Blick auf Partizipationsmodelle im Ausland. Kapitel Fünf beschäftigt sich mit den Mängeln, Herausforderungen und Problemen des Orçamento Participativo. Einige Aspekte werden hier unter einem kritischen Blickwinkel betrachtet. Im letzten Teil wird hinterfragt, welche Möglichkeiten bestehen, das OP in einem anderen Kontext umzusetzen, d.h., in Europa. Als Beispiel dazu, wird die Stadt Rubí (am Rande Barcelonas)

herangezogen, die das OP als Pilotprojekt im Jahre 2002 durchführt. Beide Modelle werden gegenübergestellt und über einen europäischen Beteiligungshaushalt reflektiert.

Schlussendlich wird im Schlusswort das Modell überdacht und Rückschlüsse aus den hervorgegangenen Analysen über den Erfolg des Orçamento Participativo gezogen.

Kapitel I: Demokratietheorie

1. Liberale, repräsentative Demokratieansätze

1.1. Definition

Die Demokratie hat sich zu der weitverbreitetsten Regierungsform entwickelt. Es gibt kaum ein Land, das nicht behauptet „demokratisch“ zu sein. Die repräsentative, liberale Demokratie hat sich in der westlichen Welt am stärksten durchgesetzt. Als die überwiegende, moderne Form der Demokratie bestimmt sie die Politik der erfolgreichsten Regierungen.² Da die Demokratietheorie und – praxis ein wesentlicher Bestandteil dieser Arbeit ist, wird mit einer Definition der Demokratie begonnen.

Demokratie stammt aus dem Griechischen „demos“ (Volk) und „kratein“ (herrschen). Somit bedeutet Demokratie übersetzt „Volksherrschaft“.³

Aus der Perspektive des 20. und 21. Jahrhunderts ergeben sich folgende Kriterien um eine Demokratie zu definieren. Eine demokratische Herrschaft gründet auf dem Prinzip der Volkssouveränität und der politischen Gleichheit aller. Sie ist gekoppelt an die Geltung bürgerlicher Grundrechte und an den rechtstaatlichen Schutz vor Übergriffen des Staates. Die Partizipationsrechte der BürgerInnen sind garantiert und setzen ein allgemeines, gleiches, geheimes Wahlrecht voraus. BürgerInnen müssen außerdem die Möglichkeit besitzen, die eigenen Präferenzen zu formulieren und dies in den Entscheidungsprozeß einfließen zu lassen. Chancengleichheit bei der Interessensartikulation und – durchsetzung muss ermöglicht werden. Dafür sind die Permanenz eines öffentlichen Diskurses sowie eine individuelle Partizipationsmöglichkeit erforderlich. In einer Demokratie müssen konventionelle und unkonventionelle Beteiligungsmöglichkeiten bestehen sowie eine freie Entfaltungsmöglichkeit für die Opposition gegeben sein. Strittig bleiben jedoch die Formen und Umfang der Partizipationsmöglichkeiten.⁴

² Benjamin Barber. *Starke Demokratie*. Hamburg, 1994. S. 31

³ Dieter Nohlen (Hrsg.). *Kleines Lexikon der Politik*. Bundeszentrale für politische Bildung, München, 2002. S.51

⁴ Dieter Nohlen (Hrsg.). *Kleines Lexikon der Politik*. Bundeszentrale für politische Bildung, München, 2002. S. 52

Die drei Kernelemente der modernen Demokratie sind Schutz des Einzelnen vor Übergriffen des Staates, Partizipation und Inklusion. Diese Begriffe sind eng mit dem europäischen Verfassungsstaat verknüpft. Die Demokratie als Schutz entspringt dem liberalen Gedankengut, der einen Rechts- und Verfassungsstaat, Gewaltenteilung und eine Parlamentarisierung der Herrschaft vorsieht. Demokratie als Partizipation baut auf der politischen Integration bzw. Inklusion der gesamten Bevölkerung.⁵

Die liberale Demokratieauffassung steht in vielen Punkten dem partizipatorischen Demokratieverständnis gegenüber. Auf der einen Seite, knüpft die Beteiligungsdemokratie an das griechische Modell der „Agora“ und an die Grundsätze von Rousseau. Der deliberative Aspekt ist ein wesentlicher Bestandteil dieser Demokratieform und gründet auf der Überzeugungskraft rationaler Argumente in öffentlichen Debatten. Auf der anderen Seite beruht das liberale Modell auf der individuellen Interessensdurchsetzung. Der Schutz des Einzelnen und die Durchsetzung seiner Privatinteressen stehen im Mittelpunkt. Die Selbstverwaltungsmöglichkeit der BürgerInnen wird vom liberalen Standpunkt bezweifelt und sogar abgelehnt.⁶

Diese beiden Auffassungen der Demokratieformen sollen erläutert werden.

Im folgenden Kapitel wird die aktuelle Situation der repräsentativen Demokratie dargestellt, sowie die Kritikpunkte an dieser anhand einiger Demokratietheoretiker vorgestellt. Daran anschließend wird das liberale Gedankengut von John Rawls vorgestellt. Im nächsten Kapitel wird die direkte Demokratie mittels Partizipation von BürgerInnen behandelt. Welche Vorteile sie im Gegensatz zur repräsentativen Demokratie beinhaltet und welcher Kritik sie sich stellen muss.

1.2. Die liberale, repräsentative Demokratie heute

Wie oben schon erwähnt, hat sich die repräsentative Demokratie in den meisten westlichen Ländern als dominierende Regierungsform durchgesetzt. Der amerikanische Politologe Benjamin Barber schreibt, dass die liberale Demokratie zu den robustesten und kraftvollsten Modellen des Abendlandes zählt.⁷ Sie

⁵ Dieter Nohlen (Hrsg.). Kleines Lexikon der Politik. Bundeszentrale für politische Bildung. München, 2002. S.52

⁶ Dieter Nohlen (Hrsg.). Kleines Lexikon der Politik. Bundeszentrale für politische Bildung. München, 2002. S. 52

⁷ Benjamin Barber. Starke Demokratie. Hamburg, 1994. S.31

sichere die Freiheit der BürgerInnen durch Repräsentation, Individualismus, Rechte und Privatsphäre.⁸ Bobbio beschreibt die repräsentative Demokratie als eine Regierungsform, in der „kollektive Beschlüsse, die das gesamte Kollektiv betreffen, nicht direkt von all denen getroffen werden, die dazu gehören, sondern von eigens zu diesem Zweck gewählte Personen.“⁹ Die liberale Demokratie versteht sich als Wettbewerb zwischen konkurrierenden Parteiliten und sieht die BürgerInnen als KonsumentInnen, die rational ihren individuellen Nutzen verfolgen.¹⁰ Der repräsentative Charakter und die Auffassung, dass BürgerInnen als KonsumentInnen zu sehen sind, sind die Hauptkritikpunkte der VerfechterInnen einer direkten bzw. deliberativen Demokratie. Durch die Repräsentation werde die Beteiligung der BürgerInnen auf die Sphäre des Politischen limitiert, deren Mitwirkung sich auf die periodische Wahl der Regierenden beschränke. Barber bezeichnet aus diesem Grunde die vorherrschende Demokratie als eine „magere Demokratie“; die liberalen Regierungen litten nicht unter zu viel sondern unter zu wenig Demokratie.¹¹ Tatsächlich wird immer wieder von der Krise der Demokratie gesprochen.¹² Symptome dafür sind die steigende politische Apathie und das Desinteresse der BürgerInnen, der Rückgang der Wahlbeteiligung, die zurückgehende Parteikonzentration, der Rückzug ins Private. International vergleichende Studien stellen eine Entwicklung der sinkenden Wahlbeteiligung fest. So ist die Wahlbeteiligung in den USA zwischen 1960 und 1993 von 62% auf 54% zurückgegangen, in der Schweiz von 61,7% auf 48,3%, in Frankreich von 83,4% auf 73,8%.¹³ Der Gang zu den Wahlen ist das Kernstück der Legitimation der repräsentativen Demokratie. Theoretisch wird von BürgerInnen ausgegangen, die durch Wahlen und demokratische Beteiligungsmöglichkeiten Regierungen bestimmen. So meint auch Joachim Detjen, „Obrigkeitsstaaten wollen Untertanen heranziehen. Demokratien sind an Bürgern bzw. Staatsbürgern

⁸ Benjamin Barber. *Starke Demokratie*. Hamburg, 1994. S. 13

⁹ Norberto Bobbio. *Die Zukunft der Demokratie*. Berlin, 1988. S.38

¹⁰ Dieter Nohlen (Hrsg.). *Kleines Lexikon der Politik*. Bundeszentrale für politische Bildung, München, 2002. 52

¹¹ Benjamin Barber. *Starke Demokratie*. Hamburg, 1994. S. 9 und S.32

¹² Hartmut Wasser. *Symptoms of distress: What's troubling democracies in Europe and the US?* Konferenz der Bundeszentrale für politische Bildung "Active participation or return to privacy?" Potsdam, Oktober 2001. www.bpb.de Heruntergeladen 8/2002

¹³ Claude Longchamp. *Trends in der Stimm- und Wahlbeteiligung in der Schweiz*. 14.6.1999. www.polittrends.ch/beteiligung Heruntergeladen 8/2002

interessiert.“¹⁴ Die empirischen Belege beweisen, dass die Partizipationsbereitschaft und der „Staatsbürgersinn“, die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen, Mitgliedschaft in Parteien und Verbänden, Wahrnehmung des Petitions- und Demonstrationsrecht in den letzten Jahren stark abgenommen haben.

Kernelement bleiben die Wahlen, denn durch diese werden PolitikerInnen in ihrem Amt bestätigt oder abgewählt. Die sinkende Wahlbeteiligung bedeutet eine immer geringere Bestätigung der politischen Eliten und in letzter Konsequenz eine Hinterfragung ihrer Legitimität. Rückläufig ist in vielen Gesellschaften ebenfalls der Kirchgang, die Gewerkschaftsbindungen, die Vereinsmitgliedschaften. Politische Milieu- und Lagerzugehörigkeiten verlieren an Bedeutung und eine geringere politische Mobilisierung ist festzustellen.¹⁵ Die Wählerschaft wird immer volatiler und skeptischer.

Das steigende Misstrauen gegenüber der Politik sowie die rückläufige Partizipation der BürgerInnen werden als Symptome für eine Politikkrise betitelt. Besonders in den USA und Europa ist die Ernüchterung sehr groß. 1998 meinten zwei Drittel der Befragten, dass PolitikerInnen nicht daran interessiert seien, was die Bevölkerung denke. In Italien lag dieser Prozentsatz, 1997, bei 84. Doch auch in Deutschland ist das Misstrauen groß. 1992 meinten nur 32% der Befragten, dass die PolitikerInnen im Bundestag ihre Interessen vertreten würden.¹⁶ In fast allen westeuropäischen Ländern ist das Vertrauen in die Parlamente und Parteien rückläufig. Eine Studie im Jahre 2000 besagt, dass 48% der BürgerInnen dem nationalen Parlament und 74% den politischen Parteien misstrauen. Es wird von einer „kollektiven Ernüchterung“ gesprochen.¹⁷ In Lateinamerika fallen die Werte nicht anders aus. Im Jahre 2001 meinten nur 30% der BrasilianerInnen, dass die Demokratie jeder anderen Regierungsform

¹⁴ Joachim Detjen. Leitbilder der Demokratie-Erziehung: Reflektierte Zuschauer – interventionsfähige Bürger – Aktivbürger. Konferenz der Bundeszentrale für politische Bildung „Active participation or return to privacy?“ Potsdam, Oktober 2001. www.bpb.de Heruntergeladen 8/2002

¹⁵ Claude Longchamp. Trends in der Stimm- und Wahlbeteiligung in der Schweiz. 14.6.1999. www.polittrends.ch/beteiligung Heruntergeladen 8/2002

¹⁶ Hartmut Wasser. Symptoms of distress: What’s troubling democracies in Europe and the US? Konferenz der Bundeszentrale für politische Bildung „Active participation or return to privacy?“ Potsdam, Oktober 2001. www.bpb.de Heruntergeladen 8/2002

¹⁷ Hartmut Wasser. Symptoms of distress: What’s troubling democracies in Europe and the US? Konferenz der Bundeszentrale für politische Bildung „Active participation or return to privacy?“ Potsdam, Oktober 2001. www.bpb.de Heruntergeladen 8/2002

vorzuziehen sei. In Lateinamerika sind durchschnittlich nur 25% der Bevölkerung mit der Demokratie zufrieden, in Brasilien liegt dieser Wert sogar bei 21%. Ähnlich schaut es mit dem Vertrauen ins Parlament aus: Nur 24% der LateinamerikanerInnen vertrauen dem nationalen Parlament. Mehr Vertrauen wird in die Streitkräfte gesetzt, in Brasilien sind es ganze 53%. In Latein- und Südamerika wird von einer „Schrittweisen Erosion demokratischer Institutionen von Innen heraus“ gesprochen.¹⁸

Eine steigende Indifferenz hinsichtlich öffentlicher Vorhaben macht sich breit; der Rückzug ins Private kennzeichnen unsere heutigen Gesellschaften. Politische Apathie, Verlust an Sicherheit und Gewissheit, politisches Unbehagen haben eine weltweite Verbreitung gefunden. Für Benjamin Barber sind dies Symptome einer „mageren Demokratie“.

1.3. Die magere, liberale Demokratie

Für Barber sind die sinkende Wahlbeteiligung, das politische Desinteresse, die fortschreitende Entfremdung und die allgegenwärtige Teilnahmslosigkeit Anzeichen für die politische Krise der Moderne. Er spricht in seinem Buch „Starke Demokratie“ sogar vom „Bankrott der Demokratie“.¹⁹ Der Grund für diese Entwicklung sei die zu geringe demokratische Einbeziehung der BürgerInnen in den politischen Prozess. Die demokratische Krise bilde die Kehrseite der Medaille des Liberalismus.²⁰ Barber meint, dass „Liberale die politische Gemeinschaft eher für ein Werkzeug denn für einen Wert an sich halten und den Gedanken der Bürgerbeteiligung geringschätzig behandeln“.²¹ Ziel der Liberalen sei nicht die Macht zu teilen sondern die Macht und Gemeinschaft einzudämmen. Der Liberalismus impliziere ein individualistisches Denkmuster, eine Verpflichtung der Freiheit, die jedoch in einer Beschränkung der Regierung münde.²² Für Barber unterstützt die liberale Demokratie die Verfolgung der Privatinteressen und bietet Garantien für privaten Wohlstand. Durch diese Haltung werde die Schaffung eines öffentlichen Bewusstseins unterbunden und gemeinsame

¹⁸ Detlef Nolte. Dunkle Wolken über lateinamerikanischen Demokratien. Brennpunkt Lateinamerika. Nummer 18. Hamburg, 28.9.2001

¹⁹ Benjamin Barber. Starke Demokratie. Hamburg, 1994. S. 9 und S.12

²⁰ Ibid. S.13

²¹ Ibid. S.37

²² Ibid. S.41

Gemeinschaftsaktivitäten entmutigt.²³ Die Politik im Liberalismus werde vom Konzept des homo oeconomicus dominiert, das von Menschen ausgehe, die nur nach materieller Befriedigung und körperlicher Sicherheit streben. Diese Reduzierung ist für Barber der Grund für den demokratischen Bankrott der Moderne. Durch die einseitige Verfolgung individueller Bestrebungen werde aus Menschen keine BürgerInnen mit „Staatsbürgersinn“ gemacht. Durch die konsequente Geringschätzung der BürgerInnenbeteiligung werde apathisches, teilnahmsloses Verhalten erzeugt, das sich in der Wahlbeteiligung und den oben erwähnten Symptomen niederschlägt.

Auch für Norberto Bobbio konnte die moderne Demokratie ihre Versprechen nicht einhalten. Er meint, dass die Demokratie keine Volkseinheit gegründet hätte, sondern aus den BürgerInnen miteinander konkurrierende Gruppen gemacht hätte, die in eine polyzentrische Gesellschaft mündeten.²⁴ Ein weiteres Charakteristikum sei, dass die moderne Demokratie weniger eine politische Repräsentation darstelle, sondern sich in eine Interessensvertretung verwandelt habe, so Bobbio. Regierungen repräsentierten nur noch Sonderinteressen von Großgruppierungen und nicht das allgemeine Volk. Außerdem könne die Demokratie dem Fortbestand von Oligarchien kein Ende bereiten. Machteliten bestehen auch in der modernen Demokratie weiter, nach liberaler Auffassung bestehe ja die repräsentative Demokratie aus einer Konkurrenz mehrerer Eliten um die Eroberung der Mehrheit der WählerInnenstimmen.²⁵ Ganz im Sinne Barbers meint auch Bobbio, dass der demokratische Raum zu begrenzt sei. Er spricht von einer „Inkonsequenz der Demokratie“.²⁶ Bobbio betont, dass es zu wenig Möglichkeiten gebe Demokratie auszuüben, „wo man wählen kann“.²⁷ Ein weiteres nicht eingelöstes Versprechen sei, dass die Macht der BürgerInnen, den Staat zu kontrollieren, nicht vollkommen sei, es sei zu einer Umkehrung gekommen. Die Kontrollmöglichkeiten über die BürgerInnen sei gestiegen; es sei aber zu keiner Erweiterung der Kontrolle seitens der BürgerInnen über den Staat gekommen. Daran schließe die nächste Fehlentwicklung der modernen

²³ Ibid. S.46

²⁴ Norberto Bobbio. Die Zukunft der Demokratie. Berlin, 1988. S.14

²⁵ Ibid.. S.17-19

²⁶ Ibid. S.19

²⁷ Ibid. S.20

Demokratie: die fehlende Erziehung zur Bürgerschaft. Das Ideal der Demokratie baue (unter anderem) auf dem Prinzip der Aktivbürgerschaft auf.²⁸ Die liberale Demokratie ziehe jedoch apathische BürgerInnen vor und ermutigt sie nicht zur Partizipation. Eine gut funktionierende und gesunde Demokratie benötigt, so Bobbio, aktive BürgerInnen. Um aktiv sein zu können, sei ein gewisses Maß an demokratischer Praxis und ein politisches Bewusstsein notwendig, dass durch staatsbürgerliche Erziehung erzielt werden kann. Diese staatsbürgerliche Erziehung sei jedoch fehlgeschlagen bzw. aus liberalem Standpunkt gar nicht gewollt.²⁹

Doch auch wenn die liberale Demokratie keine allzu starke BürgerInnenbeteiligung vorsehe, müssten sich Regierungen um ihre politische Legitimität sorgen. Denn ein gewisses Maß an Beteiligung und Bestätigung bräuchten auch liberale Demokratien, um zu bestehen.

Angesichts dieser Situation appellieren TheoretikerInnen der radikalen Demokratie an ein Überdenken des demokratischen Selbstverständnisses. Durch die liberale, repräsentative Demokratie werden politische Legitimität, ökonomischer Wohlstand und Gemeindebewusstsein unterminiert³⁰ Um die Demokratie zu retten, die Freiheit der BürgerInnen zu garantieren, liberalen Regierungen ihre Legitimität zurückzugeben, einen Gemeinschaftswillen zu formulieren und soziale Gerechtigkeit zu schaffen, wird für eine Erweiterung der Demokratie appelliert.

Dieser Liberalismuskritik steht John Rawls als philosophischer Protagonist des liberalen Denkens gegenüber. Er nimmt die entgegenbesetzte Position ein: für ihn geht die liberale Demokratie Hand in Hand mit sozialer Gerechtigkeit, Gemeindebewusstsein und aktiven BürgerInnen. Der Gründer der Gerechtigkeitstheorie baut auf den Vorteilen des (politischen) Liberalismus auf. Für Rawls konnte die repräsentative, liberale Demokratie Rahmenbedingungen schaffen, in der Gerechtigkeit bestehen könne. Da John Rawls mit seiner Veröffentlichung „Eine Theorie der Gerechtigkeit“ von 1971 die politische und philosophische Diskussion stark geprägt hat und einen differenzierteren Blick auf die Diskussion gewährleistet, wird in den nächsten Seiten sein Ansatz vorgestellt.

²⁸ Ibid. S.23-24

²⁹ Ibid.. S.24-25

³⁰ Seyla Benhabib. Democracy and difference. New Jersey, 1996. S.67

1.4. Theorie der Gerechtigkeit

Wie oben schon erwähnt, bedeutet die liberale und repräsentative Demokratie nicht für alle TheoretikerInnen politische Entmündigung, Unterbindung von Freiheit und Gleichheit aller BürgerInnen oder einen negativen Individualismus. John Rawls entwickelt einen anderen Zugang zu Gerechtigkeit und Fairness. Er verteidigt eine enge Verknüpfung von Liberalismus und Demokratie, durch die Freiheit und Gleichheit entstehen könne.³¹ Die Gerechtigkeitstheorie baut auf moralischen, sozialen und politikphilosophischen Konzeptionen, in denen das autonome Individuum das Kernelement darstellt.

Gerechtigkeit in einer modernen Gesellschaft sei aus natürlichen und kulturellen Gründen nötig. Die Knappheit an Gütern und die unterschiedlichen Lebensvorstellungen rufe Konflikte unter den Menschen hervor. Um diese Konflikte zu vermeiden und eine „künstliche Ordnung“ zu erschaffen, sei es Aufgabe der Theorie eine gerechte Verteilung zu befürworten, und eine Rechtfertigung dieser Grundsätze zu entwickeln.³² Für Rawls ist eine Gesellschaftsordnung sittlich wertlos und menschenrechtswidrig, wenn es ihr an Gerechtigkeit fehle, da der Mensch Recht auf gerechte gesellschaftliche, ökonomische und politische Verhältnisse habe.³³

Die Grundidee seiner Theorie ist, dass gerechtfertigte und objektiv verbindliche Prinzipien der Gerechtigkeit identisch sind mit den Prinzipien, die freie und rationale, nur an ihrem eigenen Interesse, ausgerichteten Personen wählen würden. Rationale Entscheidungen seien es dann, wenn sie ohne Willkürlichkeit, Emotionalität oder Habitualität getroffen wurden. Wenn alle verfügbaren Informationen nüchtern betrachtet wurden und die Person sich so entschieden habe um ihren persönlichen Nutzen zu maximieren, so habe sie rational entschieden.³⁴

Gerechtigkeitsprinzipien sind für Rawls das Produkt einer rationalen Einigung. Um zu dieser rationalen, gerechten Einigung zu kommen, sei ein anderer „Urzustand“ nötig. Der Urzustand müsse von einer Beschaffenheit sein, in denen Informationen, Risikoverhalten und Erfahrungen von Menschen noch nicht existieren. Rawls Urzustand charakterisiert sich durch den „Schleier des

³¹ Chantal Mouffe. *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism*. Wien, Dezember 2000. S.3

³² Wolfgang Kersting. *Rawls zur Einführung*. Hamburg, 1993. S.27-28

³³ *Ibid.* S.31

Nichtwissens“. Damit ist gemeint, dass die zu entscheidenden Personen noch nicht wissen, welche Lebensvorstellung gut oder schlecht sei, welche Haarfarbe schöner oder hässlicher sei, welcher Beruf mehr oder weniger Erfolg verspreche. Keiner kenne die Normen und keiner könne seine eigenen Fähigkeiten werten. Daraus ergibt, dass die Person, die Prinzipien zu wählen habe, von denen sie nicht wisse ob sie vorteilhaft für sie persönlich seien oder nicht, nach allgemeinen Gesichtspunkten entscheide, die sich der Allgemeinheit als förderlich erweisen. Es handele sich um Prinzipien, auf die sich gleiche, freie und rationale hinsichtlich ihrer Fähigkeiten und Neigungen unwissende Menschen entscheiden würden. Die rational produzierte Gerechtigkeit sei die Summe aller Partikularitäten, individuellen und ungleichen Merkmalen der Anfangssituation.³⁵

In diesem Urzustand werden somit die Grundsätze festgelegt, die von allen als gerecht und fair erachtet worden sind. Der fiktive Urzustand von Rawls beschreibt Menschen, die unter gerechten Bedingungen, gerechte Prinzipien, Grundsätze und Institutionen entwickeln, ohne zu wissen welche Position sie persönlich in der Gesellschaft einnehmen werden. Nur durch diese Unwissenheit könnten gerechte Regeln entwickelt werden.

In der Diskussion streben die Beteiligten danach, so Rawls, Grundgüter zu sichern: grundlegende Freiheiten und Rechte, Chancen und Einkommen, Vermögen und soziale Grundlagen der Selbstachtung. Angesichts dessen, dass jeder eher mehr haben will als weniger, erweise sich die Ungleichverteilung als unvorteilhaft.

Die allgemeine Gerechtigkeitsvorstellung von Rawls stellt die immateriellen und die materiellen Güter gleich. Für ihn sind soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten so zu gestalten, dass sie zu jedermanns Vorteil sind.³⁶ Das Gerechtigkeitsprinzip verlange eine gleiche Verteilung von Grundfreiheiten und politischen Rechten und eine Maximierung der individuellen Freiheit. Zu diesen Freiheiten gehöre Betätigungs- und Beteiligungsrechte, Rede- und Versammlungsfreiheit, Gewissens- und Religionsfreiheit. Dazu komme das Recht auf persönliches Eigentum, auf körperliche Unversehrtheit, auf Sicherheit und auf Freiheit vor Angst und Terror. Ein freier und fairer Zugang zu allen

³⁴ Ibid. S.37

³⁵ Ibid. S.44-45

³⁶ Ibid. S.50-51

Positionen politischer und gesellschaftlicher Funktionsmacht müsse ermöglicht werden. Diese Grundrechte müssten so gestaltet werden, dass eine maximale individuelle Freiheit gewährleistet werde.³⁷

Rawls Gedanken lassen sich in zwei wesentliche Punkte zusammenfassen.

- Jede Person hat ein gleiches Recht auf das umfassende System gleicher Grundfreiheiten, das mit dem demselben System von Freiheiten für alle vereinbar ist.
- Soziale und ökonomische Ungleichheiten sind zulässig wenn sie zum größten zu erwartenden Vorteil für die am wenigsten Begünstigten führen und mit Positionen und Ämtern verbunden sind, die allen unter Bedingungen fairer Chancengleichheit zur Verfügung stehen.³⁸

Um Gerechtigkeit und Fairness in einer Gesellschaft zu erlangen, müssten Grundfreiheiten und Grundrechte verankert sein, von denen alle BürgerInnen in gleicher und gerechter Form profitieren könnten. Für Rawls sind ein freier und gerechter Zugang zu Beteiligungsmöglichkeiten, Versammlungen, Arbeitsplätzen, individuelle Verwirklichung, gleiche Menschenrechte, etc., die Basis für eine gerechte Gesellschaft. Er räumt somit den Grundfreiheiten oberste Priorität ein, sie seien der Sockel der Gerechtigkeit. Dieses oberste Prinzip der individuellen Freiheit entspricht den Prinzipien der Wertschätzung der liberalen politischen Kultur des Westens.

Aus politischer Perspektive betrachtet entsprechen Rawls' Gerechtigkeitsprinzipien den Merkmalen eines liberalen und sozialen Rechtsstaates, einer demokratischen Ordnung und einer sozialen Marktwirtschaft.³⁹ Rawls hebt auch deutlich hervor, dass die Grundfreiheiten und ihr Vorrang deutlich auf einer erkennbaren liberalen Konzeption der Person basieren.⁴⁰

Im Gegensatz zu Barber bedeutet der politische Liberalismus nicht der Untergang der Demokratie und die Entmündigung der BürgerInnen. Im Gegenteil, für ihn sichert der Liberalismus und die repräsentative Demokratie

³⁷ Ibid S.51-52

³⁸ John Rawls. Die Idee des politischen Liberalismus. Frankfurt, 1992. S. 160

³⁹ Ibid. S. 52

⁴⁰ John Rawls. Die Idee des politischen Liberalismus. Frankfurt, 1992. S. 160

demokratische Institutionen, Grundrechte und Grundfreiheiten. Rawls baut auf den wesentlichen Verfassungsinhalten der liberalen Demokratie: Gewaltenteilung, Wahlrecht, politische Freiheiten und Rechtsstaat.

Die liberale Demokratie hat die Bedingungen für Gerechtigkeitsprinzipien geschaffen, sie sichert die individuelle Freiheit der Personen und trägt somit zu einer fairen Gesellschaft bei. Rawls unterstreicht die enge Verknüpfung von Demokratie und Liberalismus und stemmt sich gegen die Kritiken von rechts und links, dass liberale Demokratien Widersprüche in sich tragen.⁴¹ Rawls deutet auf die zentrale Rolle der liberalen Prinzipien hin und gibt ihnen eine zusätzliche moralische Dimension.

Natürlich steht Rawls nicht für eine freie Marktwirtschaft im strengen liberalen Sinne. Er tritt für einen Sozialstaat ein, der durch den „Umverteilungsliberalismus“ gekennzeichnet ist. Das heisst, für die gerechttheoretische Notwendigkeit dem Rechtsstaat ein Prinzip der sozialen Gerechtigkeit zu Seite zu stellen.⁴²

Rawls versucht eine Verbindung zwischen zwei auseinandergehenden Strömungen herzustellen: der von Locke und Hobbes modernen Freiheitsbegriff mit dem Recht auf Eigentum und Meinungsfreiheit mit den Prinzipien von Rousseau der gleichen politischen Rechte und der Wertschätzung des öffentlichen Lebens.⁴³

Für Rawls ist die liberale Demokratie die Antwort auf den Ruf nach Gleichheit und Freiheit. Auch wenn Rawls' Werk von vielen PhilosophInnen angegriffen worden ist, hat er stark die Diskussion über eine deliberative Demokratie beeinflusst. Seine Prinzipien wie z.B. der gleichen und gerechten Möglichkeiten der Demokratieausübung und die Einbettung von allgemeinen Grundrechten in einem liberalen Kontext finden sich in den Vorschlägen von Barber wieder.

Die Zugänge von Barber, Rawls und anderen Theoretikern wie Nozick, stellen die vielfältigen Auslegungen des Liberalismus dar. Für den Ultraliberalen Nozick bedeutet eine staatliche Umverteilung ein schlichter Rechtsspruch⁴⁴, für Rawls garantiert politischer Liberalismus Gerechtigkeit und Barber ist von der

⁴¹ Chantal Mouffe. *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism*. Wien, Dezember 2000. S.3

⁴² Wolfgang Kersting. *Rawls zur Einführung*. Hamburg, 1993. S.165

⁴³ Chantal Mouffe. *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism*. Wien, Dezember 2000. S.3-4

⁴⁴ Wolfgang Kersting. *Rawls zur Einführung*. Hamburg, 1993. S.166

bürgerfeindlichen Konzeption der liberalen Demokratie überzeugt. Die drei amerikanischen Theoretiker beleuchten den politischen Liberalismus von verschiedenen Richtungen, kritisieren sich stark, bauen jedoch aufeinander auf.

Im nächsten Kapitel wird der Ansatz der VerfechterInnen einer deliberativen, direkten Demokratie vorgestellt. Durch eine verstärkte Einbindung aller BürgerInnen soll eine größere politische und soziale Gerechtigkeit geschaffen werden. Der Ansatz ist modern und doch sehr alt. Der Glaube an die Volksherrschaft und der direkten Teilnahme der BürgerInnen an der Politik beginnt in Athen, geht über Rousseau und sozialistische Theorien und endet schließlich in der Forderung die direkte Demokratie in Form von Deliberation wieder aufleben zu lassen. Bobbio fordert eine „Demokratisierung der Gesellschaft“⁴⁵, Chantal Mouffe meint, „die radikale Demokratie ist die einzige Alternative“⁴⁶, Seyla Benhabib schreibt, dass die demokratische Legitimität nur durch einen Prozess der öffentlichen Deliberation gewährleistet werden kann⁴⁷, und Benjamin Barber plädiert für eine starke Demokratie, die zu einer Wiederbelebung der Bürgerschaft führen soll.⁴⁸

Für diese TheoretikerInnen bedeutet Repräsentation die Zerstörung der Partizipation und Bürgerschaft, und die Zerstörung der Bürgerschaft meint folglich die Zerstörung der Demokratie.

2. Die partizipatorische Demokratie

2.1. Definition

Im Folgenden möchte ich einen Überblick über die Theorie der direkten Demokratie geben. Die partizipatorische Demokratietheorie will den Kreis der Stimmberechtigten vergrößern und die Beteiligung an der Entscheidung über öffentliche Angelegenheiten erweitern.⁴⁹ Mit der Annahme von den endogenen Präferenzen folgt die These, dass der politische Wille jedes einzelnen Bürgers und der Gesamtheit der Abstimmungsberechtigten nicht dem Willensbildungs- und

⁴⁵ Vgl. Fußnote 28 S.52

⁴⁶ Chantal Mouffe. Dimensions of radical democracy. Bristol, 1992. S.1

⁴⁷ Seyla Benhabib. Democracy and difference. New Jersey, 1996. S.68

⁴⁸ Benjamin Barber. Starke Demokratie. Hamburg, 1994. S. 14

⁴⁹ Manfred G. Schmidt. Demokratietheorie. Augsburg, 1995. S.169

Entscheidungsprozeß vorgelagert, sondern Produkt desselben ist.⁵⁰ Somit soll der Prozeß der Prägung dieser Präferenzen in der öffentlichen Aussprache und Willensbildung möglichst klug organisiert werden. Daran schließt die Mobilisierung allgemeiner Interessen und ein Maximum an Beteiligung.⁵¹ Die partizipatorische Demokratietheorie hat ein Bild von den Eigenschaften und den Kompetenzen der BürgerInnen, das sich in vielen Aspekten von der liberalen Demokratie unterscheidet. Das StaatsbürgerInnenmodell der partizipatorischen Theorie betont (im Gegensatz zu liberaler Theorie), dass die BürgerInnen zu mehr Beteiligung fähig sind. In diesen Theorien setzt man auf den Eigenwert von Beteiligung und Demokratisierung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Ebenen, die noch nicht demokratisiert worden sind.

Dadurch entwickelt sich die These der Selbstverwirklichung und Transformation der BürgerInnen durch Beteiligung, Aussprache und öffentlicher Willensbildung. Der/die BürgerIn verwandelt sich zum/ zur vollentfalteten StaatsbürgerIn.⁵² Die partizipatorische Demokratietheorie beinhaltet mehr als nur Willensäußerung. Sie vereinfacht auch die Regierbarkeit, sie vergrößert die Chancen der konsensorientierten Konfliktaustragungen und bringt die Beteiligten zu einem solidarischen Handeln.⁵³

Eine funktionierende partizipative Demokratie baut auf anspruchsvollen Prozeduren der Beratung, Kommunikation und Beschlussfassung.⁵⁴ Diese Auffassung führt zu einer deliberativen Politik. Deliberative Politik ist eine Form der Willensbildung und Verständigung über öffentliche Angelegenheiten. Der Austausch von Meinungen, Beratungen, Konfliktaustragungen bilden das Herzstück der öffentlichen Debatte, die der Demokratie einen ganz neuen Wert beibringt.

2.2. Die starke Demokratie

Benjamin Barber stellt einen der Engagiertesten unter den PartizipationstheoretikerInnen dar. Das Gegenmodell der „mageren Demokratie“ ist die „starke Demokratie“, sie ist die Antwort auf die oben erwähnten

⁵⁰ Ibid. S. 169

⁵¹ Manfred G. Schmidt. Demokratietheorie. Augsburg, 1995. S.170

⁵² Ibid. S.173

⁵³ Ibid. S.174

⁵⁴ Ibid. S.176

Dilemmata. Die starke Demokratie von Barber strebt eine Wiederbelebung der BürgerInnenschaft an, in der die BürgerInnen selbst in einigen öffentlichen Bereichen über einen gewissen Zeitraum regieren.⁵⁵ Starke Demokratie definiert sich „als partizipatorische Politik, wobei Uneinigkeit bei Fehlen eines unabhängigen Grundes durch Teilhabe an einem Prozeß fortlaufender, direkter Selbstgesetzgebung und durch die Schaffung einer politischen Gemeinschaft aufgelöst wird, die es vermag, abhängige, private Individuen in freie Bürger und partikulare wie private Interessen in öffentliche Güter zu verwandeln.“⁵⁶ Barbers starke Demokratie baut auf den klassischen Theorien der Antike auf, ist jedoch nicht mit diesen gleichzusetzen. Es handelt sich um eine neue Theorie, die sich auf eine Vielzahl von Verfahren stützt und durch klassische Theorien von Gemeinschaft, staatsbürgerlicher Erziehung und Bürgerbeteiligung gefördert wird. Für Barber ist die starke Demokratie „die einzige durch und durch legitime Form der Politik“. ⁵⁷ Barber hält sich an die Position von Ambrose Bierces, der „Politik als die Wahrnehmung öffentlicher Angelegenheiten zum persönlichen Nutzen“, beschreibt.⁵⁸ Für diese Politik, so Barber, bedarf es einer staatsbürgerlicher Kultur, die folgende Bereiche umfasst: Haltung, Verhalten und Nichtregierungsorganisationen (NRG). ⁵⁹

Die Haltung der BürgerInnen bedeutet ihre Verantwortlichkeit, Verpflichtung, Toleranz, Respekt, etc. Diese werden als „bürgerliche Tugenden“ zusammengefasst. Das Verhalten beschreibt die Tatkraft, das Engagement, die Beteiligung der BürgerInnen. Es definiert die StaatsbürgerInnenschaft. NRGs umfassen freiwillige Vereinigungen, Schulen, Gewerkschaften, Vereine. Sie signalisieren den Organisationsgrad der Zivilgesellschaft. Die partizipative Demokratie bietet für Barber diese bürgerliche Infrastruktur und Haltung, die für eine starke Demokratie nötig sind.⁶⁰

Für Barber entsteht Politik erst durch eine starke Demokratie⁶¹. Denn „politisch zu sein, bedeutet entscheiden zu müssen“. ⁶² Entscheidungen könne man aber

⁵⁵ Benjamin Barber. Starke Demokratie. Hamburg, 1994. S. 9 und S.14

⁵⁶ Ibid. S. 120

⁵⁷ Ibid. S.15-16

⁵⁸ Ibid. S.32

⁵⁹ Ibid. S.19

⁶⁰ Ibid. S.21

⁶¹ Ibid. S. 104

nur durch Handlungen kundtun. Deswegen sei die Handlung das Herzstück der partizipatorischen Politik und folglich der Demokratie. Für ihn ist Politik Handlung und dreht sich um Handlung. Dieses Handeln beschränke sich jedoch auf das öffentliche Handeln, das Handeln in der *res publica*. Wenn politisch gehandelt werde, würden Entscheidungen getroffen. Diese Entscheidungen entstünden durch Diskussionen, Beratschlagungen, Absprachen. Unüberlegtes und willkürliches Handeln ist für Barber kein politisches Handeln.⁶³ Mit der Handlung sei das Sprechen verbunden, es stelle den wichtigsten Punkt in der deliberativen Politik dar. Für Barber lässt sich das Sprechen in neun Kategorien unterteilen: die Artikulation von Interessen; Überredung; Festlegen der politischen Tagesordnung; Ausloten von Wechselseitigkeiten; Ausdruck von Zugehörigkeit und Gefühl; Wahrung der Autonomie; Bekenntnis und Ausdruck des Selbst, Reformulierung und Gemeinschaftsbildung als Schaffung öffentlicher Interessen, gemeinsamer Güter und aktiver Bürger.⁶⁴ Und dadurch schließt sich wieder der Kreis: für „überlegte und vernünftige“ Entscheidungen, die über den Prozess der Deliberation gehen, sind Begriffe wie Bürgerschaft unerlässlich. Nur Menschen mit staatsbürgerlichem Bewusstsein sind bereit, vernünftige, öffentliche Entscheidungen zu treffen.

Für Barber erfolgt durch Partizipation eine Erhöhung der sozialen Verantwortung, eine staatsbürgerliche Erziehung, eine Intensivierung der Gespräche unter den BürgerInnen. Der dynamische Akt der Partizipation strebe nach einer aktiven Zustimmung der BürgerInnen und steigere den Prozess der Identifikation und Empathie derselben.⁶⁵

Die partizipative Demokratie sieht sich nicht als radikales Gegenkonzept der repräsentativen Demokratie. Sogar Barber meint, sie hat einiges mit ihrer Schwester, der liberalen Demokratie, gemein.⁶⁶ Sie stellt in der Praxis eine Erweiterung, Ergänzung und Vertiefung der liberalen Demokratie dar. Dies ist für Barber unerlässlich, denn eine schwache Bürgerschaft gefährdet ebenfalls repräsentative Institutionen.⁶⁷ Für Barber erzeugt direkte Demokratie eine neue

⁶² Ibid. S. 105

⁶³ Ibid. S.112

⁶⁴ Ibid. S. 176

⁶⁵ Ibid. S. 23

⁶⁶ Ibid. S.100

⁶⁷ Ibid S.23

Demokratie. Somit erreichen repräsentative Institutionen durch eine vermehrte Bürgerbeteiligung eine erhöhte demokratische Legitimität.

Die Idealform der starken Demokratie, sieht für Barber wie folgt aus:⁶⁸

<i>Politische Funktionsweise</i>	<i>Werteorientierung</i>	<i>Institutionelle Ausrichtung</i>	<i>Stellung der BürgerInnen</i>	<i>Stellung der Regierung</i>
Teilhabe	Aktiv sein	Populistisch	Zentralisiert und aktiv	Dezentralisiert und aktiv

Es ist die Politik der BürgerInnenbeteiligung, eine Selbstregierung von tätigen Menschen. Die Selbstregierung wird durch Institutionen betrieben, die eine dauerhafte Beteiligung der BürgerInnen erleichtern. Die entscheidenden Begriffe sind Tätigkeit, Prozess, Selbstgesetzgebung, Schaffung einer Gemeinschaft und Transformation. Eine Politik der Bürgerbeteiligung ist ein endloser Prozess der Beratung, Entscheidung und des Handelns.⁶⁹

Für Barber sollte eine direkte Demokratie realistisch und praktikabel sein und repräsentative Institutionen ergänzen. Sie sollte eine Regierung der BürgerInnen sein und Schutz für Minderheiten garantieren.⁷⁰

Konkret schlägt Barber eine Einführung von nationalen Nachbarschaftsvereinigungen vor (Vernetzung aller Nachbarschaftsvereine in den USA). In diesen Vereinen sollten Foren und Versammlungen organisiert, in denen in deliberativer Form Sachprobleme beraten und Rechenschaftsberichte abgehalten werden. Der Rechenschaftsbericht der PolitikerInnen würde direkt an die Bürgerschaft weitergegeben werden. Eine Art „Fragestunde“ an die regionalen PolitikerInnen wäre dazu gedacht. In den Foren sollten lokale Debatten stattfinden, in denen Beschwerden, örtliche Streitigkeiten und Interessensvertretung behandelt würden.⁷¹ Die Interessenskonflikte sind für Barber eine elementarer Punkt der Partizipation, denn „da wo der Konsens aufhört, beginnt die Politik.“⁷²

Die Partizipationstheorie muss sich immer wieder der Kritik stellen, dass sich keine BürgerInnen an den Foren beteiligen würden, da sie zu apathisch seien.

⁶⁸ Ibid. S.132

⁶⁹ Ibid. S.147

⁷⁰ Ibid. S.234

⁷¹ Ibid. S.242-244

⁷² Ibid.

Darauf meint Barber: "Sie sind apathisch, weil sie machtlos sind und nicht machtlos, weil sie apathisch sind."⁷³

Andere Anhängerinnen der deliberativen Demokratie haben ähnliche Argumente. Für Benhabib heisst Deliberation informiert werden und informiert sein.⁷⁴ Durch deliberative Politik nehme die selbständige und kritische Reflexion zu. Durch Diskussionen und Meinungs austausch würden eigene Standpunkte und Argumente überdacht. Personen, die noch keine gefestigte Meinung zu einem Thema hätten, könnten durch eine fruchtbare Diskussion zu einer klaren Meinung kommen.⁷⁵ Durch Beratungen und Konfliktaustragung in öffentlichen Debatten steige auch die Qualität der Argumente. Menschen, die andere von ihrem Standpunkt überzeugen wollen, müssten gute Argumente bereitstellen. Für Benhabib kommt es durch Deliberation zu einer „erweiterten Mentalität“ (enlarged mentality).⁷⁶

So garantiert für Seyla Benhabib eine öffentliche Deliberation die politische Legitimität und Rationalität. Für sie erhalten Normen und Regeln nur dann Gültigkeit wenn alle Personen, die davon betroffen sind, bei der Formulierung über einen deliberativen Prozess beteiligt gewesen wären. Chancengleichheit sei dabei das nächste Stichwort: alle Beteiligten müssten die gleichen Voraussetzungen haben, am Prozess teilnehmen zu können, zu Wort zu kommen, eine Rede zu beginnen, Argumente einzuwerfen, Regeln in Frage zu stellen und allgemein zu hinterfragen.⁷⁷ Nur unter gleichen und freien BürgerInnen könne eine erfolgreiche, deliberative Demokratie durchgeführt werden.

Der zweite Aspekt der durch Deliberation entstehe, sei eine Erhöhung des Informationsflusses. Durch Besprechungen und Diskussionen finde ein reger Meinungs austausch statt. Dieser erweitere den Informationsstandpunkt aller Beteiligten. Denn niemand könne alle Perspektiven der Beteiligten kennen und kein Individuum könne alle Informationen haben, inwieweit eine Entscheidung

⁷³ Ibid. S.246

⁷⁴ Ibid. S. 71

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid. S. 72 Zitiert nach: Hannah Arendt, „The Crisis in Culture“, in *Between Past and Future: Six exercises in Political thought* (New York: Meridian, 1961), 220-21.

⁷⁷ Seyla Benhabib. *Democracy and difference*. Ney Jersey, 1996. S.70

jede Person betreffen wird. Auch ist Benhabib von einer nötigen Konfliktaustragung überzeugt. Unterschiedliche Meinungen und Anschauungen seien das Fundament von modernen und pluralistischen Gesellschaften. Die deliberative Demokratie könne Konflikte in Verhandlungen verwandeln, akzeptable Formulierungen erzeugen und die Chance seinen Glauben und Standpunkt zu überdenken, gewährleisten. Nur durch soziale Konflikte kann auch Kooperation entstehen.⁷⁸

Der letzte Aspekt, den die Autorin anführt, ist die Steigerung von aktiven Organisationen, die durch den deliberativen Charakter der Politik entsteht. Damit stellt sie die Verbindung zu neuen Bewegungen, Strömungen, Interessensvertretungen, BürgerInneninitiativen und Parteien her.⁷⁹

Zusammenfassend steigert für Benhabib die deliberative Demokratie die Legitimität und Rationalität von Regierungen, die sogar zu deren Profilierung führen könnte. Außerdem hat sie einen hohen informativen Charakter und garantiert die Freiheit und Gleichheit der Beteiligten. Sie steigert die Selbstreflexion und die Meinungsbildung der BürgerInnen und trägt zu einer erweiterten Mentalität bei. Durch ausgetragene Werte- und Interessenskonflikte entstehen neue Prozesse, die zu einem kooperativen Verhalten führen können. Die Deliberation fördert die Pluralität von zivilgesellschaftlichen Organisationen und ihre Vernetzung und ist deshalb die angemessene Antwort auf die modernen, komplexen und pluralistischen politischen Systeme.

Auch Chantal Mouffe hält ein Plädoyer für die Schaffung eines / einer neuen Staatsbürgers / Staatsbürgerin. Die Kernfrage bei Mouffe ist, wie eine neue Bürgerschaft geschaffen werden könne, die in einer pluralistischen, modernen Gesellschaft besteht, in der Freiheit und Gleichheit aller gewährleistet werde. Der fließende Übergang zwischen BürgerIn und privatem Individuum, zwischen Freiheit und Gleichheit sei die neue Herausforderung moderner Politik.⁸⁰ Auch sie empfindet, dass die Konzepte wie „Gemeinschaft und Bürgerschaft“ im liberalen Individualismus völlig untergegangen sind. Sie fordert zu einer aktiven

⁷⁸ Ibid. S.73

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid. S.283

Teilnahme auf im klassischen republikanischen Sinne.⁸¹ Die neue, radikal demokratische Bürgerin müsse eine aktive sein, jemand, der/die sich auch wie eine BürgerIn verhielte: einE BürgerIn, der/die auch aus der Perspektive der Gemeinschaft heraus denke und handele. Es müsse zu einem neuen Konzept der Politik kommen; zu einem Konzept, in dem die Menschen sich als aktive BürgerInnen sehen innerhalb einer Gemeinschaft.⁸² In der Gemeinschaft müsse die Freiheit, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit gewährleistet sein sowie genug Platz für eine pluralistische Gesellschaft bestehen.

2.3. Kritik an der Partizipationstheorie

Die Partizipationstheorie muss sich oft harter Kritik stellen. Der häufigste Vorwurf ist der geringe Realismus und die utopische Vorstellung einer Gesellschaft. Für viele ist die Theorie nur normativ aber nicht praktikabel. Die Soll-Werte würden zu hoch gesteckt, dass eine praktische Umsetzung unrealistisch werde. Kritisiert wird, dass der Partizipationstheorie ein hoffnungsloses überoptimistisches Menschenbild zugrunde liege. Es werde übersehen, dass der Mensch ein Maximierer seines individuellen Eigennutzes sei und nur unter bestimmten Bedingungen zur Kooperation fähig.⁸³

Dazu komme, dass die Kosten-Nutzen Berechnung sich nach Gruppen unterscheide. Die Belohnung der Beteiligung werde auf die Gesellschaft ganz unterschiedlich verteilt, nicht alle haben den gleichen Nutzen bei gleicher Beteiligung. So gebe es Menschen, die durch die Beteiligung mehr profitieren würden als andere. Damit würden die Vorteile der Beteiligung ungleichmäßig verteilt.

Weiter besagt die Kritik, dass durch umfassende Demokratisierung die Gefahr bestände eines Mehrheitsdespotismus. Dieser Despotismus könne in einer selbsternannten Avantgarde der Bürgerschaft münden, die aber nicht die gesamte Gesellschaft repräsentiere, sondern nur die Interessen einer Klasse (dabei wird Bezug auf die marxistisch-leninistischen Erfahrungen genommen).⁸⁴

⁸¹ Chantal Mouffe. Dimensions of radical democracy. Bristol, 1992. S.3

⁸² Ibid.

⁸³ Manfred G. Schmidt. Demokratietheorie. Augsburg, 1995. S.174

⁸⁴ Ibid. S.175

Ein anderes Gegenargument ist die Überlastung der BürgerInnen. Eine expansive Demokratisierung überfordere die BürgerInnen, da nur ein bestimmtes Maß an Beteiligung zumutbar sei. Die Partizipationstheorie überschätze die Kompetenzen und Ressourcen der BürgerInnen. Dazu zähle der niedrige Informationsstand, das geringe Zeitbudget und die fehlende Bereitschaft sich zu beteiligen. Bei zu hohen Forderungen der Partizipation könnte es zu einer Destabilisierung des politischen Systems kommen, da die erforderliche Balance von Konflikt und Konsens aus den Fugen geriete.

Im Gegensatz zu Barber meint Bobbio, dass zu viel Partizipation schädlich sei. Für ihn ist die Ausweitung der Partizipation die Kehrseite der politischen Apathie. „Eine exzessive Politisierung kann auch in eine erneute Rückkehr ins Private münden“, so Bobbio.⁸⁵

Andere KritikerInnen meinen, dass eine geringe Beteiligung keine Gefahr für die Demokratie darstelle. Für Detjen sind Institutionen eines demokratischen Verfassungsstaates so beschaffen, dass sie auch bei geringer Wahlbeteiligung funktionieren. Für ihn bedeutet auch eine hohe Anzahl an Parteimitglieder kein Zeichen einer starken Demokratie. Eine repräsentative Demokratie brauche keine ständige politische Partizipation der BürgerInnen, es werde lediglich eine innerliche Bejahung erwartet. Er meint, dass es rationaler sei, politisch passiv zu bleiben, da politischer Aktionismus einen unzumutbaren Mehraufwand darstelle. Für ihn bedeutet eine geringe Partizipation der BürgerInnen keine Gefährdung der Demokratie, da es in der Demokratie kein Zwang gäbe, sich zu beteiligen.⁸⁶

3. Schlussbemerkung

Auch wenn die Partizipationstheorie stark kritisiert wird und sich traditionelle bzw. etablierte Parteien sich mit ihr nicht anfreunden können, gewinnen die Formen der direkten Demokratie immer mehr an Prestige und Zustimmung. De facto zählt der Nachweis, dass es in westlichen Ländern eine große Nachfrage nach politischen Beteiligungsprozessen gibt.⁸⁷ Dass BürgerInnen die aktive Beteiligung des politischen Einflusses wahrnehmen, wird durch die steigende

⁸⁵ Norberto Bobbio. Die Zukunft der Demokratie. Berlin, 1988. S.54

⁸⁶ Joachim Detjen. Leitbilder der Demokratie-Erziehung: Reflektierte Zuschauer – interventionsfähige Bürger – Aktivbürger. Konferenz der Bundeszentrale für politische Bildung “Active participation or return to privacy?” Potsdam, Oktober 2001. www.bpb.de Heruntergeladen 8/2002

⁸⁷ Manfred G. Schmidt. Demokratietheorie. Augsburg, 1995. S.179

Anzahl von unkonventionellen Partizipationsmöglichkeiten ersichtlich. Während die konventionellen Beteiligungsformen abgenommen haben, haben unkonventionelle wie BürgerInneninitiativen, Boykottaufrufe, Unterschriftensammlungen, unfriedliche Demonstrationen, Sitzblockaden, etc. zugenommen.⁸⁸ Und auch die institutionalisierte direkte Demokratie setzt sich langsam durch. Ob in Frankreich (St. Denis), Spanien (Rubí), Brasilien (Porto Alegre), USA (Madison) oder Indien (Kerala), in den unterschiedlichsten Ländern und Kulturen werden Beteiligungsmodelle erprobt.

In den nächsten Kapiteln wird eine praktische Umsetzung der Partizipationstheorie vorgestellt. Das Modell von Porto Alegre in Brasilien geht zwar seinen eigenen Weg, losgelöst von den theoretischen Ansätzen der deliberativen PhilosophInnen, weist aber viele Elemente der hier vorgestellten Theorien auf. Auf der anderen Seite wird durch Porto Alegre ersichtlich, dass viele Kritikpunkte an der Partizipationstheorie widerlegbar sind. In dieser Arbeit soll das Beteiligungsmodell von Porto Alegre als ein Beispiel dafür vorgestellt werden, dass eine aktive Bürgerschaft in einem liberalen Rahmen möglich ist.

⁸⁸ Joachim Detjen. Leitbilder der Demokratie-Erziehung: Reflektierte Zuschauer – interventionsfähige Bürger – Aktivbürger. Konferenz der Bundeszentrale für politische Bildung “Active participation or return to privacy?” Potsdam, Oktober 2001. www.bpb.de Heruntergeladen 8/2002

Kapitel II: Direkte Demokratie in Porto Alegre

1. Einführung in das Land Brasilien

Das Partizipationsmodell, das im Mittelpunkt der Arbeit steht, wurde in Brasilien entwickelt und umgesetzt. Um einen groben Überblick über das Land zu bekommen, werden hier die Geschichte, die Bevölkerungsstruktur, das politische System und die wirtschaftliche Lage Brasiliens angerissen.

1.1. Historischer Hintergrund

Nach drei Jahrhunderten Kolonialherrschaft Portugals, erklärte Brasilien 1822 seine Unabhängigkeit. 1824 wurde eine liberale Verfassung verabschiedet, die auf einer konstitutionellen Monarchie basierte. Das Land erlebte einen wirtschaftlichen Aufschwung, insbesondere der Süden industrialisierte sich zunehmend. 1888 wurde der Sklavenhandel abgeschafft (durch das Goldene Gesetz) und 1889 wurde die Republik ausgerufen. Die neue Verfassung von 1891 bestimmte Brasilien zum Bundesstaat nach dem Vorbild der USA mit beträchtlicher Autonomie für die Provinzen. Durch wachsende Industrialisierung und hohe Einwanderungszahlen entstand ein starkes Industrieproletariat, das die Gesellschaftsstruktur veränderte.⁸⁹

Zwischen 1930-1945 wurde der „Estado Novo“ (der neue Staat) von Getúlio Dornelles Vargas proklamiert: Vargas erweiterte die Präsidialvollmachten und baute diese in eine persönliche Diktatur aus. Er drängte den Einfluss der Großgrundbesitzer zurück und verbesserte durch Sozialreformen die Situation der untersten Schichten. Doch angesichts des starken demokratischen Drucks trat Vargas 1945 zurück. 1946 kehrte Brasilien zur parlamentarischen Demokratie zurück. Doch das Scheitern des Führers der PTB (Partido Trabalhador Brasileiro= Arbeiterpartei), Marques Goulart, provozierte das Eingreifen des Militärs. Zwischen 1964 und 1985 war Brasilien eine Militärdiktatur. In dieser Zeit kam es zum brasilianischen Wirtschaftswunder: die Senkung der Inflationsrate. 1982 wurden erstmals wieder freie Kongress- und Gouverneurswahlen abgehalten. Doch zu den ersten direkten Wahlen des Präsidenten kam es erst 1990.

⁸⁹ Staaten der Weltgeschichte. Chronik Handbuch. Gütersloh/München, 1996. S.410

1995 gewann der Sozialdemokrat Henrique Cardoso mit 53% der Stimmen die Wahlen. Er widmet sich in erster Linie der Sanierung der Wirtschaft und setzte 1995 per Verfassungsänderung die Privatisierung von Staatsmonopolen durch.⁹⁰

1.2. Land und Leute:

Brasilien ist das größte und bevölkerungsreichste Land Südamerikas und grenzt an alle südamerikanischen Länder, mit Ausnahme von Ekuador und Peru. Die größten Städte sind: São Paulo 9,839,753; Rio de Janeiro 5,551,909; Salvador 2,070,296; Belo Horizonte 1,529,566; Brasília 1,492,542; Recife 1,296,995; Pôrto Alegre 1,237,223; Manaus 1,005,634; Goiânia 912,136; Curitiba 841,882; Belém 765,476; Campinas 748,076; Fortaleza 743,335.⁹¹

Brasilien verfügt über reiche Bodenschätze wie Gold, Nickel, Uranium und Öl. Nur 5% des Bodens werden bewirtschaftet. Doch massive Waldrodungen, hohe Wasser und Luftverschmutzungen in den Metropolen sind umweltpolitische Probleme geworden. 1999 unterzeichnete Präsident Cardoso zum ersten Mal in der brasilianischen Geschichte ein Gesetz, in dem Umweltzerstörung definiert wird und diese als Delikt angesehen wird.

Brasilien hat ca. 168 Millionen EinwohnerInnen, die in vier ethnische Gruppen unterteilt werden können: über die Hälfte sind Weiß, 38% Mischlinge, 6% Schwarze und 1% machen AraberInnen und JapanerInnen aus.

80% der BrasilianerInnen bekennen sich zum katholischen Glauben und 83.2% sind alphabetisiert, ohne nennenswerten Unterschied zwischen Frauen und Männern. Brasilien gehört zu den Ländern, die einen der größten Klassenunterschiede weltweit aufweisen. Gehälter von ManagerInnen, die 42-mal so hoch sind wie die von ärmeren ArbeiterInnen sind keine Seltenheit.

Das durchschnittliche Jahreseinkommen je EinwohnerIn beträgt 3.960 \$ US und 17.4% der BrasilianerInnen leben unter der Armutsgrenze. Eine Verarmung der Bevölkerung bzw. ein Schwinden der fragilen Mittelschicht und eine steigende Kriminalitätsrate charakterisieren das moderne Brasilien.

⁹⁰ Staaten der Weltgeschichte. Chronik Handbuch. Gütersloh/München, 1996. S.411

⁹¹ www.cia.gov/cia/publications/factbook Heruntergeladen am 15.11.2001

1.3. Politisches System:

Brasilien ist eine Föderative Republik. Das Land ist in 26 Bundesländer unterteilt: (Acre, Alagoas, Amapa, Amazonas, Bahia, Ceara, Espirito Santo, Goias, Maranhao, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Para, Paraiba, Parana, Pernambuco, Piaui, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondonia, Roraima, Santa Catarina, Sao Paulo, Sergipe, und Tocantins). Die Bundesstaaten setzen sich ihrerseits aus Regierungsbezirken, den Municipien, zusammen. Im städtischen Raum bildet die Stadt die politisch-administrative Einheit des Municipiums (Gemeinde), so zum Beispiel auch in Porto Alegre.

Die Verfassung datiert von 1988. Das Wahlrecht gilt ab 16 Jahren, verpflichtend ist es ab 18 bis 70 Jahre.

Präsident und Premier ist Henrique Fernando Cardoso. Vize-Präsident Marco Maciel. Wahlen finden im 4-Jahres-Rhythmus statt. In Brasilien besteht ein 2-Kammer System aus dem Congresso Nacional (Kongress) mit 81 Sitzen (jeweils drei von jedem Bundesstaat gewählt nach dem Mehrheitsprinzip und für eine Dauer von 8 Jahren) und dem Abgeordnetenhaus (Camara dos Deputados) mit 513 Sitzen, gewählt nach dem proportionellen System und für eine Dauer von 4 Jahren. Folgende politische Parteien sind im Parlament vertreten: Liberale Front, (PFL), Soziale Demokratische Partei Brasiliens (PSDB), Demokratische Partei Brasiliens (PMDB), Fortschrittliche Partei Brasiliens (PPB), Arbeiterpartei (PTB), Demokratische Arbeiterpartei (PDT), Sozialistische Partei Brasiliens, Liberale Partei (PL) und noch 14 kleinere Parteien.⁹²

⁹² www.cia.gov/cia/publications/factbook Heruntergeladen am 15.11.2001

1.4. Wirtschaftliche und soziale Kennziffern⁹³:

Dienstleistung: (in %)	62,8
Industrie: (in %)	28,8
Landwirtschaft: (in %)	8,4
BSP/Kopf: (US\$)	4790
Inflation: (in %)	8,9
Arbeitslosigkeit: (in %)	9
Urbanisierung: (in %)	78
Bev.-Wachstum/Jahr: (in %)	1,4
Kindersterblichkeit: (in %)	4,2
EinwohnerIn pro Ärztin:	847

1.5. Schlussbemerkung

Wie aus den Daten hervorgegangen ist, stellt Brasilien nicht die idealen Ausgangsbedingungen für ein Partizipationsmodell dar. Jahrzehntelange Diktaturen, autoritäre Regierungen, Korruption und Klientelismus weisen auf eine Entmachtung der BürgerInnen hin. Die hohe Armutsrate und die klaffenden Unterschiede zwischen Arm und Reich stellen die systematische Benachteiligung großer Bevölkerungsschichten dar. Nichtsdestotrotz konnte sich seit Mitte der 80er eine demokratische, politische Kultur entwickeln, die in Porto Alegre in ein beispielhaftes Modell mündete.

2. Porto Alegre und das Orçamento Participativo

Porto Alegre bedeutet „Glücklicher Hafen“ und ist die Gründungsstadt des Partizipationsmodells „Orçamento Participativo“. Im folgenden Kapitel wird die Entstehung des Modells erläutert sowie wie die Abläufe und der Funktionsmechanismus erklärt.

2.1. Einführung und Entstehung:

Porto Alegre ist die Hauptstadt des Bundeslandes Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, mit einer EinwohnerInnenzahl von über 10 Millionen⁹⁴, liegt im Süden Brasiliens und grenzt an Uruguay.

⁹³ www.erdkunde-online.de Heruntergeladen 6.12.2001

⁹⁴ Clóvis Zimmermann. Direkte Demokratie auf Landesebene. In: Vom Süden lernen. Materialien 70. Düsseldorf, 2002. S.41



Porto Alegre zählt zu den größten Städten Brasiliens und hat knapp 1,3 Millionen EinwohnerInnen. Der Großraum Porto Alegre zählt sogar über 3,3 Millionen EinwohnerInnen. Die Stadt hat ein subtropisches Klima mit vier Jahreszeiten.⁹⁵ Die Lebensqualität ist mittlerweile eine der höchsten von ganz Brasilien. Durch seine Größe ist es das wichtigste ökonomische und politische Zentrum des Bundesstaates. Wie in den anderen brasilianischen Städten unterlag Porto Alegre einem rasanten Urbanisierungsprozess: zwischen 1960 und 1980 verdreifachte sich die EinwohnerInnenzahl. Das städtische Siedlungsgebiet hat sich dadurch verfünffacht. Die Wohnungssituation wurde für die ärmeren Schichten immer prekärer. Ende der 80er lebte ein Drittel der Stadtbevölkerung in den „vilas“, in Blechhütten.⁹⁶

1989 gewann die PT (partido dos trabalhadores = Arbeiterpartei) die Oberbürgermeisterwahlen. Die PT warb während der Wahlkampagne mit der Einführung eines neuen Modells, in dem die Stadtbevölkerung über das verfügbare Haushaltbudget der Stadt entscheiden dürfe. Die PT hatte als Regierungsprogramm vor, eine Art Machttransfer an die organisierte Arbeiterschaft zu verwirklichen. Die Partei wollte einen Teil der

⁹⁵ Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S. 39

⁹⁶ Zander Navarro. Democracia e controle social de fundos públicos-o caso de “orcamento participativo“ de Porto Alegre. Caracas, 1996. www.worldbank.org Heruntergeladen 6/2001

Entscheidungsmacht mit bisher ausgegrenzten und benachteiligten Akteuren teilen. Eine Demokratisierung des Haushaltplanes sollte durchgeführt werden. Die Umsetzung einer alternativen, gerechteren und bürgernahen Administration sollte durch eine verstärkte Kontrolle der Gesellschaft über die Stadt, durch mehr Transparenz und auf Recht auf politische Partizipation erfolgen. Damit verbunden war die Vorstellung, dass die BürgerInnen aktive PartnerInnen und ProtagonistInnen der öffentlichen Politik seien. Seit 1989 wird der Haushaltsplan unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft erstellt.⁹⁷

2.2. Das Modell: Orcamento Participativo

Im folgenden Abschnitt wird der administrative Prozess des Partizipativen Haushaltes beschrieben. Das Orçamento Participativo besteht nun schon über 13 Jahre und wurde jedes Jahr überdacht und an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst. Es ist ein offener, modellierbarer Prozess. Die folgenden Beschreibungen basieren auf Informationsmaterial der Jahre 1997-2001. Neue Entwicklungen können sich mittlerweile ergeben haben, die hier nicht mehr aufgezeichnet sind.

2.2.1. Geographische Ausgangssituation:

Die Stadt Porto Alegre wurde in 16 Stadtteile oder „Regionen“ (Bezirke) nach ihren kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Merkmalen aufgeteilt. Diese Aufteilung wurde unter Mitwirkung der BürgerInnen, die in Nachbarschaftsvereinigungen organisiert waren, durchgeführt. Es stellte sich nicht als besonders schwierig dar, da die „Regionen“ im wesentlichen schon bestanden. Die EinwohnerInnenzahl der Regionen variiert zwischen 5.000 (Ilhas) und 300.000 (Centro), doch die meisten Regionen liegen zwischen 40.000 – 100.000 EinwohnerInnen.⁹⁸ In Regionen mit starker Mobilisierung wurde zudem eine Unterteilung in Mikroregionen vorgenommen. Das ist der Fall von Humaitá, Leste, Lomba, Noreste, Partenon, Extremo Sul und Sul.

Der folgende Plan stellt die Regionen mit dem jeweiligen Namen dar.

⁹⁷ Clovis Zimmermann. Neue Ansätze und Ideen. www.mitarbeit.de/publikationen Heruntergeladen 10/2001

⁹⁸ Rebecca Neaera Abers. Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil. Boulder, USA, 2000. S.72

Aufteilung der Stadt Porto Alegre in Regionen⁹⁹



In den 16 Regionen werden zwei Mal im Jahr öffentliche BürgerInnenversammlungen einberufen. Jeder Stadtteil entscheidet dann, welche Prioritäten der 12 möglichen Themengebiete gesetzt werden. Es können fünf Themengebiete als prioritär gewählt werden. Die Bevölkerung einer Region entscheidet sich für das Thema, das ihre Region am stärksten betrifft. Die 12 verschiedenen Bereiche sind¹⁰⁰:

Tiefbau (DEP)¹⁰¹

(Wasserversorgung, Wassernetz, Abwasser, Leitung von Regenwasser; Entwässerung, Graben)

Asphaltierungen (SMOV)

(Sanierung von Straßen; inklusive Bürgersteige, Treppen, Unterführungen, kleine Brücken)

Wohnen und Grundstücksregulierung (DEMHAB)

(Regulierung der Grund- und Liegenschaften; Unterkunft; Urbanisierung; Bau von neuen Wohnungsmöglichkeiten)

⁹⁹ www.portoalegre.gv.br/regimentointerno Heruntergeladen 6/2002

¹⁰⁰ Tarso Genro/Ubiratan de Souza. Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. 1998, Paris. S.95 und www.portoalegre.gv.br/regimentointerno. Heruntergeladen 5/2002

¹⁰¹ Die in den Klammern gesetzte Buchstaben, sind die Abkürzungen auf Portugiesisch für das jeweilige Themengebiet

Sozialleistungen (FESC)

(kurzfristige Aufnahme von Jugendlichen und Kindern - außerschulische Programme, Einrichtungen, die zur kurzzeitigen Aufnahme dienen; Empfang von Familien-Unterstützung für Familien; Pflege von Erwachsenen- sozialer Pflege, Rehabilitierung, Notfall- Unterbringung; Pflege von SeniorInnen)

Erziehung (SMED)

Kindergartenerziehung; Einrichtungen von Kindergärten; Erneuerung von Schulen; Grundschulausbildung, Vergrößerung und Erneuerung; Ausbildung für Jugendliche und Erwachsene, Alphabetisierungsprogramm)

Sozialfürsorge (FESC)

Rehabilitierung, Erweiterung und Erneuerung von Krankenhäusern und Gesundheitszentren; Erweiterung der Basisleistungen für Gesundheit)

Stadtorganisation (SMOV)

Öffentliche Beleuchtung; Renovierung und Vergrößerung von BürgerInnenzentren Versorgung; Vergrößerung von kommunalen Zentren

Öffentlicher Nahverkehr (SMT)

Haltestellen; Signalisierung, Beschilderung

Wirtschaftsförderung (SMIC)

(Super-)Märkte; Beschäftigungsprogramme, Förderung bei Unternehmungsgründung

Erholungsgebiete (SMAM)

Erneuerung von Parks und Plätzen, Kinderspielplätze

Kultur (SMS)

Kulturelle Einrichtungen und Veranstaltungen und Aktionen

Sport und Freizeit (SME)

Fußballplätze, Sporteinrichtungen, Freizeiteinrichtungen, Vergnügungsmöglichkeiten

Wenn das größte Anliegen einer Region z.B. Kanalisation ist, dann wählen die BürgerInnen den Sachbereich „Tiefbau“ und spezifizieren es durch „Kanalisation“. Die Forderungen der verschiedenen Regionen können ganz unterschiedlich sein; einige Regionen setzen sich für ein größeres kulturelles Angebot ein, andere wollen, dass flächendeckende Straßenbeleuchtung installiert werde. Die Prioritäten betreffen jedoch immer nur den jeweiligen Stadtteil,

manchmal nur wieder bestimmte Viertel oder Straßen. Für gesamtstädtische Forderungen wurden die thematischen Foren bzw. Versammlungen gegründet.

2.2.2. Die thematischen Foren

1994 wurden fünf thematische Foren für die ganze Stadt gegründet um über folgende Sachthemen zu beraten¹⁰²:

- Verkehr und Transportwesen
- Gesundheit und Soziales
- Erziehung, Kultur und Freizeit
- Wirtschaftsentwicklung und Steuerpolitik
- Stadtentwicklung und –Organisation
- Umweltsanierung (seit 2001)

Diese neue Partizipationsform ermöglicht es, über die Regionen hinaus demokratische Entscheidungen zu treffen sowie eine Öffnung des Prozesses für andere Bereiche. Organisationen und Akteure wie Intellektuelle, GewerkschaftlerInnen, LandwirtInnen, StudentInnen, ÖkologInnen und UnternehmerInnen sollen dadurch vermehrt angesprochen werden. Durch die thematischen Foren soll das Interesse für die gesamte Stadtentwicklung geweckt werden.¹⁰³

Durch die thematischen Foren lernen die BürgerInnen über den eigenen Tellerrand hinaus zu schauen und sich nicht nur für die eigene Straße oder Umgebung zu interessieren. Die Beschlüsse, die hier gefällt werden, betreffen größere Projekte, die langfristig geplant werden und auch höhere Geldsummen schlucken.

Die Treffen der Regionen und der thematischen Foren werden in „Rodas“ bzw. Versammlungsrunden unterteilt. Die „rodas“ sind die wichtigsten Versammlungen des Prozesses, da hier jedeR BürgerIn direkt Prioritäten wählen und sich einbringen kann. Es ist der Ort der Interessensartikulation, des politischen Engagements und der aktiven Teilnahme. Das Orçamento Participativo wird in zwei Hauptrunden und eine Zwischenrunde unterteilt.¹⁰⁴ Das Jahr beginnt immer mit der ersten offiziellen Runde, darauf folgt die

¹⁰² www.portoalegre.gv.br/regimentointerno. Heruntergeladen 5/2002

¹⁰³ Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S. 51

¹⁰⁴ www.portoalegre.gv.br/regimentointerno. Heruntergeladen 5/2002

Zwischenrunde mit inoffiziellen Charakter, und im Frühsommer findet die zweite offizielle Runde statt. Nach den organisierten Runden wird der Haushaltsplan aufgrund der Ergebnisse aus den Runden entworfen. Dies geschieht jedoch ohne die direkte Teilnahme der BürgerInnen, sondern durch den direkt gewählten Delegierten.

2.2.3. Erste Runde

Das OP besteht aus einem Zyklus von 10 Monaten und beginnt im März. Vom 15. März bis zum 15. April finden die einberufenen Sitzungen der Regionen statt. Die Sitzungen werden per Fernsehen, Radio, Anschlagtafeln, Lautsprecher kundgegeben.¹⁰⁵ Sie werden von der Stadtverwaltung, vom Verantwortlichen des GAPLAN (Gabinete de Planificación), dem Koordinator des partizipativen Haushaltes und BeraterInnen der einzelnen Regionen einberufen. An den Sitzungen kann jedeR BewohnerIn (ab 16 Jahren) Porto Alegres teilnehmen.¹⁰⁶ Die Versammlungen finden nicht zeitgleich statt, sondern hintereinander: jeden Tag findet eine andere Sitzung statt, da die Gemeinde bei allen Versammlungen anwesend sein muss. Beginn ist immer 19H und die Lokalitäten werden vom CRC (Bürgerbeteiligungskomitee) organisiert. So kann eine Veranstaltung auf einem Stadtplatz, in einer Sporthalle, Schule oder in einer Kirche stattfinden.¹⁰⁷ JedeR TeilnehmerIn muss sich zu Beginn der Versammlung in einen Register einschreiben und angeben, zu welcher Region, Organisation oder Segment sie/er gehört. Natürlich können auch BürgerInnen teilnehmen, die keiner Organisation oder Gruppierung angehören. Doch die Registrierung ist wichtig, da nach der Anzahl der TeilnehmerInnen jeder Region die Delegierten gewählt werden. Die Tagesordnung einer Versammlung der ersten Runde lässt sich in drei wesentliche Punkte unterteilen:

a) Rechenschaftsbericht

Die Stadtverwaltung berichtet über den aktuellen Stand der Arbeiten, die in den letzten Jahren beschlossen wurden, und über den laufenden Investitionsplan für das aktuelle Jahr. Außerdem informiert einE VertreterIn der Verwaltung über die

¹⁰⁵ Tarso Genro/Ubiratan de Souza.Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. 1998, Paris. S.52

¹⁰⁶ Tarso Genro/Ubiratan de Souza.Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. 1998, Paris. S.53

¹⁰⁷ www.portoalegre.rs.gov.br/op/calendario.asp Heruntergeladen: 6/2002

finanziellen Möglichkeiten der Kommune und legt die Spielregeln der Stadtverwaltung offen. Diese Spielregeln betreffen bestimmte Standards (z. B. Baumaßnahmen, technische Kriterien, Wahl der BeraterInnen, Daten des Kalenderjahres...) und Verantwortlichkeiten. Die jährliche Offenlegung der Spielregeln ist wichtig, da das OP immer wieder an die neuen Herausforderungen und veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden muss.¹⁰⁸

b) Auswertung

Der Rechenschaftsbericht wird anschließend von den TeilnehmerInnen debattiert und kritisch ausgewertet. Die Stadtverwaltung muss sich für ihre Entscheidungen rechtfertigen. Für die BürgerInnen besteht dadurch die Möglichkeit, die Stadtverwaltung stärker zu kontrollieren.

c) Wahl der Delegierten

An den Versammlungen nehmen mehrere 100 BürgerInnen teil. Entsprechend der Anzahl der Beteiligten, werden nach einem bestimmten Schlüssel Delegierte gewählt. Die Delegierten vertreten die Interessen der einzelnen Gruppen innerhalb der Sitzungen.

Wahl der Delegierten¹⁰⁹

Anzahl der Beteiligten	% Delegierten	Anzahl Delegierte
Bis zu 100	1 für 10	10
Von 101 bis 250	1 für 20	8
Von 251 bis 400	1 für 30	5
Von 401 bis 550	1 für 40	4
Von 551 bis 700	1 für 50	3
Von 701 bis 850	1 für 60	3
Von 851 bis 1000	1 für 70	2
Mehr wie 1000	1 für 80	Proportional

Angenommen, es nehmen an der ersten Runde in einer Region 400 Menschen teil: für die ersten 100 werden so 10 Delegierte gewählt. Für die nächsten 150 (zwischen 101 und 205) TeilnehmerInnen werden 8 VertreterInnen gewählt (1 für 20), für die nächsten 150 Anwesenden (251-400) wird nur noch einE DelegierteR

¹⁰⁸Hartmut Gustmann. Beteiligung an der kommunalen Haushaltsplanung-mit dem Bürgerhaushalt zur Bürgerkommune? Köln. <http://wissen.kgst.de>. Heruntergeladen 11/2001

¹⁰⁹ Tarso Genro/Ubiratan de Souza.Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. 1998, Paris. S.54

für 30 Personen gewählt, sprich 5. Diese Delegierten werden addiert, so dass an einer Versammlung von 400 Personen insgesamt 23 VertreterInnen gewählt werden.

Die Delegierten der thematischen Foren werden nach dem gleichen Prinzip wie in den regionalen Versammlungen gewählt. Die thematischen Foren werden ca. eine Woche vorher einberufen. Jede Versammlung entspricht einem Thema. Auch diese Foren beginnen immer um 19H, sie werden jedoch im Stadtratssaal abgehalten.¹¹⁰

Nach der ersten offiziellen Runde beginnt die inoffizielle Phase des OP. Diese Phase wird Zwischenrunde genannt, da sie zwischen den beiden offiziellen stattfindet.

2.2.4. Zwischenrunde:

Diese Etappe beginnt am 15. März und endet Anfang Juni. Diese Versammlungen haben keinen offiziellen Charakter. In dieser Periode versammeln sich die BewohnerInnen unabhängig, ohne die Anwesenheit der Stadtverwaltung, und legen ihre Prioritäten fest. Es wird nicht nur eine Versammlung organisiert, sondern eine Vielzahl von Treffen in den verschiedenen Vierteln einer Region. In jedem Stadtteil können Versammlungen organisiert werden, um Prioritäten möglicher Bauvorhaben und Dienstleistungen aufzustellen. Es werden Investitionsvorschläge diskutiert, und die Verhandlungen münden darin, dass jede Versammlung eine eigene kleine Prioritätenliste aufstellt. Die Stadtverwaltung stellt die nötigen technischen Informationen zur Verfügung. Am Ende der Zwischenrunde ist es dann die Aufgabe der Delegierten aus den Regionalversammlungen, aus den verschiedenen Listen eine einheitliche Prioritätenliste für die Region aufzustellen. Hierzu werden die Prioritäten der einzelnen Viertel addiert.¹¹¹

Die Zwischenphase stellt die aktivste Zeit des OP dar. Hier werden BürgerInnen mobilisiert und Investitionen in hitzigen Gesprächen ausdiskutiert. Nachdem die Prioritätenlisten während der Zwischenphase aufgestellt sind, folgt die zweite offizielle Runde.

¹¹⁰ www.portoalegre.gv.br/regimentointerno. Heruntergeladen 5/2002

¹¹¹ Carsten Herzberg, Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002.S.55

2.2.5. Zweite Runde

Die zweite Runde beginnt Anfang Juni und endet am 15. Juli. Sie wird unter den gleichen Kriterien und mit der gleichen Methode durchgeführt wie die erste Phase.

Die Stadtverwaltung stellt die voraussichtlichen finanziellen Mittel und Kriterien der Verteilung der Investitionsmittel für das kommende Jahr vor. Die Kriterien werden vom Beirat des partizipatorischen Haushaltes während des Jahres ausgearbeitet.

Die in der vorherigen Runde ausgewählten Delegierten stellen die Forderungen der BewohnerInnen der Region dar.

Es werden 2 VertreterInnen und 2 StellvertreterInnen für den Beirat des partizipatorischen Haushaltes, COP, in jeder Region und in den thematischen Foren ausgewählt. Die VertreterInnen der einzelnen Regionen legen somit ihre Prioritätenliste (4 Prioritäten von 8) dem GAPLAN vor. Die Liste besteht aus einem Dokument, in dem die vier Prioritäten nach Wichtigkeit aufgelistet sind, und einem Formular, in dem Vorschläge zu den Arbeiten gemacht werden. Dasselbe gilt für die thematischen Foren.¹¹²

In der folgenden Tabelle wird ersichtlich, welche drei Prioritäten in den letzten zehn Jahren gewählt worden sind.

Prioritäten aller Regionen zwischen 1992-2002¹¹³

OP	1. Priorität	2. Priorität	3. Priorität
2002	Wohnungspolitik	Bildung	Asphaltierung
2001	Asphaltierung	Wohnungspolitik	Tiefbau
2000	Wohnungspolitik	Asphaltierung	Gesundheit
1999	Tiefbau	Asphaltierung	Wohnungspolitik
1998	Asphaltierung	Wohnungspolitik	Tiefbau
1997	Wohnungspolitik	Asphaltierung	Tiefbau
1996	Asphaltierung	Tiefbau	Grundstücksregelung
1995	Asphaltierung	Grundstücksregelung	Tiefbau
1994	Grundstücksregelung	Asphaltierung	Tiefbau
1993	Tiefbau	Asphaltierung	Grundstücksregelung
1992	Tiefbau	Bildung	Asphaltierung

¹¹² Clóvis R. Zimmermann. Neue Ansätze und Ideen. www.mitarbeit.de/publikationen. Heruntergeladen 10/2001.

¹¹³ www.portoalegre.rs.gov.br/investimentos/ptematicas.htm Heruntergeladen 6/2002

Die Listen werden vom GAPLAN systematisiert. Seine zentrale Aufgabe besteht darin, die für die Investitionen verfügbaren Mittel auf die Regionen aufzuteilen. Dadurch werden alle Anfragen einzeln geprüft und aus einem technischen, rechtlichen und finanziellen Blickpunkt analysiert. Die Mittelvergabe (die Verteilung der finanziellen Ressourcen) basiert für alle 16 Regionen auf folgenden gewichteten Kriterien:

2.2.6. Mittelvergabe

Festgelegte Priorität der Region (Gewichtung 3): Je höher sich die Bevölkerung für eine bestimmte Priorität in einer Region einsetzt, desto höher werden die Punkte (Noten) für diese Region sein. Daher folgt:

Priorität	Punkte
Erste	4
Zweite	3
Dritte	2
Vierte	1

Die Summe der vier Prioritäten der gesamten 16 Bezirke wird aufgelistet: die Priorität, die am meisten Punkte verbucht hat, wird als erste bearbeitet, die zweite Priorität als zweite, etc. Durch die Summe der Punkte wird ersichtlich, welche Investitionen die gesamte Stadtbevölkerung am nötigsten hält. Die ersten drei Prioritäten werden demnach auch für die gesamte Stadt angewendet. So verbuchte z.B. das Thema „Wohnen“ im Jahre 2002 mit 44 Punkten den höchsten Wert, gefolgt von „Asphaltierung“.¹¹⁴

Mangel an öffentlichen Dienstleistungen / Infrastruktur im Bezirk (Gewichtung 3).

Dieser Mangel wird aus den Daten der Stadtverwaltung ermittelt. Je höher der Bedarf in einer Region festzustellen ist, desto mehr Punkte bekommt die Region.

Mangel an öffentl. Dienstleistungen	Punkte
Bis 25%	1
26-50%	2
51-75%	3
76-100%	4

¹¹⁴ www.portoalegre.rs.gov.br/investimentos/ptematicas.htm Heruntergeladen 6/2002 und Vgl. vorherige Tabelle

Gesamtbevölkerung der Region (Gewichtung 2):

Durch dieses Kriterium werden Stadtteile mit sehr hohen Bevölkerungsanteil höher gewichtet.

Bevölkerung (in Tausend) ¹¹⁵	Punkte
bis 49,9	1
50- 99,9	2
100-199,9	3
über 200	4

Je nachdem, wie die einzelnen Kriterien in den jeweiligen Regionen ausgeprägt sind, erhalten sie unterschiedliche Werte multipliziert mit der jeweiligen Gewichtung und die daraus folgenden Ergebnisse addiert. Die Punkte aller 16 Regionen werden zusammengezählt, und daraus der prozentuale Anteil jeder Region an einer Investitionsart errechnet. Es folgt ein Beispiel der Kriterien zur Verteilung der Investitionsmittel.

Asphaltierung in Meter (1997)¹¹⁶

Regionen	Priorität der Region			Mangel an Infrastruktur im Bezirk			Gesamtbevölkerung der Region			Total		
	N*	G*	S*	N*	G*	S*	N*	G*	S	S* Total	%*	Meter
-												
Humaitá	0	3	0	1	3	3	2	2	4	7	3	534
Leste	1	3	3	1	3	3	3	2	6	12	6	916
Lomba	3	3	9	1	3	3	3	226	6	18	12	1.374

N= Note (bzw. Punkte), G= Gewicht, S= Summe, P= Punkte

Die Note wird mit dem Gewicht multipliziert, die Summen addiert und daraus der Prozentsatz an Investitionen errechnet, der sich dann in zu asphaltierenden Metern widerspiegelt.

Wenn die Prioritäten der Regionen und der thematischen Foren festlegen und diese nach den Kriterien der Mittelvergabe überprüft worden sind, kommt es zur Ausarbeitung des gesamten Haushaltsentwurfs für die Stadt Porto Alegre.

¹¹⁵ Alle Tabellen aus: Tarso Genro/Ubiratan de Souza. Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. 1998, Paris. S.54-57

¹¹⁶ Clóvis R. Zimmermann. Neue Ansätze und Ideen. www.mitarbeit.de/publikationen. Heruntergeladen 10/2001. Zitiert nach: de Souza, Utzig: A participacao popular na cidade de Porto Alegre- Orcamento Participativo“, Porto Alegre, 1997. s. 93

2.2.7. Ausarbeitung des Haushaltsentwurfes

Bei der Ausarbeitung erfolgt eine detaillierte Analyse durch den Gaplan über die finanziellen Möglichkeiten, die Forderungen umzusetzen. Die Forderungen der thematischen Foren und die Ausgaben der laufenden Projekte werden und müssen berücksichtigt werden. Der vom Gaplan entworfene Haushaltsplan basiert auf drei Indikatoren:¹¹⁷

Der erste Indikator besteht aus der gesamtstädtischen Prioritätenliste. Die höchsten Noten der Regionen werden addiert und die ersten drei werden bei den Investitionen bzw. bei der Mittelzuweisung berücksichtigt. Den zweiten Indikator bilden die Prioritäten der thematischen Versammlungen. Da es sich hier um größere Projekte handelt, welche die ganze Stadt betreffen, sind die Ausgaben entsprechend hoch. So werden Haushaltsmittel für diese Prioritäten über mehrere Jahre vergeben. Der dritte Indikator betrifft die grundlegenden Leistungen der Stadtverwaltung: die Kosten für Müllentsorgung, Schulen, Wasserversorgung etc. müssen gedeckt sein. Die Kosten für diese Leistungen schlucken einen großen Betrag der verfügbaren Mittel. Somit wird versucht, durch höhere Steuereinnahmen und effizientere Leistungen den finanziellen Rahmen zu erweitern.¹¹⁸

Die drei Indikatoren berücksichtigend, entwickelt der Gaplan den Haushaltsentwurf. In dem Entwurf sind die Kosten für Personal, Verbrauch, Investitionen, Schuldentilgung etc. angeführt. Es ist ein Vorprojekt, in dem die Forderungen und das vorhandene Budget aufeinander abgestimmt werden. Nun wird dieser Entwurf dem partizipatorischen Beirat vorgelegt. Der im Juli zusammengetretene Rat hat eine Schulung in Haushaltsfragen durchlaufen und diskutiert mit dem Gaplan den Anteil der Investitionen. Der Entwurf darf nur zur Verabschiedung weitergereicht werden wenn er vom Beirat genehmigt worden ist. Im September wird der aufgestellte Haushaltsplan dem Bürgermeister übergeben. Seine Behörde koordiniert dann die Abstimmung der strittigen Fragen. Im Oktober wird der Haushaltentwurf dem Stadtrat überstellt, der im November darüber beschließt.¹¹⁹ Der Stadtrat ist als einziger gesetzlich dazu befugt, den Haushaltsplan zu verabschieden. In den letzten 11 Jahren wurden

¹¹⁷ Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S.61

¹¹⁸ Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S.58

¹¹⁹ Hartmut Gustmann. Beteiligung an der kommunalen Haushaltsplanung-mit dem Bürgerhaushalt zur Bürgerkommune? Köln. <http://wissen.kgst.de> Heruntergeladen 11/2001

vom Rat nur geringe Änderungen am Haushaltsentwurf vorgenommen. Das Projekt wird so meist ohne Änderung vom Rat beschlossen. Nach Abstimmung des Haushaltsentwurfes des Gemeinderates Ende Dezember sind Beirat und Stadtverwaltung für die Erstellung und Veröffentlichung des jährlichen Investitionsplans verantwortlich, der alle geplanten Investitionen dokumentiert. Der Investitionsplan ist eine ausführliche Beschreibung der in jedem Jahr vorgesehenen Tätigkeiten der Stadtverwaltung in jeder Region.¹²⁰ Die Aufteilung auf die Regionen erfolgt durch die oben beschriebenen Kriterien (Priorität, mangelnde Infrastruktur, Bevölkerungsanteil).

Da es verschiedene Instanzen und Foren gibt, möchte ich kurz die einzelnen Verantwortlichkeiten herausstreichen und erklären:

2.2.8. Die Organe des OP

a) GAPLAN (Gabinete de Planejamento)

Der Gaplan ist das zentrale Stadtplanungsamt der Stadtverwaltung. Das Amt unterliegt direkt dem Oberbürgermeister. Alle Verantwortlichkeiten der technischen Koordination des Budgets konzentrieren sich im GAPLAN.¹²¹ Als Querschnittsorgan erarbeitet das Amt den Haushaltsentwurf, macht die Vorschläge, welcher Teil für Investitionen ausgegeben werden soll und leitet die Ausführung des Investitionsplanes. Um diesen Aufgaben nachzukommen, sind Mitglieder des Stadtplanungsamtes in der ersten und zweiten Runde der Versammlungen anwesend. Das Amt weist auch darauf hin, wenn die unterbreiteten Vorschläge den Rahmen der zu Verfügung stehenden Mittel überschreiten. Ihm unterliegt es auch, die von den Versammlungen eingereichten Prioritäten unter technischen und rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen.¹²²

b) CRC (Coordinacao de Relacoes Comunitárias)

CRC ist die Koordinationsstelle für BürgerInnenbeteiligung. Die Aufgabe dieser Stelle ist es die, BewohnerInnen zur Partizipation zu mobilisieren. Ab 1991

¹²⁰ Clóvis R. Zimmermann. Ist Effizienz mit Bürgerbeteiligung möglich? www.mitarbeit.de/publikationen Heruntergeladen 10/2001

¹²¹ Rebecca Neaera Abers. *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil.* Boulder, USA, 2000. S.77

¹²²Carsten Herzberg. *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre.* Münster, 2002. S. 49

wurden KoordinatorInnen für jede Region ernannt. Die KoordinatorInnen sind für die Organisation der Versammlung, Mobilisierung und für die direkte Arbeit mit den Nachbarschaftsvereinigungen zuständig.¹²³

c) Das Delegiertenforum (Forum dos delegados):

Wie oben schon erwähnt, werden in der ersten Runde, entsprechend der TeilnehmerInnenzahl, Delegierte für jede Region und thematische Foren direkt gewählt. Diese Delegierten (der Stadtteile und der thematischen Foren) bilden das Forum der Delegierten. Diese organisieren und koordinieren die Diskussionen der Versammlungen und sind für die gesamte Abwicklung der Sitzungen zuständig. Die Delegierten sind das Sprachrohr nach außen und garantieren den Informationsaustausch und -Fluss zwischen der Stadtverwaltung und den BürgerInnen. Die hervorgegangenen Delegierten sind meist VertreterInnen von BürgerInnenorganisationen wie BewohnerInnenvereinen, Frauenorganisationen, UmweltschützerInnen, Behindertenverbände, u.a. Sie beraten im März/April ihre Anliegen und Anträge aus der Bevölkerung und harmonisieren diese mit der Haushaltsplanung der Stadtverwaltung. Sie entscheiden über die Priorisierung der Vorhaben. Die Delegiertenversammlungen tagen zwei Mal wöchentlich und sind öffentlich.

d) Der Beirat des partizipatorischen Haushaltes (COP= conselho do Orçamento Participativo)

Der Beirat des partizipatorischen Haushaltes (COP) besteht aus dem Zusammenschluss aller Regionen und trifft sich einmal in der Woche. Er ist die wichtigste Instanz im OP Prozess. Der Beirat hat keine Entscheidungsbefugnis, sondern ist für die Zusammenfassung und Auflistung der festgelegten Prioritäten der Bevölkerung in einem Haushaltsentwurf zuständig. Die Hauptfunktion des Beirats ist die Verhandlung, die Kontrolle und die Begleitung der öffentlichen Arbeiten. Der Beirat übt aber auch Einfluss auf die Mittelvergabe aus, da er jährlich über die dazu notwendigen Kriterien und deren Gewichtung abstimmt. Der Beirat wird von folgenden Gruppen zusammengestellt¹²⁴:

2 VertreterInnen und 2 StellvertreterInnen jeder Region (32 Personen)

2 VertreterInnen und 2 StellvertreterInnen aus allen 5 thematischen Foren

¹²³ Rebecca Neaera Abers. *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil*. Boulder, USA, 2000. S.78

¹²⁴ www.portoalegre.rs.gov.br/regimentointerno

1 RepräsentantIn und 1 StellvertreterIn der Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes von Porto Alegre

1 RepräsentantIn und 1 StellvertreterIn des Dachverbandes der EinwohnerInnenvereinigung von Porto Alegre

1 RepräsentantIn des CRC (=Koordinationsstelle der BürgerInbeteiligung, nicht stimmberechtigt)

1 RepräsentantIn vom Gaplan (Planungskabinett der Stadtverwaltung, nicht stimmberechtigt)

Die Gewählten des Beirates haben ein einjähriges Mandat, das nur für ein Jahr verlängert werden kann. Delegierte des Beirates dürfen kein öffentliches Mandat haben, oder sonstige politische Funktionen, weder im exekutiven, legislativen noch judikativen Bereich. EinE DelegierteR darf nur eine Region oder ein thematisches Forum repräsentieren.¹²⁵ Die VertreterInnen der einzelnen Regionen (Delegiertenforum) legen somit ihre Prioritätenliste (4 Prioritäten von 8) dem GAPLAN vor. Diese Liste besteht aus einem Dokument, in dem die vier Prioritäten nach Wichtigkeit aufgelistet sind und einem Formular, in dem Vorschläge zu den Arbeiten gemacht werden. Dasselbe gilt für die thematischen Foren. Der OP-Rat wird von den regionalen Versammlungen kontrolliert. Die Delegierten aus den Regionalversammlungen können den Mitgliedern des Rates ihr Mandat entziehen. Der Rat kann nicht uneingeschränkt walten und sich nicht von den Beschlüssen der Regionen lösen.¹²⁶

Wie schon erläutert, wird der Beirat in der zweiten Runde, Ende Juli gewählt und ist somit im gleichen Monat gebildet. Er definiert seine Position und Stellungnahme. Vom 15. Juli bis September wird der Jahreskalender für Versammlungen und Sitzungen des Beirates festgelegt. Außerdem belegen die Mitglieder des Beirates einen Kurs über öffentliche Finanzen. Der Beirat stimmt im September über den Haushaltsplan des GAPLAN ab. Wenn der Beirat ihn genehmigt, wird das Projekt in seine endgültige Fassung gebracht. Genau am 30. September (gesetzlich festgelegt) wird der endgültige Haushaltsplan den Abgeordneten vom Bürgermeister, Gaplan und Beirat vorgelegt. Zwischen

¹²⁵ www.portoalegre.rs.gov.br/investimentos/ptematicas.htm Heruntergeladen 6/2002

¹²⁶ Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S.47

Oktober und November stimmen die Abgeordneten über den Haushaltsplan ab.

127

Der Beirat COP und das Delegiertenforum unterscheiden sich maßgeblich: das Delegiertenforum vertritt die Interessen der einzelnen Regionen und ist das Bindeglied zwischen den BürgerInnen und dem Beirat COP. Der Beirat ist für die Zusammenführung aller Interessen der gesamten Stadt zuständig. Er agiert wiederum zwischen Bürgermeisteramt und Delegiertenforum.

Da der ganze Prozess relativ komplex und kompliziert ist, wird hier noch mal der Zyklus des OP stichpunktmäßig dargestellt.

2.2.9. Kalender des partizipativen Budgets in Porto Alegre

Erster Zyklus (Mitte März bis Mitte April)

- Die Stadtverwaltung stellt den aktuellen Stand und Fortschritt des Investitionsplan vor.
- Bekanntgebung der neuen, angepassten Teilnahmeregeln des partizipativen Budget.
- Wahl der Delegierten

Zwischenphase (April-Juni)

- Autonome Versammlungen innerhalb der Regionen und thematischen Foren
- Diskussionen über die Priorisierung der Wünsche
- Die Stadtverwaltung stellt technisches Informationsmaterial zur Verfügung

2. Runde (Juni-Juli)

- Der Gaplan und das Finanzsekretariat stellen die vorhandenen Mittel für das kommende Jahr vor
- Wahl der Delegierten für den Beirat des Partizipativen Haushalt
- Vorstellung der Prioritäten

Die Erarbeitung des partizipativen Budgets (Juli-Dezember)

- Juli-August: Der Gaplan erarbeitet aufgrund der Priorisierung einen Vorschlag des Haushaltsentwurfs anhand einer Finanzmatrix.

¹²⁷ Clóvis R. Zimmermann. Ist Effizienz mit Bürgerbeteiligung möglich? www.mitgestalten.de Heruntergeladen 10/2001

- Juli: Implementierung des Beirats des partizipativen Haushaltes. Die Delegierten besuchen Seminare über öffentliche Finanzen.
- Die Stadtverwaltung stimmt die Forderungen mit den obligatorischen öffentlichen Ausgaben ab.
- September: der Gaplan stellt den abgestimmten Entwurf dem Stadtrat vor, der über diesen abstimmt.
- Oktober – Dezember: Diskussion und endgültige Verfassung des Investitionsplanes für das nächste Jahr.¹²⁸

2.2.10. Rechtlicher Rahmen

Rechtlich gesehen beruft sich das OP auf Artikel 116 § 1 der *Lei Organica do Município* (Gemeindengesetz) von Porto Alegre:

„Ausgehend von den Regionen des Munizipiums ist die Beteiligung der Einwohnerschaft in den Phasen der Ausarbeitung, Bestimmung und der Begleitung der Ausführung des Mehrjahresplanes, der Haushaltsrichtlinien und des Haushaltes zu garantieren“.¹²⁹

Bereits Artikel 1 der Kommunalverfassung gibt an, dass die Gemeindemacht „indirekt oder direkt“ von den BürgerInnen Porto Alegres, ausgeht. Trotz seiner Legalität beruht das konkrete Verfahren des OP auf einer Übereinkunft zwischen Regierung und Gesellschaft, die auch als „contrato social“, Gesellschaftsvertrag, bezeichnet wird. Die Vereinbarung wird jedes Jahr neu geschlossen, wenn Regierung und Einwohnerschaft den Ablauf des zurückliegenden Orçamento Participativo evaluieren und gegebenenfalls Veränderungen niederschreiben. Der Bürgerhaushalt bleibt somit ein Prozess, den die Beteiligten selbst bestimmen.

2.2.11. Schematische Darstellung

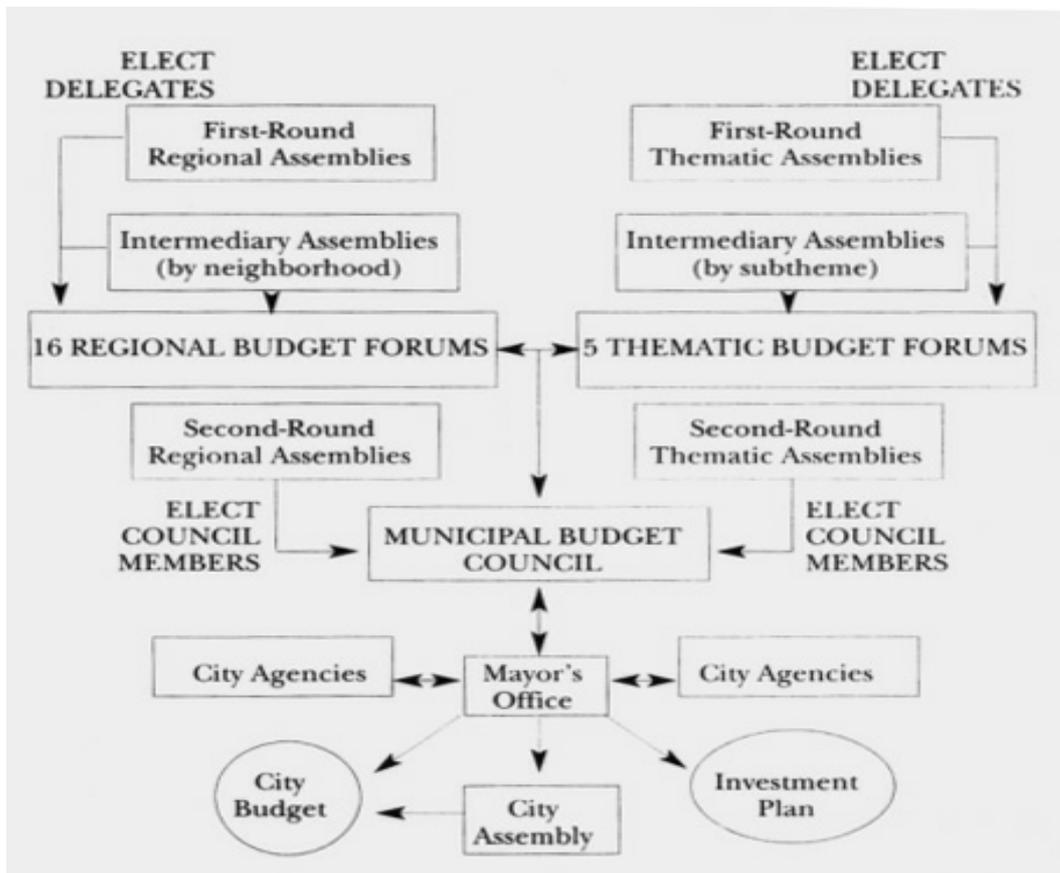
In der folgenden schematischen Darstellung¹³⁰ des Orçamento Participativo wird noch mal die Parallelstruktur von den thematischen Foren und den regionalen Versammlungen verdeutlicht. Der Prozess, der Wahlvorgang und die

¹²⁸ Tarso Genro/Ubiratan de Souza. Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. 1998, Paris. S.62

¹²⁹ Carsten.Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002.S.43 Zitiert nach L.O.M 1990.

¹³⁰ Rebecca Abers. Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil. Boulder, USA, 2000. S.86

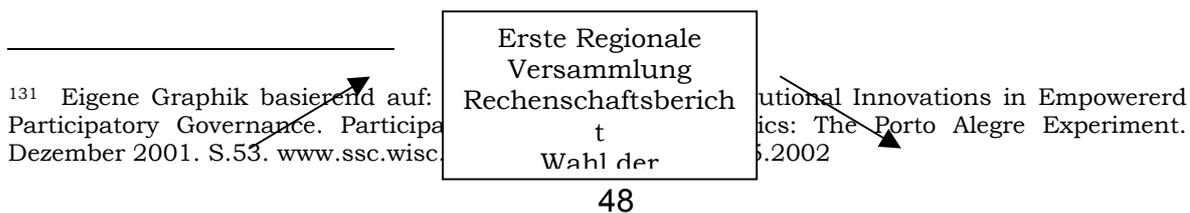
Interessenartikulation der beiden Versammlungen laufen nach dem gleichen Prinzip ab und münden im Beirat (COP). Der Beirat steht in direkter Interaktion mit der Gemeinde und spricht sich wiederum mit den Delegiertenforen ab. Wichtig zu wissen ist, dass der Schwerpunkt beim COP, der die BürgerInnen repräsentiert und beim Bürgermeisteramt (bzw. beim Gaplan) liegt. In der Darstellung wird deutlich dass es ein Modell ist, das die direkte und repräsentative Demokratie vereinigt.



2.2.12. Jährlicher Zyklus

Das Orçamento Participativo ist ein Prozeß, der aus einem jährlichen Zyklus von 10 Monaten besteht. In der folgenden Graphik wird der Zyklus dargestellt.

Jährlicher Zyklus des OP¹³¹



Beirat beschließt über die regionalen Investitionen
Legt die Kriterien für das nächste Jahr fest

Zwischenrunde
Prioritäten werden diskutiert
Delegierte werden in techn. Kriterien

2.3. Schlussbemerkung

Das oben beschriebene Partizipationsmodell fällt durch seine Komplexität auf.

Die Ausarbeitung des endgültigen Haushaltsentwurfs muss mehrere Prozesse durchlaufen: die offiziellen Versammlungen, die inoffiziellen Treffen, die Prüfung und Genehmigung des Beirat COP, die Verabschiedung des Stadtrates. Die Forderungen der BürgerInnen werden von Delegierten, TechnikerInnen, BeamtenInnen, PolitikerInnen geprüft, bevor sie endgültig verabschiedet oder beschlossen werden. Eine Vielzahl an Foren, Behörden, Komitees, Gesellschaften und Vereine sind an dem Modell beteiligt und stehen in ständiger Interaktion zueinander.

Es ist ein Prozess, der in dieser Form noch nicht existierte, sondern von der Stadtregierung in Porto Alegre entworfen worden ist. Das Modell weist auf eine Kombination von institutionalisierten Beteiligungsrechten und freien, autonomen Partizipationsmöglichkeiten hin. Auf der einen Seite, gibt es die organisierten, öffentlichen und offiziellen Versammlungen, die von der Stadtregierung präsiert

werden. In diesen Versammlungen sind alle BürgerInnen ausdrücklich dazu eingeladen, mit der Stadtregierung in Beziehung zu treten bzw. eine Diskussionsgrundlage bezüglich der Investitionen zu schaffen. Auf der anderen Seite, gibt es die informellen Versammlungen, die selbständig von den BürgerInnen organisiert werden. Diese Treffen werden inhaltlich und organisatorisch unabhängig und ohne Einfluss von der Stadtverwaltung abgehalten. Dieses System wird den Forderungen von Barber gerecht; er plädiert für einen institutionalisierten Rahmen der Beteiligungsmöglichkeiten. Dieser muss von der Regierung geschaffen werden. In Porto Alegre ist dem Beteiligungsprozess durch die formellen Versammlungen ein institutioneller Rahmen gegeben, der aber den BürgerInnen in den inoffiziellen Treffen genug Raum für selbstverwaltete Diskussionen überlässt.

Das Orçamento Participativo ist ein Modell, das Charakteristiken der direkten sowie von der repräsentativen Demokratie aufweist, es ist ein Zusammenspiel beider Elemente. Auf der einen Seite bestimmen die EinwohnerInnen die Prioritäten und stimmen direkt über die Forderungen ab. Auf der anderen Seiten, wählen sie Delegierte, die ihre Forderungen gegenüber der Stadtverwaltung vertreten. Der Beirat COP stellt ein eigenes kleines „Parlament“ dar, jedoch ohne Parteien, sondern nur aus direkt gewählten Personen.

Eine weitere Besonderheit ist die Mittelvergabe. Durch die gewichteten Kriterien werden ärmere und bevölkerungsdichtere Regionen bevorzugt. Durch diese Modalität wird erkenntlich, dass das Modell auf die spezifische Situation von Brasilien Bezug nimmt. Dadurch wird die größte Schicht der Bevölkerung angesprochen sowie die Miteinbeziehung der traditionell ausgegrenzten Menschen gewährleistet. Landspezifisch sind auch die Themenbereiche, die zur Wahl stehen. Die Themenauswahl und ihre Kategorisierung weisen auf die Bedürfnisse der Bevölkerung hin. Tiefbau und Asphaltierung (samt ihren Unterpunkten) stehen in der Liste ganz oben, was darauf hinweist, dass diese Bereiche von äußerster Dringlichkeit für die EinwohnerInnen sind. Eine weitere Besonderheit ist m. E. die Aufteilung der Stadt nach sozio-ökonomischen Kriterien. Wie schon in der Einführung erwähnt, ist Brasilien ein Land mit sehr großen Klassenunterschieden. Dies schlägt sich auch in der Aufteilung der Stadt nieder. Damit das OP funktioniert, musste die Stadt in 16 Regionen aufgeteilt werden, da die verschiedenen sozialen Schichten so divergierende Interessen haben, dass eine andere Aufteilung nicht möglich war. Durch diese Aufteilung

werden Klassen- und Schichtzugehörigkeiten wiedergespiegelt und die Erkenntnis, dass die auseinanderklaffenden Interessen keine gemeinsame Interessensartikulation zulassen. Um dem entgegen zu wirken, wurden 5 Jahre nach der Einführung des OP die thematischen Foren geschaffen, die gesamtstädtische Vorschläge betreffen.

Interessant ist die Feststellung, dass einige Ideen von Barber sich in diesem Konzept wiederfinden. Barber spricht von nationalen Nachbarschaftsvereinen, in denen Diskussionen und Sachprobleme behandelt werden sollen. Außerdem fordert er einen regelmäßigen Rechenschaftsbericht seitens der PolitikerInnen oder die Möglichkeit einer Fragstunde. Denn für ihn beginnt politisches Bewusstsein in der Nachbarschaft.¹³² Für ihn sollen Foren für die lokalen und örtlichen Debatten entstehen, in denen Beschwerden oder Interessen vorgetragen werden können. Diese Elemente lassen sich im OP wieder finden. Die Grundlagen sind die Nachbarschaftsvereine, die in den informellen Treffen Ort der Interessensartikulation und „Quelle kommunaler Entscheidungsprozesse“¹³³ sind. Die regelmäßigen Treffen der Vereine in Porto Alegre, in denen Diskussionen und Formulierung von Forderungen, Vorschlägen, Streitigkeiten und Beschwerden stattfinden, treffen die konkreten Vorstellungen von Barber.

Wie es zu der Einführung des Orçamento Participativo gekommen ist, mit welchen Herausforderungen und Probleme die Stadtregierung zu kämpfen hatte aber auch welche Vorteile sie nutzen konnte, wird im nächsten Kapitel erläutert.

3. Der schwierige Weg zum Orçamento Participativo

3.1. Einleitung

In diesem Abschnitt soll erklärt werden, wie es möglich war ein solch kompliziertes und innovatives politisches Modell in Porto Alegre einzuführen und durchzusetzen.

Durch das oben beschriebene System wird ersichtlich, dass es um einen Machttransfer von der Stadtverwaltung an die BürgerInnen handelt. Das Budget ist der materielle Kern des Staates, da ohne Steuereinnahmen keine

¹³² Benjamin Barber. Starke Demokratie. Hamburg, 1994. S. 242

Staatstätigkeit möglich ist. Die Implementierung dieses Modells bedeutet, dass ein großer politischer Wille und eine starke Überzeugung von dem OP seitens der Stadtverwaltung herrschen muss. Doch genauso müssen die BürgerInnen mobilisiert, relativ politisiert und interessiert sein. Die wirtschaftlichen Eliten und große Landeigentümer stellen eine weitere Herausforderung dar.

Wie war es möglich das Modell einzuführen, Menschen zu mobilisieren, Finanzeliten zu überzeugen und klientelistische Bräuche zu brechen?

Ein Zusammenspiel von unterschiedlichen Faktoren ebneten den Weg für das OP. Systematisierung von oben, Motivation von unten, traditionelle Vereinigungskultur, politische Dezentralisierung waren nur einige Gründe, die die Einführung des OP ermöglichten.

3.2. Politische Dezentralisierung und Steuereinnahmen

1988 kam es zu einer Änderung der Bundesverfassung des brasilianischen Staates. Seitdem bilden nicht nur Bund und Staaten autonome politisch-administrative Einheiten, sondern auch die Munizipien, die Gemeinden. Die Munizipien geben sich mit der „Lei Organica do Municipio“ eine eigene Kommunalverfassung. Sie verfügen zudem über das Recht, im lokalen Interesse Gesetze zu erlassen um im Rahmen ihrer Zuständigkeit Steuern zu erheben. Durch dieses Gesetz stehen den Gemeinden höhere finanzielle Ressourcen zu, und die Steuerautonomie wurde in den Provinzen und Gemeinden erweitert. So stiegen z.B. die Einnahmen durch die Bodensteuer IPTU von 1988 bis 1998 um 198%.¹³⁴

Die direkten, erhöhten Zuschüsse der Regierung und deren Verteilung zugunsten kleineren und/oder ärmeren Gemeinden, erweiterten erheblich ihren finanziellen Spielraum.¹³⁵ Dieser erweiterte, finanzielle Spielraum bot den Stadtregierungen die Chance eigene Kommunalpolitik autonomer zu gestalten bzw. unabhängiger von Bundesländern oder Zentralregierung zu agieren. Dieses neue Gesetz erleichterte die Steuerreform der PT und die Einführung des neuen Beteiligungsmodells in Porto Alegre.

¹³³ Benjamin Barber. Starke Demokratie. Hamburg, 1994. S. 242

¹³⁴Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S.94

¹³⁵Rebecca Neaera Abers. Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil. Boulder, USA, 2000. S.28

Doch nicht nur nationale Gesetze förderten die Kommunalpolitik und die Durchsetzung einer eigenen Politik der PT in Porto Alegre. Die Besonderheiten der Stadt, die lange Tradition von Nachbarschaftsvereinen und die hohe Organisationskultur, erleichterten ebenfalls die Implementierung des OP.

3.3. Nachbarschaftsvereinigung – Organisationskultur

Bis 1940 war der Staat Rio Grande do Sul landwirtschaftlich geprägt, doch durch die Mechanisierung der Landwirtschaft und den stetigen Bevölkerungszuwachs zogen immer mehr Menschen in die Stadt Porto Alegre. Zwischen 1950 und 1980 verdreifachte sich ihre EinwohnerInnenzahl. Ärmliche Verhältnisse kennzeichnen bis heute die Wohnungssituation der Bevölkerung: 400.000 Menschen leben in Blechhütten (favelas); ein Drittel der Stadtbevölkerung. 1970 begannen Nachbarschaftsvereinigungen sich zu bilden, die für eine bessere Infrastruktur, Buslinien und gegen Ausquartierung kämpften. Unterstützt von NRGs¹³⁶, aber geprägt vom Klientelismus, verdichteten sich der Organisationsgrad der Nachbarschaftsvereinigungen in Porto Alegre immer mehr.¹³⁷

Entwicklung der Nachbarschaftsvereinigungen in Porto Alegre von 1986-1998:¹³⁸

Jahr	Nachbarschaftsvereinigungen
1986	180
1988	240
1990	380
1994	450
1996	500
1998	540

1983 wurde die UAMPA gegründet: die „Nachbarschaftsvereinigung der Einwohner Porto Alegres“, stellte eine Koalition aller Nachbarschaftsvereinigungen dar. Die UAMPA wurde das wichtigste Sprachrohr

¹³⁶ Nichtregierungsorganisationen

¹³⁷ Zander Navarro. Democracia e controle social de fundos públicos-o caso de “orcamento participativo“ de Porto Alegre. Caracas, 1996. www.worldbank.org Heruntergeladen 6/2001

¹³⁸ Vgl. Gianpaolo Baiocchi. Deepening democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment. Dezember 2001. S.65. www.ssc.wisc.edu Heruntergeladen am 25.5.2002

der zivilen Stadtbevölkerung, und stand in konstanter Interaktion mit der Stadtverwaltung. Doch auch die UAMPA war politisch besetzt und abhängig. Dazu kam, dass Versprechungen und Verhandlungen seitens der Stadtverwaltung nicht eingehalten wurden. Die UAMPA wurde mehr von der Stadtverwaltung ideologisiert als dass ihre Bedürfnisse und Missstände berücksichtigt wurden.¹³⁹

Dennoch waren die Nachbarschaftsvereine die Basis für das Orçamento Participativo der PT-Regierung. Durch sie waren die BewohnerInnen zu einem bestimmten Maß organisiert und an der Formulierung von Forderungen beteiligt. Das vorhandene Netz an Vereinen vereinfachte den Kontakt zu der Bevölkerung und stellte ein traditionelles Sprachrohr der Bevölkerung dar.

Doch die alleinige Existenz von Vereinen ist keine Garantie für eine fruchtbare Interessensdurchsetzung. Wie oben schon erwähnt, wurden viele Vereine instrumentalisiert und konnten sich nicht unabhängig durchsetzen. Der politische Wille einer Regierung, die Forderungen ernst zu nehmen und umzusetzen, ist somit Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches Partizipationsmodell. Die politische Überzeugung der Partizipation war in diesem Falle bei der neu entstandenen Arbeiterpartei (PT) vorhanden.

3.4. Partido dos trabalhadores

Die PT (Partido dos trabalhadores= Partei der Arbeiter) wurde in Brasilien 1980 inoffiziell gegründet doch schon 1982 offiziell anerkannt. Die „alte“ Linke unter der Diktatur war zersplittert, ausgerottet oder nach Europa emigriert. Die PT bestand zuerst aus AktivistInnen der Industriebewegung, doch auch Christliche, Nachbarschaftsvereinigungen, linke revolutionäre Gruppierungen und MenschenrechtsaktivistInnen kamen schnell dazu. Die PT brach mit den klassischen Parteien; eine linke Koalition, doch ohne stalinistische Tradition, abgekoppelt von kommunistischen Parteien aber mit marxistischen Zügen. Die PT hatte nichts mit der Kaderpartei der Kommunistischen Partei gemein, sondern bestand aus ArbeiterInnen, die auf eigenen Erfahrungen des Klassenkampfes bauten.¹⁴⁰

¹³⁹ Rebecca Neaera Abers. *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil.* Boulder, USA, 2000. S.40

¹⁴⁰ Rebecca Neaera Abers. *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil.* Boulder, USA, 2000. S.48

Auch die innere Struktur der PT unterschied sich von den anderen sozialistisch orientierten Parteien: die PT war nicht hierarchisch gegliedert sondern basisdemokratisch, partizipatorisch organisiert. Aufgrund der heterogenen Zusammensetzung der Partei war ihre Ideologie anfänglich vage; Erfahrungen aus sozialen Bewegungen wurden mit sozialistischen Vorstellungen kombiniert. Doch auf zwei Eckpfeiler konnten sich die buntgemischten Parteimitglieder einigen:

- Die „Umkehrung von Prioritäten (Inversion of priorities): Durch die Umkehrung von Prioritäten der Politik sollten autoritäre und klientelistische Traditionen aufgebrochen werden. Die Prioritäten sollten anderen sozialen Gruppen gelten; Eliten sollten zugunsten Ärmeren weniger berücksichtigt werden.
- Bürgerbeteiligung: die PT war intern dezentralisiert und demokratisch aufgebaut. Die partizipatorische Komponente kam vor allen Dingen von der christlichen Bewegung, die auf partizipatorischen Erfahrungen baute. In den ersten Jahren war jedoch unklar, wie genau die Bürgerbeteiligung extern aussehen würde; Bürgerräte auf Gemeindebasis sollten gegründet werden. Doch keiner wusste, wie diese Räte konkret und in der Praxis umsetzbar sein würden, da die noch junge Partei ohne politische Erfahrung weder auf lokaler noch auf nationaler Ebene zählen konnte.¹⁴¹

In den Wahlen von 1988 konnte die PT in 36 Gemeinden (unter anderem Porto Alegre) das Bürgermeisteramt stellen. Dieser überraschende Erfolg konnte auf verschiedene Faktoren zurückgeführt werden. Eine von Skandalen ermüdeten Wählerschaft suchte verzweifelt nach etwas Neuem. Die PT hatte das Image einer Partei die gegen Klientelismus und Korruption ankämpfte. Sie war noch eine junge Bewegung, die frischen Wind in die Politik brachte und die so lange herbeigesehnte Alternative zu den traditionellen, zum größten Teil, korrupten Parteien darstellte. Ihre Ansätze und Ideen zu Bürgerbeteiligung und Demokratie sprachen viele BürgerInnen an, die das Gefühl hatten, immer mehr die Kontrolle über politische Entscheidungen zu verlieren. Vor diesem Hintergrund konnte die

¹⁴¹ Rebecca Neaera Abers. *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil*. Boulder, USA, 2000. S.50

PT einen Wahlerfolg, besonders im Süden Brasiliens, verbuchen.¹⁴² Die Eroberung von Porto Alegre stellte einen besonderen Erfolg dar, da es sich um eine millionengroße Bundeshauptstadt handelte.

3.5. Die PT in Porto Alegre

3.5.1. Die Wahlen

Die Zusammensetzung der PT in Porto Alegre bestand aus vier Hauptströmungen: Gewerkschaftler aus dem Bankensektor, Trotzlisten, kirchliche AnhängerInnen, die aus der „Landlosen“ Bewegung kamen und Mitglieder der Kommunistischen Revolutionären Partei. Als kleinere Fraktion ist noch die Grüne Partei zu erwähnen. Als die „Neue Linke“ warb die PT mit der Demokratisierung zwischen Staat und ziviler Gesellschaft.¹⁴³ Olivio Dutra (Bankgewerkschaftler) sollte den Bürgermeister und Tarso Genro (Trotzkist) den Vizebürgermeister stellen.¹⁴⁴ Doch die Medien schenkten der Partei während der Wahlkampagne wenig Beachtung, und zwei Monate vor der Wahl entschied sich die Partei für eine neue Taktik: die Kampagne sollte auf den Straßen stattfinden. Mit Musik, Tanz und einer festlichen Stimmung zogen PT AnhängerInnen durch die Stadt und forderten Passanten auf, mitzumachen. Die Partei erweckte dadurch einen optimistischen, jungen und frischen Eindruck. Die PT erschien wie ein Licht im Dunkeln und bekam 40% der gültigen Stimmen.¹⁴⁵

3.5.2. Der Einzug in das Bürgermeisteramt

Der Wahlerfolg täuschte jedoch nicht über die Realität hinweg. Die Partei hatte keinerlei Erfahrungen mit der Gemeindeverwaltung und stand vor einem Amt, das bankrott und hoch verschuldet war. In den ersten Monaten war die neue Gemeinderegierung mit den Herausforderungen der Verwaltung überfordert. Aufzeichnungen der früheren Gemeinde waren so gut wie nicht vorhanden, Rechnungen mussten gezahlt und Schulden beglichen werden. Im gesamten

¹⁴² Rebecca Neaera Abers. *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil.* Boulder, USA, 2000. S.53

¹⁴³ Regina Pozzobon. *Uma experiencia de gestao pública: o orcamento participativo de Porto Alegre-RS.* Porto Alegre, Brasilien, 2000. www.portoweb.br/ong/cidade. Heruntergeladen 1/10/2001

¹⁴⁴ BürgermeisterInnen werden in Brasilien direkt vom Volk auf vier Jahre gewählt. Sie/ Er ist Chef der Verwaltung und entscheidet über ihren Aufbau.

¹⁴⁵ Rebecca Neaera Abers. *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil.* Boulder, USA, 2000. S.59

ersten Jahr floss zwischen 96-98% des verfügbaren Budgets in Zurückzahlungen, Gehälter für BeamtInnen und laufende Kosten.¹⁴⁶ Interne Auseinandersetzungen, zähe Verhandlungen mit den öffentlichen Buslinien und die Schwierigkeit, sich konkret zu positionieren, charakterisierten die ersten 12 Monate im Amt und ließen BürgerInnenbeteiligung und Demokratisierung als Nebensache erscheinen. Es wurden zwar Bürgerversammlungen einberufen, doch zu spät, so dass die in den Versammlungen gefallenen Entscheidungen nicht mehr im Jahresplan berücksichtigt werden konnten. Doch obwohl die Versammlungen zu spät einberufen worden waren, wurden dennoch lange Listen von Wünschen und Forderungen erstellt. Bis zu 300 Prioritäten wurden aufgelistet, doch die Verwaltung konnte nur weniger als zehn erfüllen. Zu den nächsten einberufenen Versammlungen (für den Budgetplan 1991) erschienen nur noch die Hälfte der BürgerInnen. Schon im ersten Jahr steckte die PT in einer Krise, keine finanziellen Mittel standen zur Verfügung, um den partizipativen Haushalt einzuführen. Demzufolge verlor die Partei immer mehr an Zustimmung und Wohlwollen in der Bevölkerung.¹⁴⁷ Um der Richtung eine Wendung zu geben, wurden drei Reformen durchgesetzt, ohne die das OP nicht möglich gewesen wäre.

3.5.3. Steuerreform

Um die Forderungen der BürgerInnen verwirklichen zu können, mussten zu aller erst die Einnahmen erhöht werden. Am Anfang mussten 98% der Einnahmen für Personal ausgegeben werden, da die alte Regierung kurz vor ihrer Absetzung eine unverhältnismäßige Anhebung der Löhne beschlossen hatte. Rechnungsbücher und Daten über die finanzielle Situation der Stadt sowie Angaben darüber, wohin die Gelder verteilt wurden, existierten so gut wie nicht.¹⁴⁸ Somit wurden 14 Steuergesetze verabschiedet. Die Einnahmen durch die Bodensteuer IPTU sind von 1989 bis 1998 um 198% gestiegen. Die ISSQN, eine Art Mehrwertsteuer, stieg im gleichen Zeitraum um 119% und die Einnahme durch die Erhebung von

¹⁴⁶ Rebecca Neaera Abers. *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil*. Boulder, USA, 2000. S.71

¹⁴⁷ Rebecca Neaera Abers. *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil*. Boulder, USA, 2000. S.68-69

¹⁴⁸ Carsten Herzberg. *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre*. Münster, 2002. S.92-93

Müllgebühren auf 272%.¹⁴⁹ Diese Steuerreform war ein direktes Ergebnis aus den Beratungen des OP. Die IPTU Reform bestand darin, dass eine sich nach Grundstücksgröße und Wert richtende progressive Abgabe von 0,2 bis 1,2% eingeführt wurde. Das gleiche galt für Gebäude, welche nicht für Wohnzwecke benutzt wurden. Mit diesen Veränderungen wurde die Bevorzugung großer Besitzflächen beendet. Steuern wurden nach dem Prinzip „wer mehr hat, der/ die zahlt mehr“ erhöht, und so wurden reichere BürgerInnen stärker belastet. Durch die Steuerreform konnte 1990 das verfügbare Budget um 40% im Vergleich zu 1989 aufgestockt werden.¹⁵⁰ Durch die höheren Einnahmen konnten natürlich auch die Investitionen gesteigert werden. Wenn noch 1989 4.225.511 Reals für die Investitionen ausgegeben wurden, so stieg der Betrag 1998 auf 44.502.197, d.h. es wurde eine Steigerung um das zehnfache erzielt.¹⁵¹

In der folgenden Tabelle wird veranschaulicht, wie sich die Steuereinnahmen durch die Steuerreform in Porto Alegre entwickelt hat.

Steuereinnahmen durch die Steuerreform in Porto Alegre (1989 – 1997)¹⁵²

Jahr	Steuer IPTU
1989	8,86
1990	6,56
1991	14,05
1992	16,33
1993	13,14
1994	12,35
1995	13,08
1996	13,43
1997	13,48

Durch die höheren Steuereinnahmen konnte der Spielraum für die Investitionen erhöht werden und eine größere Anzahl von Projekten und Forderungen umgesetzt werden. In der nächsten Tabelle wird der Prozentsatz des Haushaltsbudgets angegeben, der für die im OP beschlossenen Investitionen ausgegeben worden ist.

¹⁴⁹ Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S.93-94

¹⁵⁰ Rebecca Neaera Abers. Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil. Boulder, USA, 2000. S.77

¹⁵¹ Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S.93

¹⁵² Sonia M.G. Larangeiram. Governo e participacao: dez anos de orcamento participativo na prefeitura de Porto Alegre, Brasil. Brasilien, 1998. Zitiert nach: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria Municipal da Fazenda, 1998.

Investitionen in Porto Alegre - 1989/1997¹⁵³

Jahr	Investitionen in (%)
1989	3,2
1990	10,0
1991	16,3
1992	17,0
1993	9,7
1994	15,0
1995	13,4
1996	10,6
1997	13,6

Doch um das Orçamento Participativo einzuführen, war nicht nur eine Steuerreform nötig, sondern auch eine neue Struktur der Gemeinde unerlässlich. Eine neue Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft konnte in den alten Strukturen nicht entstehen, somit musste eine eigene Instanzen für die BürgerInnenbeteiligung geschaffen werden.

3.5.4. Administrative Restrukturierung

Um eine neue Beziehung zwischen dem Bürgermeisteramt und der zivilen Gesellschaft zu schaffen, wurden die Institutionen GAPLAN und CRC gegründet, die für die Abwicklung und den Kontakt mit den EinwohnerInnen zuständig sein sollten. Die gesamte Zielsetzung und Struktur des OP wurde nochmals durchdacht und in einem Dokument festgehalten. Man einigte sich darauf, die Lebensbedingungen in ärmeren Regionen zu bevorzugen; besonders in den Bereichen der öffentlichen Dienstleistungen, Infrastruktur und Asphaltierung. Danach folgten die Bereiche öffentliche Dienstleistungen, Gesundheitssystem und Erziehung. Weiter unterstrich das Dokument, dass durch BürgerInnenbeteiligung die Prioritäten festgelegt werden sollten. In den ersten Versammlungen 1990 einigten sich die BürgerInnen und die Gemeinde auf eine Priorität: Infrastruktur in den Regionen.¹⁵⁴ Dabei wurden auch die Kriterien für die Mittelvergabe der Regionen (Priorität, vorhandene Infrastruktur und

¹⁵³Sonia M.G. Larangeira. Governo e participacao: dez anos de orcamento participativo na prefeitura de Porto Alegre, Brasil. Brasilien, 1998. Zitiert nach: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria Municipal da Fazenda, 1998.

¹⁵⁴Rebecca Neaera Abers .Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil. Boulder, USA, 2000. S.79

EinwohnerInnenzahl) festgelegt und die Anzahl der Delegierten im Verhältnis zu den TeilnehmerInnen festgesetzt.

Die neuen Instanzen für das OP sowie die z.T. gemeinsame Ausarbeitung des OP-Dokuments von BürgerInnen und Regierung waren weitere Schritte, die das Beteiligungsmodell institutionalisierten.

Die Neustrukturierung der Gemeinde bedeutete einen kompletten Wandel für alle Bediensteten und BeamtenInnen. Die Einführung des OP signalisierte eine neue Politik, die mit den bekannten Traditionen brach.

Die Überzeugung des Beamtenapparats war der nächste Schritt, den die PT-Regierung in Angriff nehmen musste, um die erfolgreiche Implementierung und das Wohlwollen der BeamtenInnen zu garantieren.

3.5.5. Verhandlungen mit BeamtenInnen

Die Verhandlungen mit BeamtenInnen stellten eine Herausforderung für die Gemeinde dar. Die über 22.000 öffentlichen Bediensteten waren in der Gewerkschaft CUT organisiert und streikten regelmäßig im ersten Jahr des Regierungseinzuges. Höhere Gehälter und laufende Anpassung an die Inflation waren die Forderungen. Doch die Gemeinde konnte die Gehälter nicht immer angleichen, da die Einnahmen nicht gleichmäßig mit der Inflation stiegen. Um eine Verhandlungsbasis zu schaffen, wurden die GewerkschaftlerInnen zu den Versammlungen des OP eingeladen. Angesichts dessen, dass die Gehaltserhöhungen sich direkt auf die Mittelvergabe (bzw. dessen Reduzierung) der ärmeren Regionen auswirken würden, konnten Verhandlungen beginnen. Man einigte sich auf ein relativ hohes Einkommensniveau, das jedoch die Ausgaben für das OP nicht zu sehr beeinträchtigte.¹⁵⁵ Mittlerweile gehört das Einkommensniveau der BeamtenInnen von Porto Alegre zu eines der höchsten in ganz Brasilien.

Durch die Miteinbeziehung der Gewerkschaft CUT in den Prozess der BürgerInnenbeteiligung konnte die Regierung einige Pluspunkte verbuchen und die Gewerkschaft vom Modell überzeugen. Dem Appell für Solidarität, Berücksichtigung und Förderung von einfachen Schichten konnte sich die Gewerkschaft schlecht entziehen und stimmte für das OP.

¹⁵⁵ Rebecca Neaera Abers .Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil. Boulder, USA, 2000. S.80-83

Die öffentlichen Bediensteten waren jedoch nur eine von vielen Gruppen, die vom OP überzeugt werden mussten. Die nächsten drei Kreise, die eine regelrechte Opposition darstellten, waren großen Baufirmen, reiche LandeigentümerInnen und traditionelle PolitikerInnen.

3.5.6. Verhandlungen mit oppositionellen Gruppen

In Porto Alegre können drei Gruppen definiert werden, die gegen den partizipativen Haushalt kämpften: Baufirmen, reiche Landeigentümer bzw. Wirtschaftseliten und lokale PolitikerInnen, die ihre Macht im Stadtrat beibehalten wollten.

Die Baufirmen fürchteten mit der Einführung des OP um ihren Einfluss, den sie jahrzehntelang durch Beziehungen mit politischen Eliten genossen hatten. Da man sich in den Versammlungen mit den BürgerInnen auf die Priorität Infrastruktur geeinigt hatte, fielen dadurch ständig neue Baumaßnahmen an. Somit war die Lobbyarbeit nicht mehr nötig und die Baufirmen profitierten von den neuen Aufträgen.

Die großen Landeigentümer waren besonders durch die Steuerreform der neuen Gemeindestruktur betroffen: Landeigentümer, die riesige Ländereien und Boden in der Stadt nur als Nebenwohnsitz hatten, wurden massiv besteuert. Zwischen 1989 –1992 stieg die Eigentumssteuer um 150%. Auch der private Dienstleistungssektor wurde stark besteuert. Diese Steuerreformen waren nur deswegen möglich, da die beiden wichtigsten wirtschaftlichen Eliten, Baufirmen und Landeigentümer, divergierende Interessen hatten und nicht zusammenhielten. Dadurch konnten die LandeigentümerInnen überstimmt werden.

Bleiben noch die lokalen PolitikerInnen: die brasilianische Gemeindepolitik spricht dem Bürgermeister viel Macht zu im Gegensatz zu dem eher unbedeutendem Stadtrat. PolitikerInnen versuchten durch das OP weiterhin ihren Einfluss und ihre Macht in „ihren“ Wahlbezirken beizubehalten. Doch viele BürgerInnen aus ihren Wahlbezirken unterstützten das neue Modell des partizipativen Haushaltes, so dass den traditionellen PolitikerInnen nichts anderes übrig blieb, als dem neuen Haushaltsplan zuzustimmen um nicht noch weiteren Einfluss einzubüßen. ¹⁵⁶

¹⁵⁶ Rebecca Neaera Abers. *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil*. Boulder, USA, 2000. S.95

Als letztes blieb noch die Überzeugung der Mittelklasse. Dies war besonders wichtig, da die Mittelklasse nicht den Eindruck bekommen sollte, die neue Regierung wollte nur die armen Schichten bevorzugen und die Reichen entmachten. Die Überzeugung dieser Schicht war und ist von äußerster Relevanz für die PT –Regierung, da sie mittlerweile die PT am stärksten unterstützt.

3.5.7. Überzeugung der Mittelklasse

Nach einigen Jahren PT Regierung sprach sich auch die Mittelklasse für die neue Gemeindepolitik aus. Die PT hatte es geschafft ein Image „einer anderen Politik“ aufzubauen. Eine Politik, die sich durch Transparenz, ohne Korruption oder Skandale und durch Partizipation kennzeichnete. Befragungen zeigten, dass die Mittelklasse stärker die PT unterstützte oder schätzte als die ganz armen Schichten. Eine Politik, die im Interesse der BürgerInnen steht und nicht in dem von politischen und wirtschaftlichen Eliten, überzeugte die Mittelschicht. Nationale Skandale, die in den Medien ausgeschlachtet wurden, unterstützten die BürgerInnen weiter in ihrer Meinung, eine demokratische, transparente Gemeindepolitik gewählt zu haben.

Die anfänglichen Schwierigkeiten konnten noch in der ersten Legislatur überwunden werden. Die Implementierung des Beteiligungshaushaltes hatte zur Profilierung der PT-Gemeinde beigetragen, so dass die PT die nächsten drei Legislaturen für sich gewinnen konnte. Doch jede Legislatur war durch einen anderen Bürgermeister und andere Schwerpunkte charakterisiert. Mit den Jahren veränderte sich die Struktur des OP, auch wenn die Eckpfeiler erhalten geblieben sind.

3.5.8. Die zweite bzw. darauf folgenden Legislaturen

Die Einführung des partizipativen Haushaltes war in der ersten Legislatur nach anfänglichen Schwierigkeiten ein voller Erfolg. Die PT erkämpfte sich ein Image einer ehrlichen, unbestechlichen und kompetenten Partei. Während des Wahlkampfes warben die Oppositionsparteien mit dem Versprechen sie würden das OP effizienter und besser gestalten. Aber die PT wurde 1993 wieder gewählt, diesmal wurde Genro Tarso Oberbürgermeister.

Während der zweiten Legislatur änderte sich die Politik der PT. Während Olivia Dutra aus einer Arbeiterpartei kam und als Gewerkschaftler arbeitete, war Genro Tarso ein Anwalt aus der Mittelklasse mit akademischer Bildung. Tarso wollte

nun größere Projekte einführen, die der Stadt ein egalitäres, demokratisches und innovatives Image gäben. ¹⁵⁷Somit wurden 1994 die Thematischen Foren gegründet, die die gesamte Stadtplanung betrafen. Dadurch sollten vermehrt AktivistInnen aus der Mittelklasse, StudentInnen, UmweltschützerInnen, MenschenrechtlerInnen angesprochen werden. Man sollte nicht nur für seinen eigenen Stadtteil denken, sondern an die gesamte Stadtentwicklung. Durch die Thematischen Foren wurden größere Ziele und langfristige Projekte verfolgt. Während die erste Legislatur nur auf die Arbeiterschaft baute, versuchte die Gemeinde in der zweiten Legislatur die Mittelschicht und wirtschaftliche Eliten für sich zu gewinnen. Vermögendere und gebildete BürgerInnen sollten in das OP vermehrt miteinbezogen werden. Auch wurden technische Kriterien für die Investitionen stärker berücksichtigt. Die jährlichen TeilnehmerInnen an den Versammlungen stiegen um die Tausende, und somit wurde die PT 1997 zum dritten Mal in das Bürgermeisteramt gewählt. Diesmal stellte Raul Pont den Bürgermeister. Der partizipative Haushalt wurde weitergeführt und an die neuen Rahmenbedingungen immer wieder angepasst (steigende TeilnehmerInnenzahl, höhere Einnahmen etc.). Die ursprünglichen sieben Investitionsbereiche wurde auf zwölf erhöht. Zu Beginn der zweiten Amtszeit Tarso Genros, im Jahre 2001, fanden zwei Erneuerungen statt: die thematischen Foren wurden auf sechs erweitert (Umweltsanierung kam dazu) und die Teilnahme über das Internet wurde ermöglicht. Über das Internet können jedoch keine gültigen Stimmen abgegeben, sondern nur Vorschläge gemacht werden. Die Beteiligung über das Netz soll eine neue Kommunikations- und Partizipationsform sein, nicht jedoch die Versammlungen ersetzen.¹⁵⁸

Jede der vier Legislaturen war von der persönlichen Politik der Oberbürgermeister beeinflusst. Dutra setzte mehr auf die organisierte Arbeiterschaft, Tarso auf die Mittelschicht, Pont war ein kühler Techniker und die zweite Amtszeit Tarsos war durch die Erweiterung auf anderen Ebenen¹⁵⁹ und Vertiefung des OP Prozesses gekennzeichnet.

¹⁵⁷ Rebecca Neaera Abers. *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil*. Boulder, USA, 2000. S.87

¹⁵⁸ Carsten Herzberg. *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre*. Münster, 2002. S.75

¹⁵⁹ Tarso zieht in Erwägung bei der Nominierung von BeamtenInnen die BürgerInnen zu beteiligen.

4. Die TeilnehmerInnen

In diesem Abschnitt wird die Entwicklung der Anzahl der TeilnehmerInnen und ihre sozioökonomischen Merkmale in der ersten und zweiten offiziellen Runde des Orçamento Participativo beschrieben. Auch der Geschlechterunterschied wird erläutert. Durch die folgende Analyse wird ersichtlich, dass einigen Annahmen bezüglich der TeilnehmerInnenprofile in Beteiligungsmodellen widerlegbar sind. Dem „Standardmodell“ der politischen Beteiligung zufolge basiert politischer Aktionismus auf drei Größen¹⁶⁰:

- Hohes Niveau an sozio-ökonomischen Ressourcen
- Hohe formale Qualifikation
- Hohes Einkommen

Es besteht die Annahme, je höher das Qualifikationsniveau, desto höher ist die berufliche Position und je höher das Einkommen, desto höher ist die Ressourcenausstattung. Daher folgt, je höher die Ressourcenausstattung desto höher die politische Beteiligung.¹⁶¹ Diese Annahme kann durch die folgenden Ausführungen teilweise widerlegt werden.

Als erstes wird die Entwicklung der TeilnehmerInnenanzahl beschrieben und dann folgende Hauptmerkmale analysiert: Geschlecht, Einkommen, Ausbildung und Beruf.

4.1. Anzahl der TeilnehmerInnen

In den letzten 12 Jahren ist es zu einer steigenden Anzahl der Beteiligten gekommen. Im ersten Jahr 1989 kamen über dreitausend Menschen zu den Versammlungen, doch die Enttäuschung über die unerfüllten Forderungen schlugen sich im nächsten Jahr nieder. Weniger als die Hälfte kamen nur noch 1990 zu den Versammlungen. Doch durch Mobilisierung, direktes Ansprechen seitens der Gemeinde und durch die, zwar verspäteten, initiierten Projekte verdreifachte sich die Anzahl der InteressentInnen 1991. Mittlerweile (Stand 2000) sind über 20.000 BürgerInnen bei den offiziellen Versammlungen in einem Jahr anwesend.¹⁶² Rechnet man die informellen Runden, Besprechungen und Versammlungen dazu, beteiligen sich über 100.000 Menschen in Porto Alegre am

¹⁶⁰ Manfred G. Schmidt. *Demokratiethorie*. Augsburg, 1995. S.179

¹⁶¹ Manfred G. Schmidt. *Demokratiethorie*. Augsburg, 1995. S.179

¹⁶² Wolfgang Hees. *Partizipative Haushaltsplanung in Porto Alegre (RS)*. Aus: EPD-Entwicklungspolitik, Heft 11/12. Juni 2000

OP.¹⁶³ Anhand von Befragungen konnte ermittelt werden dass 66,9% aller TeilnehmerInnen einer Organisation angehören, somit wurde geschätzt dass, im Jahr 1999, 15% der Bevölkerung auf irgendeiner Ebene des OP beteiligt gewesen waren. ¹⁶⁴ In der folgenden Tabelle werden nur die TeilnehmerInnen gezählt, die an der ersten und zweiten offiziellen Runde partizipierten. Offizielle Zahlen sind nur aus diesen Runden ermittelt worden. Doch die eigentliche Interessensartikulation und Diskussion unter den BürgerInnen findet in den informellen Versammlungen während der Zwischenphase statt. Über die Anzahl der autonom organisierten Versammlungen und über die Anzahl der TeilnehmerInnen stehen keine Daten zur Verfügung. Doch aufgrund der sehr aktiven Zwischenphase ist anzunehmen, dass ein Fünffaches an BürgerInnen am OP teilnimmt, wie die offiziellen Daten angeben.

Anzahl der TeilnehmerInnen an den Versammlungen (1990 – 1997)¹⁶⁵

Jahr	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Regionale V.	976	3 694	7 610	1075	12 638	11 821	10 148	11 908
Thematische Versamml.	—	—	—	—	1609	2 446	1 793	4 105
Gesamt	976	3 694	7 610	10735	14 247	14 267	11 941	16 013

Grundsätzlich kann man sagen, dass die Mobilisierung und das Interesse bei den BewohnerInnen für die regionalen Versammlungen stärker ist. Auch wenn sich die Anzahl in den thematischen Foren jedes Jahr mehr als verdoppelt hat, kommen doch drei Mal so viele Menschen zu den Versammlungen, die nur ihren Stadtteil betreffen.

Bis zum Jahre 2000 ist es zu einem stetigen Anstieg von Interessenten gekommen, doch im Jahre 2001 konnte eine Stagnation festgestellt werden.

¹⁶³ Sergio Baierle. Democracia radical e cidadania: a economia moral dos sujeitos. www.portoweb.org/cidade/biblioteca. Heruntergeladen 1/10/2001

¹⁶⁴ Sergio Baierle. Democracia radical e cidadania: a economia moral dos sujeitos. www.portoweb.org/cidade/biblioteca. Heruntergeladen 1/10/2001

¹⁶⁵ Sonia M.G. Lorangeira. Governo e participacao: dez anos de orcamento participativo na prefeitura de Porto Alegre, Brasil. Brasilien, 1998. Zitiert nach: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria Municipal da Fazenda, 1998.

4.2. Profil der Beteiligten

4.2.1. Frauen

Überraschenderweise erwiesen die Beobachtungen und Forschungen, dass bei den regionalen Versammlungen in den letzten Jahren eine knappe Überzahl von Frauen gestellt wird. Sie stellen auch fast 50% der VertreterInnen bei der Nachbarschaftsvereinigung UAMPA und beim Delegiertenforum. Auch beteiligen sich Frauen gleich oft an den Wortmeldungen wie ihre männlichen Kollegen. Doch beim Beirat des partizipativen Haushaltes (COP) machen Frauen nie mehr als 35% der VertreterInnen aus. Die Mehrzahl der Frauen sind ledig, geschieden oder Witwen, worauf zu schliessen ist, dass Frauen ohne Männer bzw. Familie mehr Zeit und Energie haben, am OP teilzunehmen. Familiäre Verpflichtungen stellen immer noch eine Belastung und eine Beschneidung für die weiblichen Teilnehmer dar.¹⁶⁶ Frauen prägen stark das Image des OPs, was andere Frauen zur Teilnahme ermutigt. Frauen haben eine starke und zunehmend stärkere Rolle im OP. Das OP ist für sie ein Mittel geworden, ihre Interessen zu artikulieren, da sie unter den infrastrukturellen Mängeln (Wasser, Hygiene) als Familienversorgerrinnen am stärksten leiden.¹⁶⁷

Delegierte zu sein im Beirat (COP) erfordert einen größeren und regelmäßigeren Zeitaufwand, Selbstbewusstsein und einen gewissen Bildungsgrad. Doch viele Frauen sind von unflexiblen Zeiteinteilungen (familiäre Verpflichtungen) geprägt und gehören zu den ärmeren, ungebildeteren Schichten in Brasilien. Der Mangel an Bildung schlägt sich in ihrem Selbstbewusstsein nieder und somit auch im Prozentsatz der anwesenden Frauen im COP.¹⁶⁸

Seitens der Gemeinde wurden keine offiziellen Versuche gestartet, Frauen in höhere Positionen zu helfen, oder dafür zu sorgen, dass sie vermehrt als Vertreterinnen gewählt werden. Nach Abers¹⁶⁹ ist das Problem der Frauen in hohen Positionen nicht nur die fehlende Zeit, sondern auch ihre Einstellung, sich

¹⁶⁶ Vgl. Sergio Baierle. Democracia radical e cidadania: a economia moral dos sujeitos. www.portoweb.org/cidade/biblioteca. Heruntergeladen 1/10/2001 Zitiert nach: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

¹⁶⁷ Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S.79

¹⁶⁸ Rebecca Neaera Abers. Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil. Boulder, USA, 2000. S.119

¹⁶⁹ Rebecca Neaera Abers. Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil. Boulder, USA, 2000. S.128

nicht in der Lage zu sehen, verantwortungsvollere Positionen einzunehmen. Frauen nehmen in den Exekutiv- Komitees meistens die Rolle einer Sekretärin ein und verwalten Büro- und Routinearbeit. Hier würde das Argument des Selbstbewusstseins greifen; die meisten Frauen trauen sich verantwortungsvolle Posten nicht zu.

Beteiligung nach Geschlecht¹⁷⁰

Geschlecht	1993	1995	1998	UAMPA	Beirat (COP)
Weiblich	46,7	46,8	51,3	49,2	35,7
Männlich	47,6	52,2	48,4	50,8	64,3

4.2.2. Einkommen

Die nächsten Tabellen zeigen eine Aufschlüsselung der TeilnehmerInnen nach Mindestlöhnen (M). In Brasilien ist es üblich, ein Einkommen als das Vielfache eines Mindestlohnes anzugeben. Der Mindestlohn beträgt derzeit 180 Reals = 50 ¢.¹⁷¹ Die erste Tabelle weist auf das Einkommen der Bevölkerung in Porto Alegre 1991 hin. Die Tabelle II gibt das Einkommen der TeilnehmerInnen in den Jahren 1995-1998 an und ob sie schon mal Mitglied des OP Rates, COP, gewesen sind.

I) Haushaltseinkommen 1991 Porto Alegre in %¹⁷²

Einheit	Einkommen 1991
1M oder weniger	7
1 bis 3	22
3 bis 5	18
mehr als 5	53

II) Einkommen der Beteiligten an den regionalen Versammlungen u. COP in %¹⁷³

¹⁷⁰Sergio Baierle. Democracia radical e cidadania: a economia moral dos sujeitos. www.portoweb.org/cidade/biblioteca. Heruntergeladen 1/10/2001 Zitiert nach: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (die fehlenden Prozentsätze sind ungültige Stimmen)

¹⁷¹ Stand Juli 2002.

¹⁷² Vgl. Rebecca Neaera Abers. Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil. Boulder, USA, 2000. S.123 Zitiert nach: IGBE, 1996. Pesquisa mensal de emprego. Rio de Janeiro: IBGE

¹⁷³ Eigene Tabelle aber basierend auf: Sergio Baierle. Democracia radical e cidadania: a economia moral dos sujeitos. www.portoweb.org/cidade/biblioteca. Heruntergeladen 1/10/2001

Einheit	1995	1998	Beirat COP 1998
1M. o. weniger	11	k. A.	k. A.
bis zu 2 M	39,4	30,3	15,4
2 bis 4 M	22,5	25,5	23,1
4 bis 8 M	14,5	20,6	20,5
8 bis 12 M	5,5	9,4	23,1
mehr als 12	3,2	11,9	10,3
Keine Auskunft	1,5	2,2	1,9

Aus der Tabelle II) geht hervor, dass 55,8% (1998) aller TeilnehmerInnen aus ärmeren Schichten kommen, d.h. zwischen ein und vier Mindestlöhnen verdienen. Diese bilden die stärkste Gruppe, sie sind überproportional vertreten. Die aktuellsten Statistiken (März 2001) des nationalen Statistikamtes zeigen, dass der Durchschnittslohn in Porto Alegre ca. drei Mindestlöhne beträgt.¹⁷⁴ Das heisst, dass die größte TeilnehmerInnengruppe 1998 mit 30,3% unter dem Einkommensdurchschnitt in Porto Alegre liegt. BewohnerInnen, die am Existenzminimum leben (ein Mindestlohn oder weniger) bilden die kleinste Gruppe der TeilnehmerInnen. BewohnerInnen mit mehr als fünf Mindestlöhnen machen über die Hälfte aller EinwohnerInnen Porto Alegres aus. Diese sind jedoch in den Versammlungen unterrepräsentiert, auch wenn die Teilnahme mit den Jahren steigend ist. Die Anzahl der Beteiligten, die mehr als 12 Mindestlöhne verdienen, hat sich zwischen 1995 und 1998 fast verdreifacht. Anders dagegen fallen die Profile der Beteiligten an den thematischen Foren aus: 18,9% der Anwesenden verdienen mehr als zwölf Mindestlöhne.¹⁷⁵ Hingegen besuchen nur 3% der Ärmsten die thematischen Foren. Zu den Gewählten des Beirates COP gehören über die Hälfte zu den besser Verdienenden (53,9%). Daraus kann man schließen, dass die besser Verdienenden stärkeres Interesse an den thematischen, ganzstädtischen Projekten haben und weniger für die Entwicklung des eigenen Stadtteiles. Grund dafür ist oft, dass die Vermögenderen in Stadtbezirken leben, die nicht so große Mängel an Infrastruktur aufweisen. Trotzdem konnte die obere Mittelschicht in den letzten Jahren vermehrt für das OP gewonnen werden.

¹⁷⁴ www.ibge.gov.br/home Heruntergeladen 6/2002

¹⁷⁵ Sergio Baierle. Democracia radical e cidadania: a economia moral dos sujeitos. www.portoweb.org/cidade/biblioteca. Heruntergeladen 1/10/2001

4.2.3. (Aus)-Bildung

49% der Befragten (1998) konnten keine abgeschlossene Grundschule oder Mittelstufe (4Jahre) aufweisen. 15% haben 8 Jahre Schule absolviert, doch 18 % haben einen Maturaabschluss und davon haben 14% Bildung auf Universitäten erworben. Das Bildungsniveau schlägt sich in der Anzahl der gewählten Delegierten nieder: 20 % der Delegierten haben Universitätsausbildung, nur 3% haben keine oder fast keine Schulbildung genossen. Die Beteiligten mit relativ hohem Ausbildungsniveau sind mehrheitlich in den thematischen Foren anwesend, besonders bei den Themen Kultur, Freizeit und Sozialfürsorge. ¹⁷⁶

Zusammenfassend kann man für die sozioökonomischen Merkmale „Gehalt und Bildung“ sagen, dass besser Verdienende mit einer höheren Ausbildung den größten Teil der gewählten Delegierten in den regionalen und thematischen Versammlungen ausmachen. Doch diese Schicht macht nicht die Mehrheit der Beteiligten am gesamten OP Prozess aus.¹⁷⁷

4.2.4. Beruf

Interessant an diesem Merkmal ist, dass den größten Prozentsatz (28,7%) unqualifizierte ArbeiterInnen im Dienstleistungssektor darstellen. Wichtig ist auch die steigende Anzahl der Beteiligten von Arbeitslosen (von 1,2% auf 11,2 %).

TeilnehmerInnen nach Berufsfeld in %¹⁷⁸

¹⁷⁶ Sergio Baierle. Democracia radical e cidadania: a economia moral dos sujeitos. www.portoweb.org/cidade/biblioteca. Heruntergeladen 1/10/2001

¹⁷⁷ Vgl. Rebecca Neaera Abers. Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil. Boulder, USA, 2000. S.126

¹⁷⁸Sergio Baierle. Democracia radical e cidadania: a economia moral dos sujeitos. www.portoweb.org/cidade/biblioteca. Heruntergeladen 1/10/2001

Beruf	1993	1995	1998
LehrerInnen	2,1	4,4	7,1
Studierende/SchülerInnen	5,5	2,3	4,4
ArbeiterInnen ohne Qualifikation	18,1	21,2	28,7
Hausfrauen/-männer	7,8	5,1	6,4
ArbeiterInnen	10,7	6,9	6,6
Beamte	6	6,1	5,4
RentnerInnen	8,1	11,4	12,6
Arbeitslose	1,2	6,8	11,2

Im Beirat des partizipatorischen Haushaltes (COP) machen Arbeitslose 12,8 % aus und RentnerInnen 30,7%. LehrerInnen stellen nur 7,1% der gesamten TeilnehmerInnen dar, aber sind mit 20% im COP vertreten.

4.2.5. Weitere Merkmale

Weitere Statistiken zeigen, dass die EinwohnerInnenzahl einer Region nicht in direkter Verbindung mit der TeilnehmerInnenzahl an den Versammlungen steht. Bestes Beispiel dafür ist die Region „Centro“, die 20% der gesamten Stadtbevölkerung ausmacht aber nur 4% der Beteiligten darstellt.

66,9% der TeilnehmerInnen sind in zivil-gesellschaftlichen Gruppierungen organisiert, im Falle der Delegierten sind es sogar 91%. Nachbarschaftsvereinigungen stellen mit 40,9% die stärkste Gruppierung dar. Danach folgen mit 10% religiöse und kulturelle Vereinigungen.¹⁷⁹ Knapp 60% der Beteiligten nehmen mindestens ein Mal im Monat an einer Versammlung ihrer Interessensvertretung teil. Der Anteil der Parteiangehörigen ist mit 6 % (Stand 1999) gering. Wenngleich linke Gruppen überwiegen, so nehmen auch Mitglieder anderer Parteien am OP teil.¹⁸⁰

Die Mehrheit der BürgerInnen ist mit dem Informationsfluss der Gemeinde zufrieden; diese Aussage steht jedoch im Widerspruch mit der, dass lediglich 10% der Beteiligten die Regeln des OP kennen. 39% haben nur ein Grundverständnis des OP und 28% kennen die Regeln des OP gar nicht. Die beiden häufigsten Gründe nach der Frage „Warum sie partizipieren?“, sind

¹⁷⁹Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S. 80

¹⁸⁰Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S. 80

„Forderungen nach Verbesserungen“ und „Demokratieverständnis, sich engagieren und mitentscheiden“¹⁸¹.

4.3. Schlussbemerkung

Dem in der Einführung (S.68) beschriebenen Standardmodell liegt die Annahme zugrunde, dass einer höheren Ressourcenausstattung eine stärkere politische Partizipation folgt. Diese Annahme stimmt bei den Beteiligten in Porto Alegre nicht. Die Mehrheit der Beteiligten sind BürgerInnen aus der unteren Mittelschicht. Sie liegen unter dem Einkommensdurchschnitt, sind demnach finanziell nicht hoch ausgestattet. Dasselbe gilt für das Bildungsniveau: knapp die Hälfte haben noch nicht mal vier Jahre Schule absolviert, haben somit auch kein hohes Qualifikationsniveau. Dies schlägt sich auch im Berufsbild nieder. Der größte Prozentsatz wird von ArbeiterInnen ohne Qualifikation gestellt, d.h. keine hohe berufliche Position. Trotz dieser „geringen Ressourcenausstattung“, machen die Beteiligten mit geringem Bildungsniveau, bescheidenem Einkommen und unqualifiziertem Job den Großteil der Anwesenden aus.¹⁸² Sie profitieren am meisten durch das neue Modell. Sie gehören nicht zu den „jüngeren, besser ausgebildeteren, religiös gebundenen und postmateriell orientierten Altersgruppen“, wie die Zielgruppe von Partizipationsmodellen beschrieben wird.¹⁸³ Gerade der „postmaterielle“ Punkt gibt mir zu denken. Es wird davon ausgegangen, dass nur junge, idealistische und altruistische StudentInnen an Beteiligungsmodellen partizipieren würden. Denn für sie geht es mehr „um das Prinzip“ als um die Durchsetzung an sich. Genau dieser Punkt stimmt in Porto Alegre nicht. Die Beteiligten engagieren sich aus ganz klar definierten materiellen Gründen; für die Asphaltierung ihrer Straße, den Bau eines Kindergartens oder für die Installation von Straßenbeleuchtung. Die konkrete Lebensverbesserung steht im Mittelpunkt.

Wenig vertreten hingegen sind die aller Ärmsten und aller Reichsten. Besser Gestellte sind mehrheitlich als Delegierte in den regionalen und vor allen Dingen in den thematischen Foren wiederzufinden, besonders ist der Beirat COP mit

¹⁸¹Sergio Baierle. Democracia radical e cidadania: a economia moral dos sujeitos. www.portoweb.org/cidade/biblioteca. Heruntergeladen 1/10/2001

¹⁸² Besonders der hohe Anteil an Arbeitslosen spricht gegen diese Kategorisierung.

¹⁸³ Manfred G. Schmidt. Demokratietheorie. Augsburg, 1995. S.180

gebildeteren BürgerInnen besetzt. Frauen sind in den Basisversammlung paritätisch vertreten, doch ihre Anwesenheit nimmt mit höher gestellten Posten rapide ab.

Bezüglich den höheren Positionen würde die Kategorisierung des Standardmodells teilweise stimmen: je höher die Ressourcenausstattung, desto höher ist die Position der Beteiligten. EinwohnerInnen mit höherem Einkommen und längerer Ausbildung sind prozentuell gesehen vermehrt als Delegierte wieder zu finden. Dennoch dominieren die „Reichen“ nicht das Delegiertenforum.¹⁸⁴

Auch wenn sich die TeilnehmerInnen eine hohe Diversität aufweisen, wurde 1995 das Profil der mehrheitlichen TeilnehmerInnen auf folgende Merkmale synthetisiert:¹⁸⁵

- Männlich zwischen 20-41 Jahren
- Weiße Hautfarbe
- Zwischen 1-3 Mindestlöhne
- (Max.) Hauptschulabschluss

1998 haben sich die Merkmale geändert, und erweiterte Umfragen ergaben, dass die Mehrzahl der Beteiligten sich wie folgt charakterisieren¹⁸⁶:

- verheiratete Frau über 34 Jahre
- bis zu vier Mindestlöhne
- Hauptschulabschluss
- Arbeiterin ohne Qualifizierung in der Privatwirtschaft
- Mitglied einer Anwohnervereinigung
- Aktiv im OP seit mehreren Jahren, wurde jedoch nie als Delegierte gewählt

Diese Entwicklung verdeutlicht, dass sich das Profil der Beteiligten mit den Jahren verändert. Es nehmen zunehmend BürgerInnen aus der Mittelschicht und oberen Schicht teil, Frauen sind immer mehr vertreten und Randgruppen wie Arbeitslose und RentnerInnen werden verstärkt in den Prozess integriert.

¹⁸⁴ Es sind gleich viele Delegierte aus der Mittelschicht wie aus der Oberschicht vertreten (23%)

¹⁸⁵ Regina Maria Pozzobon. A cidadania com igualdade plena: um caminho em construcao na cidade de Porto Alegre. (Umfrage aus dem Jahre 1995) www.portoweb.org/cidade/biblioteca. Heruntergeladen 1/10/2001

¹⁸⁶ Zander Navarro. Inventando o futuro das cidades: pequena historia do Orçamento Participativo em Porto Alegre. www.worldbank.org Heruntergeladen 11/2001

Das Profil der Beteiligten ist ausschlaggebend für die Analyse des OP. Der hohe Prozentsatz an ärmeren Beteiligten ist eine Bestätigung für die PT-Gemeinde, durch das OP mehrheitlich benachteiligte Gruppen zu integrieren.

Kapitel III: Die Auswirkungen des Orçamento Participativo

Im folgenden Kapitel soll das OP analysiert werden, und auf dessen Legitimität bzw. Erfolg untersucht werden. Ob und wie das OP von der Bevölkerung akzeptiert worden ist, ob und wie es zu politisch und sozialen Verbesserungen gekommen ist und welche Herausforderungen und Mängel sich dem Modell stellen. Auch die neue Beziehung, zivile Gesellschaft und Staat, soll beleuchtet werden.

1. Die sozialen Auswirkungen

1.1. Die Akzeptanz der Bevölkerung:

Die Teilnahme der zivilen Bevölkerung ist die Basis und Grundvoraussetzung für das Gelingen und die Sinnhaftigkeit des auf direkter Demokratie aufbauenden Modells. Die Beteiligung der BürgerInnen sagt über das Interesse, ihre Akzeptanz und ihre Mobilisierung aus. Doch auch die Relevanz des OP wird durch die TeilnehmerInnenzahl bestimmt: handelt es sich um ein Projekt, in das die ganze Stadt involviert ist, oder greift dieses Modell nur bei den politisierten Gruppierungen? Wird das Einbeziehen von traditionell marginalisierten Schichten gewährleistet, oder bestimmen hier wieder nur die „happy few“? Die Partizipation und die Akzeptanz der gesamten zivilen Bevölkerung wird hier als ein Indikator für den Erfolg oder Misserfolg des OP herangezogen.

Wie im Kapitel II¹⁸⁷ schon erwähnt worden ist, ist die Zahl der Beteiligten jedes Jahr gestiegen. Der Übergang vom Jahr 1993 auf das Jahr 1994 spiegelt den dramatischsten Sprung wieder: die Anzahl der TeilnehmerInnen stieg von 1075 auf 12 638. Aus der konstanten Steigerung der TeilnehmerInnenzahl kann man schliessen, dass sich jedes Jahr mehr Menschen für den Prozess interessieren und bereit sind, sich aktiv zu beteiligen. Die gut besuchten Versammlungen und der große Zuspruch in den thematischen Foren weisen auf die Akzeptanz des OP der BürgerInnen hin. Auch wenn nun über 100.000 Menschen sich in irgendeiner Weise an der Interessensartikulation beteiligen, so stellen sie doch

¹⁸⁷ Kapitel II, 4.1. Anzahl der TeilnehmerInnen

nur ca. 15% der Wahlbevölkerung dar. Auf den ersten Blick könnte sich das als ein Legitimationsdefizit herausstellen. Doch auch die passive Bevölkerung spricht für das OP: so sind 85% der EinwohnerInnen Porto Alegres mit dem OP vertraut und davon beurteilen es 80% als eine „Gute Sache“.¹⁸⁸ Eine absolute Mehrheit steht somit dem OP positiv gegenüber. Wiederum knapp 60% der aktiven TeilnehmerInnen geben an, dass ihr Stadtteil von den geforderten Dienstleistungen profitiert hat, und 70% meinen, dass der Beirat COP immer oder fast immer ihre Entscheidungen respektiert. Auffallend sind die unterschiedlichen Bewertungen der TeilnehmerInnen der thematischen Foren: sie bewerten das OP weitaus kritischer als ihre KollegInnen in den regionalen Versammlungen. Doch die meisten Beteiligten vertreten die Meinung, dass ihre Interessensartikulation ernst genommen wird.¹⁸⁹ Zwei Drittel der Befragten sind mit den Leistungen der Gemeinde zufrieden oder z.T. zufrieden. Nur 7,07% stufen die Sachleistungen negativ ein.¹⁹⁰ Aus diesen Prozentsätzen geht hervor, dass die Mehrheit der passiven und aktiven Bevölkerung von der neuen BürgerInnenbeteiligung überzeugt ist oder ihr wohlwollend gegenüber steht. Die steigende Anzahl der Beteiligten gekoppelt mit der mehrheitlichen Zustimmung der Bevölkerung stellt ein Indikator für die politische Konsolidierung und Legitimität des Orçamento Participativo dar.

Durch die Gründung der thematischen Foren und ihrer Aufteilung nach einzelnen Sachgebieten ist es der Gemeinde gelungen, fast alle Bevölkerungsgruppen in das OP mit ein zu beziehen. Die thematischen Foren haben starken Zulauf und werden von wirtschaftlichen BetriebsleiterInnen, StudentInnen, MenschenrechtsaktivistInnen etc. wahrgenommen. Dadurch hat man geschafft, möglichst viele Interessen anzusprechen und vermieden, dass sich die Interessensartikulation in einer bestimmten Gruppierung konzentriert. Das steigende Interesse und der Skepsisabbau der oberen Mittelschicht und der Klein- und Mittelbetriebe ist ein großer Schritt nach vorne, um auf eine

¹⁸⁸ Wolfgang Hees. Partizipative Haushaltsplanung in Porto Alegre (RS). Aus: EPD-Entwicklungspolitik, Heft 11/12, Juni 2000. Und Bernard Cassen. Democracia participativa em Porto Alegre: uma experiencia exemplar no Brasil. Porto Alegre, 1998. www.portoweb.org/cidade/biblioteca. Heruntergeladen 1/10/2001

¹⁸⁹ Sergio Baierle. Democracia radical e cidadania: a economia moral dos sujeitos. www.portoweb.org/cidade/biblioteca. Heruntergeladen 1/10/2001

¹⁹⁰ Regina Maria Pozzobon. A cidadania com igualdade plena: um caminho em construcao na cidade de Porto Alegre. (Umfrage aus dem Jahre 1995) www.portoweb.org/cidade/biblioteca. Heruntergeladen 1/10/2001

flächendeckend Akzeptanz zu bauen. Der Anteil an politischen Parteien in den Versammlungen ist mit 6% sehr gering, der PT kann nicht unterstellt werden, dass sie AnhängerInnen bestellt, um die Sitzungen zu füllen und Entscheidungen in ihrem Sinne zu kontrollieren.¹⁹¹

Interessant sind die Meinungsumfragen, die über die Stadtgemeinde gemacht werden. Zwischen 1989 und 1992 hat sich die Meinung über die PT sehr verändert: 1989 stuften nur 28,7% der EinwohnerInnen die Stadtverwaltung als (sehr) gut ein, 1992 waren es schon 61,6%.

Meinungsumfrage zur Stadtverwaltung 1989-1992¹⁹²

Umfrage	(Sehr) gut	Schlecht	Mittelmäßig
Mai 89	28,7	25,1	32,1
Apr 90	12,5	40,9	41,1
Dez 90	23,6	43,7	29,6
Mai 90	35,1	19,3	42,4
Okt 91	43,9	12,6	40,3
Mrz 92	50,2	7,4	40,5
Dez 92	61,6	5,5	31,4

Ein weiterer Punkt, der für die Akzeptanz der Bevölkerung spricht, ist die wiederholte Wahl der PT ins Bürgermeisteramt. Noch nie ist eine Partei zwei Mal, ganz zu schweigen, vier Mal hintereinander in Porto Alegre gewählt worden.¹⁹³

In Porto Alegre gaben 1996 59,5% der Menschen, die mit einer Partei die sympathisieren, die PT an.¹⁹⁴

Wahl der Bürgermeister der PT in Porto Alegre 1988-2003¹⁹⁵

¹⁹¹ Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S. 80

¹⁹² Luciano Fedozzi. O poder da aldeia. Porto Alegre, 2000. S.160 Zitiert nach: Coordenacao de comunicacao social - PMPA

¹⁹³ José Eduardo Utzig. Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. Estudos novos CEBRAP. Nummer 45. Porto Alegre, Juli 1996. S.209

¹⁹⁴ In Recife waren es nur knapp 39%. Eigene Berechnung anhand der Daten des IBGE.

¹⁹⁵ www.terra.com.br/eleicoes

Legislatur	Bürgermeister
1988-1992:	Olivio Dutra
1993-1996	Genro Tarso
1997-2000	Raul Pont
2000-2003	Genro Tarso/ Joao Verle ¹⁹⁶

1994 meinte die Mehrheit der Mittelschicht über die PT, „dass es eine Partei sei, die im Interesse der Bevölkerung stehe und nicht im Interesse von wirtschaftlichen und politischen Eliten“.¹⁹⁷ Zwei Jahre später gaben 85% der Befragten an, die PT als „gut bis befriedigend“ zu empfinden. Nur 5% der Befragten lehnten die PT Gemeinde völlig ab.¹⁹⁸ Obwohl durch das OP mehr in armen Vierteln investiert wird, hat das PT- Bürgermeisteramt ein positiveres Image in der Mittelschicht als in den ärmeren Schichten. Dieses positive Image der Gemeinde kann in direkter Verbindung mit dem OP gesehen werden. In den Wahlkämpfen der PT stand das OP im Mittelpunkt, es ist das Hauptargument mit dem geworben wird. Die Oppositionsparteien werben mit dem Argument, sie würden das OP effizienter und besser gestalten. Das OP hat somit zur Profilierung der PT beigetragen.

In den letzten Wahlen verbuchte Tarso Genro mit 63.5% der Stimmen einen Rekord.

Zusammenfassend, weisen folgende Indikatoren auf die allgemeine Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung und auf das Gelingen des OP hin:

- die steigende Anzahl der aktiven TeilnehmerInnen an den Versammlungen
- die Akzeptanz des OP innerhalb der gesamten Bevölkerung
- die überproportionale Partizipation von ärmeren Schichten
- die Beteiligung von allen sozialen Gruppierungen
- die dreifache Wiederwahl der PT
- das positive Image der PT

¹⁹⁶ Seit Ende April 2002 ist Joao Verle Bürgermeister, da Genro Tarso als Kandidat bei den Gouverneurswahlen September/Okttober 2002 antritt.

¹⁹⁷ Rebecca Neaera Abers. *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil*. Boulder, USA, 2000. S.103

¹⁹⁸ José Eduardo Utzig. *Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre*. Estudos novos CEBRAP. Nummer 45. Porto Alegre, Juli 1996. S.209

1.2. Die sozialen Verbesserungen in Porto Alegre

Im letzten Abschnitt haben wir gesehen, dass tausende BürgerInnen am Orçamento Participativo teilnehmen und die Mehrheit dem Prozess positiv gegenüber steht. Nun stellt sich die Frage, ob durch die direkte Mitbestimmung der BürgerInnen ihre soziale Lage verbessert wurde und ob ihre mühevollen Interessensartikulation Früchte trägt.

Armutsbekämpfung, Sozialwohnungsbau und ausgeglichene Stadtentwicklung stehen in der Politik der PT ganz oben. Durch die Gewichtung der Mittelvergabe im OP Prozess werden ärmere und bevölkerungsdichtere Regionen bevorzugt. Zwischen 1996-1998 wurden über 260 Millionen US Dollar für Projekte, die die BürgerInnen festgelegt hatte, ausgegeben. Der Großteil dieser Ausgaben ist in infrastrukturelle Sachleistungen in ärmeren Regionen investiert worden.¹⁹⁹ Jedes Jahr werden 20-25 km Strassen asphaltiert, die Mehrzahl dieser Straßen liegen in den armen Stadtteilen Porto Alegres. Sehr arme Regionen profitieren von Dienstleistungen und materiellen Verbesserungen, die ohne das OP nicht möglich gewesen wären: *„Available evidence points to the fact that over time, OP investments have tended to go to the city’s poorer areas. According to the published investment plans, district level OP investments per capita have favored districts of the city with higher levels of poverty “*, so der amerikanische Soziologie Professor Baiocchi.²⁰⁰ 1992 wurde eine Umfrage unter den EinwohnerInnen Porto Alegres gemacht, die folgende Frage beinhaltete: „Welche der folgenden Charakteristiken beschreibt am Besten die Stadtgemeinde?“ Der größte Prozentsatz verbuchte das Merkmal „Investitionen in armen Vierteln.“ Durch den partizipatorischen Haushalt ist die Anzahl an Elendsvierteln zurückgegangen. Das frühere Elendsviertel „Vila Planetário“, z.B., besteht mittlerweile aus 88 Steinhäusern, in denen ca. 500 Menschen leben. Sanitäre Einrichtungen sind gebaut worden, und durch Asphaltierungen versinken die BewohnerInnen während der Regenzeit nicht mehr im Schlamm.²⁰¹ 29 neue Einrichtungen für

¹⁹⁹ Brian Wampler. A guide to Participatory Budgeting. Oktober 2000. www.internationalbudget.com Heruntergeladen 12/2001

²⁰⁰ Vgl. Gianpaolo Baiocchi. Deepening democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment. Dezember 2001. S.83. www.ssc.wisc.edu Heruntergeladen am 25.5.2002

²⁰¹ Clóvis Zimmermann. Neue Ansätze und Ideen. www.mitarbeit.de/publikationen Heruntergeladen 10/2002

Gesundheit in Familien (PSF= Postos de saúde familiar) sind geschaffen worden, die auch in ihrer Mehrheit in peripheren Regionen liegen. Auch das Programm der „Sozialen Assistenz“ (bzw. Begleitung) hat sich erweitert, durch das Obdachlose, Kinder und Jugendliche mit Problemen aufgefangen werden.

Doch nicht nur die Armen haben vom OP profitiert. In all den Jahren wurde der Sanierung Priorität eingeräumt. Heutzutage haben 98% aller BewohnerInnen fließendes Wasser, im Gegensatz zu 75% im Jahre 1988. Die Kanalisation ist von 46% auf 98% im ganzen Stadtgebiet gestiegen. 98% aller BewohnerInnen sind an das Elektrizitätsnetzwerk angeschlossen. Schon 1996 erreichte die Müllabfuhr 100% aller EinwohnerInnen. Mittlerweile werden knapp 40% des Stadtbudgets für Gesundheit und Bildung ausgegeben (1985 waren es nur 13%), die Zahl an öffentlichen Schulen hat sich vervierfacht und die Inskriptionen verfünffacht (51.000 eingeschriebene SchülerInnen in 90 Schulen, Stand 1999/2000). Dazu kommen noch Projekte für Straßenkinder, die ihnen den Schulbesuch ermöglichen. Die Stadtverwaltung hat zum zweiten Mal in Folge den brasilianischen Preis für die kinderfreundlichste Politik erhalten. Im Jahre 2002 besagen die Statistiken dass 91% der Bevölkerung alphabetisiert ist.²⁰²

Der kommunale Wohnungsbau besitzt einen zentralen Stellenwert. Zwischen 1992-1995 wurden über 28.000 Familien durch die Wohnungspolitik unterstützt, 1986-1988 waren es nur 1.700. Zwischen 1989-2000 wurden 11.513 Wohnungseinheiten gebaut - das sind 40% aller neuen Wohnungseinheiten seit 1950. Mit dem Programm zur Regulierung des Grundstückswesens und zur Urbanisierung von Favelas²⁰³ wurden illegal besiedelte Stadtgebiete legalisiert, durch das Gesetz „Recht des Bürgers auf die Stadt“.²⁰⁴ Im Programm zur Umsiedlung von BewohnerInnen wurden über 11.000 BewohnerInnen aus Favelas, die auf besetzten, gesundheitsschädlichen oder städtebaulich benötigtem Gelände lebten, zur Umsiedlung in menschenwürdige Siedlungen im selben Stadtteil bewogen. Dies wurde nicht durch Zerstörung oder Vertreibung der BewohnerInnen unternommen, sondern in Absprache mit den Betroffenen und verbunden mit einem sozial attraktiven Angebot.

²⁰² Hermann Dierkes. Ein erfolgreiches Modell macht Schule. In: Vom Süden lernen. Materialien 70. Düsseldorf, 2002. S. 39

²⁰³ Hütten aus Blech und/oder Plastik

²⁰⁴ Hermann Dierkes. Neue Hoffnungen für die Armen. Wohnungspolitik in Porto Alegre. In: Vom Süden lernen. Materialien 70. Düsseldorf, 2002. S. 26

Das Programm zur Schaffung selbstverwalteter Wohnungs Kooperationen hilft Familien beim kollektiven Erwerb von Baugrundstücken durch öffentliche Finanzierungshilfen sowie durch Unterstützung bei der Bauplanung und technischer Durchführung. Auf Basis dieses Programms sind bisher 75 Wohnungs Kooperationen entstanden, die etwa 1.700 Familien umfassen.²⁰⁵ Es besteht eine ständige Verhandlungskommission, die helfen soll, Konflikte in besetzten Privatgrundstücken zu lösen, etwa durch Umsiedlung, Ankauf der Stadt, Privatkauf, etc. Beispiel dafür ist die Ansiedlung von Shopping Centers in Verbindung mit sozial-ökologischen Gesamtprogrammen zur Abwasserbehandlung. Für den Bau des „Christal Sopping Centers“ wurden 700 Familien entweder umgesiedelt oder vor Ort in menschenwürdigen Wohnungen untergebracht.

Im Zuge des Abwasserprogramms wurden 1.450 arme Familien umgesiedelt, die in verseuchten Gebieten lebten.²⁰⁶ Die derzeitige und künftige Wohnungspolitik ist in den gesamtstädtischen Investitionsplan eingebettet, der nach mehrjährigen Vorarbeiten und Diskussionen mit der Einwohnerschaft im Oktober 1999 vom Stadtrat verabschiedet wurde.

Porto Alegre ist mehrfach zur Stadt mit der höchsten Lebensqualität Brasiliens bezeichnet worden. Dies ergab eine vergleichende Untersuchung, die von der Zeitschrift Exame/Trevista Ende 1996 durchgeführt wurde. Mit 82,84 von 100 möglichen Punkten unterscheidet sich Porto Alegre in den Bereichen Ausbildung, Wirtschaft, Gesundheit und Umwelt positiv von den anderen urbanen Zentren Brasiliens.²⁰⁷ Auch ist Porto Alegre, nach UNO Kriterien, eine der lebenswertesten Städte der südlichen Hemisphäre und schneidet am Besten ab unter den 500 Städten mit über 500.000 EinwohnerInnen.²⁰⁸

Um dies zu überprüfen, werden einige sozioökonomische Merkmale des Ballungsgebiet Porto Alegres mit dem Ballungsgebiet Recife verglichen. Recife

²⁰⁵ Hermann Dierkes. Neue Hoffnungen für die Armen. Wohnungspolitik in Porto Alegre. In: Vom Süden lernen. Materialien 70. Düsseldorf, 2002. S. 27

²⁰⁶ Hermann Dierkes. Neue Hoffnungen für die Armen. Wohnungspolitik in Porto Alegre. In: Vom Süden lernen. Materialien 70. Düsseldorf, 2002. S.27

²⁰⁷ Clovis. Zimmermann. Ist Effizienz mit Bürgerbeteiligung möglich? www.mitarbeit.de/publikationen Heruntergeladen: 10/2001 Zitiert nach: Raul Pont. Der rote Stern über Brasilien. In: Sterr, Albert. (Hg.). Die Linke in Lateinamerika: Analysen und Berichte. 1997, Köln. S.206-214

²⁰⁸ Hermann Dierkes. Ein erfolgreiches Modell macht Schule. In: Vom Süden lernen. Materialien 70. Düsseldorf, 2002. S.37

liegt im Norden Brasiliens und entspricht mit 1,4 Millionen EinwohnerInnen der Größe von Porto Alegre. Auch in Recife wurde das Orçamento Participativo eingeführt, konnte sich jedoch noch nicht durchsetzen. Die klientelistischen Strukturen verhindern die Vertiefung und Verbreitung des Prozesses. Nur 1,7% des Gesamthaushaltes wird für das OP zur Verfügung gestellt. Eine Erhöhung der Investitionsmittel konnte bisher immer vom Stadtrat erfolgreich blockiert werden. 44% der EinwohnerInnen leben in Elendsvierteln und 33% von ihnen haben keinen Zugang zu fließend Wasser.

Folgende weitere Merkmale wurden herangezogen, um die beiden Städte zu vergleichen: Analphabetisierungssatz, durchschnittlich verdienten Mindestlöhne²⁰⁹ (ML), Anzahl der Wohnungen (Häuser), die Anzahl von Personen, die pro Wohnraum zusammenleben, die Anzahl der Gesundheitsstationen, die Anzahl der Ambulanzen, der Prozentsatz an Arbeitslosigkeit und der Prozentsatz von Menschen, die einen ½ Mindestlohn oder weniger verdienen.

Sozio-ökonomische Merkmale Porto Alegre-Recife 1999-2002²¹⁰

	Porto Alegre	Recife
Analphabetisierung %	6,7	22,9
Durchschnitt. Anzahl an ML	4,7	3
Wohnräume	418 000	345 000
Person pro Wohnraum	3,2	3,8
Gesundheitsstationen	30	1
Ambulatorien	320	230
Arbeitslosigkeit %	6,5	7
Personen mit 1/2 ML %	13	33,6

Wie aus der Tabelle zu entnehmen ist, schneidet Porto Alegre im Schnitt besser ab. Doch nicht alle Verbesserungen sind auf 12 Jahre OP zurückzuführen; der Norden Brasiliens gehört traditionell zu den ärmeren Regionen des Landes und hat damit auch schwierigere Voraussetzungen als Porto Alegre. Dennoch ist gerade im Bildungs- und Wohnbereich in Porto Alegre viel durch das OP durchgesetzt worden, was sich in den Zahlen niederschlägt.

²⁰⁹ Gehälter werden in Mindestlöhnen angegeben. Durchschnittlich verdiente Mindestlöhne gibt das Durchschnittliche Lohnniveau an.

²¹⁰ www.ibge.gov.br/estatisticas (Nationales Statistikamt Brasiliens) und www.probrasil.com/estatisticas

1.3. Schlussbemerkung

Durch die oben angeführten Daten und Ausführungen kann behauptet werden, dass die Interessensartikulation der BürgerInnen Früchte trägt und dass es zu sozialen Verbesserungen durch das OP gekommen ist. Es handelt sich dabei oft um kleinere, wenig sichtbare Projekte, die jedoch den Forderungen der EinwohnerInnen entsprechen.

Die materiellen Verbesserungen gekoppelt mit den knapp 70%, die angeben, dass ihre Forderungen immer oder fast immer vertreten und respektiert werden, zeigt, dass die Interessen der BürgerInnen von der Gemeinde ernst genommen und verwirklicht werden.

Durch den partizipatorischen Haushalt konnte auf zwei Ebenen soziale Ungerechtigkeit vermindert werden: auf der politischen und auf der materiellen Ebene. Durch die demokratischen Aktionen auf breiter Basis wird der Abbau sozialer und ökonomischer Ungleichheiten ermöglicht. Ärmere und marginalisiertere Menschengruppen werden in den Prozess miteinbezogen; sie tragen hauptsächlich das Modell. Ihre Forderungen werden respektiert und umgesetzt. Das OP wird nicht von Eliten geführt, alle haben gleiches Stimmrecht, was unter klientelistischen Zeiten nicht der Fall war. Zum Zweiten profitieren periphere und ärmere Gebiete mehr durch das OP als gut versorgte Stadtteile.

KritikerInnen der partizipativen Demokratie argumentieren, dass ärmere, ungebildete und marginalisierte Schichten einer Gesellschaft durch direkte Demokratie stärker diskriminiert und benachteiligt werden. Organisierte Interessensartikulation und direkte Beteiligung erfordere ein gewisses Maß an Politisierung, Zeitmanagement, Selbstvertrauen, Disziplin und Motivation. Laut KritikerInnen können ärmere Schichten durch ihre schlechteren Lebensbedingungen diese Eigenschaften nur in geringeren Maße aufweisen. Somit würden sie durch direkte Partizipationsmechanismen nochmals benachteiligt und die Fäden hielten weiterhin die politischen und wirtschaftlichen Eliten. Der Vorwurf, dass direkte Demokratie hierarchische und klassenspezifischen Unterschiede verstärkt widerspiegeln, greift im Falle des Partizipativen Haushaltes in Porto Alegre in einem sehr geringen Maße. Die TeilnehmerInnen des OP kommen aus allen sozialen Schichten, die Mehrheit

wird von den „Armen, nicht so armen“ (vgl. Abers: the poor, not so poor)²¹¹ gestellt. Doch diese „Armen“ sind nicht die Mehrheit der gesamten Bevölkerung Porto Alegres. Wie aus den Tabellen des Kapitels II, Punkt Vier hervorgeht, werden ärmere Bevölkerungsschichten stärker vom OP angesprochen und dominieren die regionalen Versammlungen, sie sind im Verhältnis zu ihrem Anteil in der Gesamtbevölkerung, überproportional vertreten. Auch wenn die thematischen Foren verstärkt von Bessergestellten besetzt werden, ist der Prozess von Ärmern und Ungebildeteren geprägt. Das OP verzerrt das Spiegelbild nach unten: Arme, Frauen, Arbeitslose sind überproportional vertreten.

Die Benachteiligung von marginalisierten Menschen findet in nur zwei Fällen statt: bei der relativen Unterbesetzung der aller Ärmsten und bei der Besetzung des Beirats COP. Die aller Ärmsten sind zwar beim OP stärker vertreten als es ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung entspricht ²¹², doch stellten sie 1995 mit 11% die kleinste Gruppe bei den regionalen Versammlungen dar. In den thematischen Foren macht die Gruppe nicht mehr als 3% aus. Die relativ schwache Besetzung der aller Ärmsten (die weniger als einen Mindestlohn verdienen) stellt ein Problem dar, da gerade diese Menschen Basisversorgungen am nötigsten haben. Diese Menschen zu erfassen und zu motivieren, ist für die Gemeinde ein schwieriges Unterfangen, da es sich oft um Personen handelt, die nicht registriert sind und keinen festen Wohnsitz haben. Es sind Menschen, die tagtäglich um ihr Überleben kämpfen und für derartige Aufgaben keine Energie haben.

Der Beirat, COP, spiegelt teilweise soziale Hierarchien wider: als höchste Instanz des OP kommen über die Hälfte der Delegierten des Beirates aus der Mittelschicht und oberen Mittelschicht. Während die Ärmern 55,8% der gesamten TeilnehmerInnen ausmachen, so stellen sie nur 38,5% der Delegierten im COP. Die Reicheren stellen 41% der TeilnehmerInnen, aber dafür 53,9% der Delegierten im COP.²¹³ Daraus kann man schließen, dass in den Gremien, in denen wichtige Entscheidungen fallen, die Reicheren und Gebildeteren mehrheitlich am Ruder sitzen. Dazu kommt, dass der COP zu zwei Drittel von

²¹¹ Rebecca Neaera Abers. *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil*. Boulder, USA, 2000. S.80. Die Armen, nicht so Armen, sind Personen, die zwischen 1-2 Mindestlöhnen verdienen.

²¹² Siehe Kapitel 4, Einkommen.

²¹³ Sergio Baierle. *Democracia radical e cidadania: a economia moral dos sujeitos*. www.portoweb.org/cidade/biblioteca. Heruntergeladen 1/10/2001

Männern bestellt wird. Dennoch spiegelt das Orçamento Participativo nicht die traditionellen Hierarchien wider, sondern wird von den benachteiligten sozialen Schichten getragen.

2. Die politischen Auswirkungen in Porto Alegre

Die politischen Auswirkungen des Orçamento Participativo sind vielschichtig und vielversprechend. Die Effekte, die der partizipative Haushalt hervorgerufen hat, wirken sich auf verschiedenen Ebenen aus. Es können konkrete Veränderungen im „Politik-machen“ beobachtet werden: es ist zu einem Rückgang von Klientelismus und Korruption und zu einer erhöhten Transparenz gekommen. Durch das OP konnte auch die Legitimität der PT und ihrer Politik erhöht werden. Doch auch im theoretischen und abstrakteren Sinne hat das OP zu einer politischen Veränderung beigetragen. Eine neue Beziehung zwischen Staat und Volk ist entstanden durch die Schaffung einer öffentlichen, nicht staatlichen Sphäre, die die Demokratisierung des politischen Aktionismus gestärkt hat. Es ist zum „Empowerment“ der BürgerInnen gekommen, das politische Bewusstsein und Demokratieverständnis konnte gestärkt werden. Das OP hat den deliberativen Aspekt der Demokratie verstärkt.

2.1. Rückgang von Klientelismus

Klientelismus ist eine Politikform, die in Brasilien üblich ist und auch durch demokratische Strukturen nicht durchbrochen werden konnte. Die Politikverdrossenheit und -enttäuschung der in Brasilien lebenden Menschen ist meistens auf die klientelistischen Traditionen und konsequenterweise auf die alltägliche Korruption zurückzuführen.

Auch in Porto Alegre sind klientelistische Strukturen vorhanden (gewesen). Besonders wurden die Nachbarschaftsvereine in den 80er Jahren von einem populären, dominanten Mann geprägt, der durch Versprechen Wahlstimmen erkaufte. Die Versprechen wurden jedoch nie eingehalten. Diese „Wahlbosse“ werden in Brasilien „cabo eleitoral“ genannt: sie tauschen infrastrukturelle Ressourcen gegen Stimmen für eine bestimmte Partei ein.²¹⁴ Die klientelistischen Vereine sind vertikal organisiert, zwischen dem „Leader“ und seinem Klientel besteht ein ungleicher Status. Demokratische oder partizipatorische Merkmale

²¹⁴ Rebecca Neaera Abers. *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil*. Boulder, USA, 2000. S.158

weisen diese Nachbarschaftsvereine fast nie auf. Dadurch werden die BürgerInnen entmachtet und ihr Durchsetzungsvermögen geschwächt. Als die PT die Stadtverwaltung übernahm, waren fast alle AnwohnerInnenvereine vom Klientelismus geprägt.

In Porto Alegre konnte diese Politikform durch das OP vermindert und z.T. ganz verdrängt werden. Dies untermauert die Soziologin Rebecca Abers, die zwei Regionen in Porto Alegre untersuchte, die besonders starke klientelistische Traditionen aufwiesen: Extremo Sul und Glória. Abers stellte fest, dass nach einigen Jahren OP, die klientelistisch geprägten Vereine ihre Politik änderten: entweder verloren sie völlig ihren Einfluss und lösten sich auf, oder sie öffneten sich dem Prozess und adaptierten sich an die neuen Spielregeln des OP. Durch das OP werden mobilisierte Massen motiviert, die dann in den regionalen Versammlungen ihre Standpunkte verteidigen können. Umso mehr Menschen sich zu einer Gruppe zusammenschließen, desto eher werden sie ihre Forderungen durchsetzen können. Somit werden die TeilnehmerInnen bevorzugt und die „Wahlbosse“ verlieren an Macht und Einfluss. Durch den partizipativen Haushalt wurde den BürgerInnen ermöglicht ihre Forderungen über einen anderen Weg durchzusetzen und nicht mehr von ihrem „cabo eleitoral“ abhängig zu sein. Durch das OP konnte ein enormer Druck auf die „Wahlbosse“ ausgeübt werden, die sich entweder zurückzogen oder an das neue Umfeld angepasst haben. Einige versuchten ihren Einfluss mittels OP weiter zu halten: mit dem Versprechen ein bestimmtes Projekt durchzusetzen, mobilisierten Wahlbosse eine große Anzahl an BürgerInnen für die regionalen Versammlungen.

Diese BürgerInnen stimmten blind für das Projekt ohne konkrete Vorstellungen zu haben. Natürlich kam das Projekt nur dem lokalen Machthaber zugute und die BürgerInnen hatten nichts davon. Doch durch Teilnahme entdeckten die BürgerInnen ihre Macht durch das OP. Das OP hatte die BewohnerInnen aufmerksam gemacht und führte zur Erkenntnis: „Wenn ihr Arbeiten für euer Viertel wollt, organisiert euch und nehmt an den Versammlungen des OP des nächsten Jahres teil!“²¹⁵

Diese Entwicklung fällt sogar dem nationalen Statistikamt in Brasilien auf. Im Bereich „Kontakte mit PolitikerInnen oder GouverneurInnen“ wird berichtet: *„Anhand der Daten in den Metropolen, werden einige Besonderheiten im Gebiet*

²¹⁵ Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S.84 zitiert nach: Rebecca Abers. Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil. Boulder, USA, 2000. S.59

*Porto Alegre deutlich. Zu beobachten ist auf der einen Seite, dass eine geringere Frequenz an Kontakten zu PolitikerInnen, die mit Bitten oder Zuwendungen in Verbindung stehen, besteht. Auf der anderen Seite, aber eine höhere Frequenz an Kontakten um Forderungen und Empfehlungen abzugeben, fest zu stellen ist. Die entgegengesetzte Position nimmt Recife ein, die den größten Prozentsatz an Menschen aufweist, die in Kontakt mit PolitikerInnen treten, um diese um einen Gefallen zu bitten.*²¹⁶

Porto Alegre liegt von allen großen brasilianischen Städten an erster Stelle, wenn es um politische Forderungen geht und niedrigster Stelle wenn es um Bittstellungen geht (Stand 1996).²¹⁷

Zusammenfassend kann man sagen, dass durch das OP der Einfluss von klientelistischen Strukturen zurückgedrängt wird. Die Auflösung klientelistischer Beziehungsgeflechte führte dazu, dass zuvor Benachteiligte bei der Politikformulierung und Umsetzung jetzt berücksichtigt werden. Entmündigte BürgerInnen sind schwer zu mobilisieren. Dadurch verlieren klientelistisch geprägte Nachbarschaftsvereine an Kraft und Durchsetzungsvermögen gegenüber den neuen, stark mobilisierten Vereinen, die durch das OP entstanden sind.

2.2. Rückgang von Korruption

Durch das OP konnte auch die Korruption auf verschiedenen Ebenen verhindert werden: der personellen Verknöcherung im Beirat des partizipatorischen Haushaltes COP und im Delegiertenforum ist durch eine einmalige Wiederwahl der Delegierten ein Riegel vorgeschoben. Dazu kommt eine Unvereinbarkeit zwischen einem OP-Posten und einem Gemeindeposten. Es können nicht zwei Funktionen gleichzeitig wahrgenommen werden. Auch darf einE DelegierteR im COP nur eine Region repräsentieren. Durch diese Regeln besteht ein hoher Fluktuationsgrad innerhalb des OP, wodurch Machtkonzentration in wenigen Händen verhindert wird. Wie schon angeführt, ist die Anzahl von Parteiangehörigen in den regionalen Versammlungen sehr gering, dadurch kann der PT nicht vorgeworfen werden, sie fülle die Bänke mit eigenen Leuten. Somit

²¹⁶www.igbe.gov.br, April 1996. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Übersetzung der Verfasserin

hält sich die Korruption der PT-Bürgermeister in Grenzen, unter anderem auch dadurch, da alle vier Jahre ein neuer Bürgermeister gestellt wird. Durch den jährlichen Rechenschaftsbericht und Offenlegung der Finanzen wird die Hinterziehung von Geldern unmöglich. Die Schulung der COP Delegierten in Haushaltsfragen ermöglicht den Delegierten eine größere Kontrolle über die Gemeinde und erschwert die Verschwendung dieser.

Wie bereits dargestellt ist, führt das Partizipationsverfahren zu einer Reduzierung des Klientelismus. Für eine effektive Regeldurchsetzung bedeutet dies, dass die Erhebung von Steuern und die Verteilung von öffentlichen Geldern und Leistungen nicht mehr korrumpiert wird. Die Transparenz des OP sorgt dafür, dass die Gelder an ihrem Bestimmungsort ankommen und für ihren vorgesehen Zweck ausgegeben werden können. Z.b., konnte durch die Reform der Bodensteuer IPTU der Bodenspekulation entgegengewirkt werden. Das Umgehen von Steuern ist durch das OP und die Reformen von 20 auf 12% gesunken.²¹⁸

So meint auch Francisco Vicente von der Gewerkschaft CUT: „Natürlich bedeutet der Beteiligungshaushalt den korrupten Eliten Macht zu nehmen. Diese haben bisher stets die öffentlichen Ressourcen genutzt, um ihr Klientel zu bedienen.“²¹⁹ Korruption, Machkonzentration und Mittelverschwendung wird durch die offene, transparente und partizipatorische Haushaltspolitik erschwert.

2.3. Transparenz und Kontrolle

Mit dem Rückgang der Korruption und des Klientelismus geht mehr Transparenz und konsequenterweise die stärkere Kontrolle durch die BürgerInnen einher. Die erhöhte Transparenz der Finanzen wird durch folgende Maßnahmen gewährleistet. Durch den jährlichen Rechenschaftsbericht und die Darlegung der verfügbaren Mittel in den einberufenen Versammlungen muss die Stadtverwaltung alle finanziellen Ressourcen, die für das OP zur Verfügung stehen, offen legen. Die genaue Auflistung wie viel wohin investiert worden ist, kann von allen BürgerInnen kontrolliert und verifiziert werden. Die Gemeinde muss sich für ihre Ausgaben verantworten und die Ausgaben rechtfertigen. Durch den Rechenschaftsbericht in der ersten Runde und durch die Offenlegung

²¹⁷ www.igbe.gov.br, April 1996. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Übersetzung der Verfasserin

²¹⁸ Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S.94

²¹⁹ Francisco Vicente. „Unser Engagement ist bisher nicht ideal“. Gewerkschaften und Beteiligungshaushalt in Brasilien. In: Vom Süden lernen. Materialien 70. Düsseldorf, 2002. S. 51

der verfügbaren Finanzen für das nächste Jahr in der zweiten Runde, wird das Einsehen in das Stadtbudget allen TeilnehmerInnen ermöglicht und damit die Transparenz erhöht. Allein die Teilnahme an den öffentlichen Versammlungen verstärkt das Verständnis der BürgerInnen für lokale Finanzpolitik. Zum Thema werden Broschüren ausgeteilt und ein grober Überblick über den Haushalt gegeben. Durch die Beteiligung an den Versammlungen bekommen die BürgerInnen einen Einblick in die finanzielle Situation. Ein weiterer Schritt in diese Richtung ist die Errichtung der Homepage des OP. Im Internet sind alle Ausgaben der Projekte angegeben; welche Arbeiten in welchen Viertel durchgeführt werden; welche Investitionen abgeschlossen sind, welche in Bearbeitung sind und welche noch gar nicht begonnen wurden. Durch dieses Medium können alle Arbeiten der beschlossenen Forderungen überprüft werden. Auch wenn nur ca. 10% der Bevölkerung Anschluss an das Internet hat, entwickelt es sich zu einem weit verbreiteten Medium und kann auch von Interessierten, die ausserhalb Porto Alegres leben, eingesehen werden.

Dazu kommt die Schulung der Delegierten im Beirat COP. Sobald die Delegierten gewählt worden sind, erhalten diese eine Schulung im Bereich der städtischen Finanzen und Investitionspolitik. Diese Schulungen sind wichtig, da die Delegierten Einblick und Verständnis für das komplexe Feld der Finanzen bekommen. Durch einen geschulteren Blick können die Delegierten die Vorhaben der Gemeinde besser nachvollziehen und kontrollieren.

Die öffentlichen Versammlungen, die Offenlegung der Finanzen, der Rechenschaftsbericht, die Aufstellung der Ausgaben im Internet und die Schulung der Delegierten erhöhen die Transparenz der Politik der Stadtgemeinde und erleichtern somit die Kontrolle durch die BürgerInnen.

2.4. Aufleben der Vereinskultur und Politisierung der BürgerInnen

Durch die 13 Jahre OP ist es zu einer Politisierung der BürgerInnen und zu einem Aufleben der Vereinskultur gekommen. Es ist zu einem rasanten Anstieg von Nachbarschaftsvereinen gekommen. Zwischen 1986 und 1998 hat sich die Anzahl dieser Vereine fast verdreifacht. Die Nachbarschaftsvereine sind durch das OP das Sammelbecken der Interessensartikulation der BürgerInnen eines Viertels geworden. Auch wenn es keine Verpflichtung gibt Mitglied eines Vereines zu sein um am OP teilzunehmen, ist es zu einem regelrechten Boom der Vereine

gekommen. Aber nicht nur die Anzahl an Nachbarschaftsvereinen ist gestiegen, auch die Gründung von Mütterklubs, Sport- und Tanzvereinen, religiösen und kulturellen Vereinigungen, sozialen Bewegungen, ist gestiegen.²²⁰ Auch die Aktivität selbst der Vereine ist relativ hoch. Nach einer Studie von Baiocchi, halten 80% der Vereine mindestens ein Mal im Monat ein Treffen ab und über die Hälfte treffen sich mindestens zwei Mal pro Monat.²²¹

Doch nicht nur in Vereinen werden Interessen artikuliert. BürgerInnenräte stellen ein weiteres wichtiges Medium dar. Es sind autonome, freiwillig entstandene Institutionen, die regelmäßig regionale Treffen mit den RepräsentantInnen der verschiedenen Nachbarschaftsvereine abhalten. In diesen Treffen werden Probleme, die einzelne Viertel, die ganze Stadt oder die Region betreffen, diskutiert. Dabei kann es sich um politische, soziale oder administrative Themen handeln. Die BürgerInnenräte üben keine Macht über die Vereine aus, koordinieren aber Aktivitäten zwischen den verschiedenen Vereinen. Oft agieren die Räte auch als Drehscheibe zwischen den Vereinen und der Gemeinde. Die Räte wenden sich mit dem Rückhalt von 40-50 Vereinen an die Gemeinde um politische oder soziale Ziele durchzusetzen.²²² Die Anzahl der BürgerInnenräte ist zwischen 1988 und 1998 von zwei auf elf gestiegen. Auch ist es zu einem starken Anstieg von selbstverwalteten Wohnungskooperativen gekommen. Wenn 1994 elf Wohnungskooperationen gegründet worden sind, sind es im Jahre 2002 schon 75.²²³

Diese Entwicklung stellt einen Kontrast zur Situation von 1988 dar. Wenngleich zu der Zeit (Nachbarschafts-)Vereine in fünf bis sechs Stadtvierteln aktiv waren, haben sich diese heutzutage auf alle Viertel ausgebreitet. In den peripheren Gebieten ist der größte Aufschwung zu beobachten, da diese nie eine hohe Vereinskultur besaßen.

²²⁰ Gianpaolo Baiocchi. Deepening democracy. Institutional Innovations in Empowerer Participatory Governance. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment. Dezember 2001. S.66. www.ssc.wisc.edu Heruntergeladen am 25.5.2002

²²¹ Gianpaolo Baiocchi. Deepening democracy. Institutional Innovations in Empowerer Participatory Governance. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment. Dezember 2001. S.66. www.ssc.wisc.edu Heruntergeladen am 25.5.2002

²²² Ibid.

²²³ Gianpaolo Baiocchi. Deepening democracy. Institutional Innovations in Empowerer Participatory Governance. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment. Dezember 2001. S.65. www.ssc.wisc.edu Heruntergeladen am 25.5.2002 und Hermann Dierkes. Neue Hoffnungen für die Armen. Wohnungspolitik in Porto Alegre. In: Vom Süden lernen. Materialien 70. Düsseldorf, 2002. S.27

Laut nationalem Statistikamt ist Porto Alegre die Stadt, in der am meisten Menschen einem Verein angehören. Mit 23% liegt Porto Alegre an der Spitze, gefolgt von Belo Horizonte mit knapp 12% und Recife mit 11%. In ganz Brasilien sind nur ca. 10-12% Mitglied in einem Verein, somit ist Porto Alegre nationaler Spitzenreiter.²²⁴

Doch es ist nicht nur zu einem Aufleben der Vereinskultur gekommen, sondern die Mitglieder engagieren sich vermehrt in ihren Vereinen.

Der Aktionismus der TeilnehmerInnen in Vereinen ist durch das OP gestiegen. Untersuchungen ergaben, dass 27% der Beteiligten angaben, dass ihr Aktionismus seit dem OP gestiegen sei. 27% gaben an, sich gleich viel in ihren Vereinen zu engagieren (zuzüglich zur Teilnahme am OP) und nur 10,2% engagieren sich seit der Gründung des OP weniger in zivilgesellschaftlichen Vereinen.

Die Hälfte aller Vereinsmitglieder wurden durch das OP motiviert einem Verein beizutreten, und bei den Beteiligten, die weniger als 5 Jahre am OP teilnehmen, sind es noch mehr.²²⁵

Auch für die Gewerkschaften bedeutet das OP eine neue und erweiterte Form die Interessen der ArbeiterInnen zu vertreten. Die Gewerkschaftsbewegung möchte ihre Beteiligung am OP ausweiten und vertiefen. Der Partizipative Haushalt steht mittlerweile auf jeder Tagesordnung der Gewerkschaft CUT und fördert ihr politisches Bewusstsein. Der Organisationsgrad der Gewerkschaften in Porto Alegre ist der höchste von ganz Brasilien; 22% gefolgt von Belo Horizonte mit 17%.

Bezüglich des Wahlverhaltens unterscheidet sich Porto Alegre in positiver Weise von Recife. Bei gleicher Anzahl von Wahlberechtigten (950.000), enthielten sich in Recife 50.000 mehr Menschen der Stimme von der letzten Präsidentschaftswahl und doppelt so viele als in Porto Alegre gaben in Recife einen weißen Wahlzettel ab.²²⁶

Auch scheinen sich in der Hauptstadt von Rio Grande do Sul mehr Menschen mit einer Partei identifizieren zu können: In Porto Alegre sympathisierte 1996,

²²⁴ www.igbe.gov.br

²²⁵ Gianpaolo Baiocchi. Deepening democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment. Dezember 2001. S.71. www.ssc.wisc.edu Heruntergeladen am 25.5.2002

²²⁶ www.probrasil.com

32% der Menschen, (die nicht Mitglied einer Partei waren) mit einer politischen Partei, im Gegensatz zu 14% in Recife.²²⁷

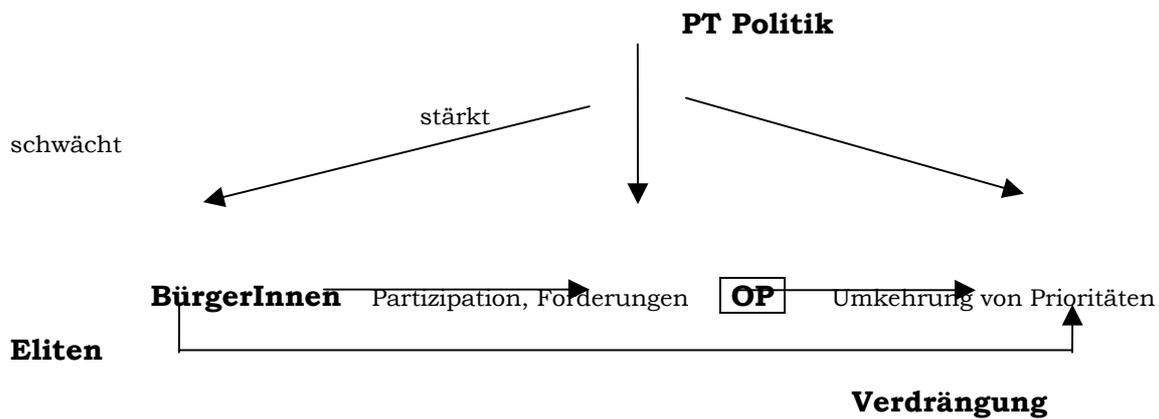
Das OP hat die Interessensartikulation und das Vereinsleben gefördert, in den letzten 13 Jahren wurde ein erhöhter Aktionismus festgestellt. Durch die neue Form der Partizipation über Vereine, Gewerkschaften, Anwohnerinitiativen, Wohnungskooperation und sozialen Vereinigungen ist es zu einer Politisierung der Bevölkerung gekommen.

2.5. Umkehrung von Prioritäten

Die Umkehrung der Prioritäten („Inversão de prioridades“) war seit Beginn der Amtszeit der PT Kernpunkt ihrer Politik. Nach 13 Jahren OP wird von vielen WissenschaftlerInnen (Abers, Baiocchi) festgestellt, dass es tatsächlich zu einer Umkehrung der Prioritäten gekommen ist. Die Umverteilungspolitik von oben nach unten hat Fuß gefasst, es ist zu einer gerechteren Verteilung der Ausgaben gekommen. Durch die obigen Ausführungen wird ersichtlich, dass Randgruppen und ärmere soziale Schichten auf der Prioritätenliste der PT-Politik ganz oben stehen. Ein Teil der Macht ist von traditionellen Eliten abgegeben worden und wird mit sozial Schwächeren geteilt. Die soziale Situation hat sich vor allen Dingen in armen Gebieten durch das OP und durch die Politik der PT verbessert. Es sind Maßnahmen in den Gebieten Rassismus, Frauenemanzipation, Jugend- und Behindertenpolitik gesetzt worden.²²⁸ Durch die Steuerreformen wurden Privilegien der traditionellen Eliten abgeschafft, sie werden nun höher besteuert: „Wer mehr hat, zahlt mehr“. Durch das Aufbrechen von klientelistischen und autoritären Strukturen konnte die Umkehrung der Prioritäten erfolgen. Es ist ein Wechselspiel zwischen den verschiedenen Instanzen: durch das OP konnten Eliten zurückgedrängt werden, da z.B. die lokalen Machthaber für die Durchsetzung der Interessen der BürgerInnen nicht mehr nötig waren. Im Beteiligungshaushalt wurden durch das Volk andere Prioritäten gesetzt und drängten die Macht der traditionellen Eliten weiter ins Eck.

²²⁷ Eigene Berechnung anhand der Daten des IGBE.

²²⁸ Hermann Dierkes. Ein erfolgreiches Modell macht Schule. In: Vom Süden lernen. Materialien 70. Düsseldorf, 2002. S. 39



In einer Umfrage von 1994 meinte die Mehrheit der Befragten, dass die Gemeinde vor allen Dingen in armen Gebieten investiere und im Interesse der BürgerInnen und nicht der wirtschaftlichen und politischen Eliten stehe.²²⁹

Das Prinzip der Umkehrung der Prioritäten konnte in den 13 Jahren des Orçamento Participativo umgesetzt werden.

2.6. Die neue Beziehung Staat-Gesellschaft

Durch den Beteiligungshaushalt und dieser neuen Form der partizipativen, direkten und deliberativen Demokratie ist es zu einer neuen Beziehung zwischen Staat (bzw. der Stadtgemeinde) und Gesellschaft (bzw. den BürgerInnen) gekommen.

Eine andere Art von Dialog ist entstanden, eine neue, öffentliche, nicht staatliche Sphäre hat sich entwickelt. Es ist zu einem Gesellschaftsvertrag zwischen der zivilen Bevölkerung und dem Staat gekommen.²³⁰ Durch das OP hat sich eine Demokratisierung der Beziehung zwischen den beiden Akteuren durchgesetzt, durch die Sozialisation der Politik wird das Zurückziehen ins Private verhindert.²³¹

2.7. Empowerment der BürgerInnen

Entscheidend bei dieser neuen Entwicklung ist das „Empowerment“ der BürgerInnen. Die Regierung teilt die Macht mit der Zivilbevölkerung. Bisher

²²⁹ Rebecca Abers. *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil*. Boulder, USA, 2000. S.103

²³⁰ Tarso Genro/Ubiratan de Souza. *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville*. 1998, Paris. S.46

²³¹ Tarso Genro/Ubiratan de Souza. *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville*. 1998, Paris. S.17

benachteiligte Gruppen können durch den Partizipationsprozess ihre Interessen artikulieren. Empowerment heisst nicht nur Machttransfer an die Bevölkerung sondern auch Kontrolle dieser über den Staat. Es handelt sich hierbei um ein „Nachhaltiges Empowerment“: die BürgerInnen haben eine wachsende Kontrolle über den Staat. Deren Fähigkeiten, Themen, die ihr Leben betreffen, zu verstehen und über sie zu entscheiden, haben zugenommen.²³² Die „Stärkung“ der BürgerInnen findet durch verschiedene Prozesse statt. Durch das OP ist ihre Meinung gefragt, wichtig und unverzichtbar. Ihre Forderungen sind wesentlicher Bestandteil der Stadtpolitik. Ihre Interessensartikulation ist die Grundvoraussetzung des partizipativen Haushaltes. Durch diese unverzichtbare Einbindung in die Haushaltspolitik der BürgerInnen, kommt es automatisch zum „Empowerment“. EinwohnerInnen, die früher nur alle vier Jahre ihren Stimmzettel abgegeben haben, werden jetzt durch das OP in ihrem politischen Aktionismus gestärkt und gefördert.

Der deliberative Charakter der Versammlungen und des ganzen Prozesses macht aus den BürgerInnen Individuen, die Diskussionen und Verhandlungen führen, Argumente formulieren und andere überzeugen lernen. Durch die Teilnahme an den Versammlungen werden die EinwohnerInnen zu geübten RednerInnen und lernen ihre Interessen vorzustellen und durchzusetzen. Gerade der Diskussionscharakter des OP schult die BürgerInnen in der Auseinandersetzung mit Problemen, Konfrontationen und unterschiedlichen Interessen. Benachteiligte Menschen wie Arbeitslose, RentnerInnen, Frauen erlangen eine andere Wahrnehmung des eigenen Potentials. Auch das ist Empowerment.

Der dritte Faktor, der zum Empowerment beiträgt, ist die Schulung der BürgerInnen in Haushaltsfragen und der gesteigerte Informationsfluss zwischen Gemeinde und Zivilbevölkerung. Der Einblick, den die BürgerInnen (und die extra geschulten OP- VertreterInnen) in Haushaltsfragen bekommen, steigert ihre Kontrolle über die Gemeinde und führt somit zum Empowerment. Die BürgerInnen erreichen erweiterte politische Kapazitäten, erwerben technisches „Know-How“ und spezifische Kompetenzen in Fragen des Budgets. In den vergangenen 12 Jahren haben sich über 2500 BürgerInnen in Haushaltsrecht

²³² Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S.100

und Moderationsmethoden qualifiziert.²³³ Dadurch können sie einen qualitativ anderen Druck auf die Gemeinde ausüben.

Das Konzept des Empowerment ist nicht zu unterschätzen: aus unmündigen oder entmündigten EinwohnerInnen werden aktive BürgerInnen mit einem politischen Bewusstsein. Die Stärkung der Zivilgesellschaft ist ein wesentlicher Bestandteil ihrer Emanzipation.

2.8. Die Demokratieschule

Durch den partizipativen Haushalt hat sich die Rolle der Gemeindepolitik erweitert. Sie hat eine didaktische, eine Art „volkserzieherische Komponente“²³⁴, bekommen. Die neue Form der Beteiligung, die „Demokratisierung der Demokratie“ hat viele BeobachterInnen dazu veranlasst, das OP als „Demokratieschule“ zu bezeichnen. Die Schulung der BürgerInnen und der Delegierten, die Schaffung eines Bewusstseins der politischen Rechte, die Wahrnehmung der eigenen Beteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten führt dazu, dass die Zivilgesellschaft ein anderes, erweitertes Demokratieverständnis bekommt. Demokratische Verfahren werden gelebt und nicht nur auf theoretischen Ebenen wahrgenommen.

Bei den offiziellen Versammlungen stehen von der Gemeinde gestellte AssistenInnen zur Verfügung, die eine didaktische Funktion haben. Sie versuchen die Logik der Konkurrenz durch solidarische und kooperative Elemente zu ersetzen. Die TeilnehmerInnen lernen mit Hilfe der AssistenInnen die Praxis der Demokratie: eine Tagesordnung aufzustellen, ein Treffen zu organisieren, eine Diskussion zu koordinieren. Das Orçamento Participativo hat Instanzen ins Leben gerufen, die eine Vernetzung und Verbindung zwischen der Gemeinde und der Bevölkerung darstellen.

In den Diskussionen lernen die BürgerInnen die Forderungen anderer Bezirke kennen. Angesichts latenteren Problemen reduzieren viele ihre Forderungen oder schließen Allianzen mit anderen Vierteln; die VertreterInnen der regionalen Versammlungen beraten über gemeinsame Forderungen, solidarisches Verhalten wird aufgebaut und gefördert.

²³³ Ulrich Nietschke. Deutsche Kommunen wagen mehr Demokratie. In: Vom Süden lernen. Materialien 70. Düsseldorf, 2002. S. 56

²³⁴ Gianpaolo Baiocchi. Deepening democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment. Dezember 2001. S.63. www.ssc.wisc.edu Heruntergeladen am 25.5.2002

Durch das OP wird ein neues demokratisches Verständnis vorangetrieben. Es fördert die politische Sozialisation und wird als basis-demokratisches Instrument genutzt. Der partizipative Haushalt ermöglicht die Demokratisierung des politischen Aktionismus.

2.9. Schlussbemerkung

Die neue Beziehung zwischen Staat und Zivilbevölkerung und die politischen Auswirkungen sind eine wichtige Konsequenz des partizipativen Haushaltes. Auf der einen Seite hat sich die Selbstorganisation durchgesetzt und die Staatsabhängigkeit an den Rand gedrängt. Auf der anderen Seite ist es zu einem Co-Management zwischen der Bevölkerung und der Gemeinde gekommen. Die Machtdezentralisierung hat aus BürgerInnen und Gemeinde verhandelnde PartnerInnen gemacht. Durch die Öffnung des Staatswesens ist es zu einer Reduktion der Barriere zwischen PolitikerInnen und BürgerInnen gekommen und zu einer Verminderung des patriarchalen Charakters der Gemeinde. Die BürgerInnen stellen nicht mehr passive KlientInnen und KonsumentInnen dar, sondern sind aktive Subjekte, die mit der Gemeinde für eine höhere Lebensqualität kämpfen. Die neue Beziehung zum Staat, zur Öffentlichkeit, das Aufleben der Vereinskultur und die Politisierung der BürgerInnen können Möglichkeiten sein, die politische Apathie und das allgemeine Desinteresse zu vermindern. Die politischen Auswirkungen des Beteiligungsmodells haben bewiesen, dass BürgerInnen die Möglichkeit der Partizipation wahrnehmen und in der Lage sind Entscheidungen zu treffen. Die EinwohnerInnen Porto Alegres sind bereit Zeit und Energie in das OP zu investieren und ihre Forderungen über den komplexen Prozeß einzubringen. Angesichts der „Demokratiekrise“ ist die Demokratieschule in Porto Alegre von äußerster Wichtigkeit. Durch die aktive Teilnahme an demokratischen Prozessen kann das Vertrauen in die Demokratie (wieder)hergestellt und der allgemeinen Ernüchterung entgegengewirkt werden. Wahlbeteiligung, Parteiensympathie und Vereinskultur haben sich positiv in den letzten 13 Jahren entwickelt, wodurch die Annahme bestätigt werden könnte, dass durch ein Beteiligungsmodell, Defizite der repräsentativen Demokratie ausgeglichen werden. Die von Bobbio geforderte Erziehung zur Bürgerschaft findet in Porto Alegre in kleinen Schritten statt, langsam entwickelt sich ein öffentliches Bewusstsein. Die geforderte deliberative Demokratie hat in Porto Alegre Früchte getragen.

Kapitel IV: Export in das In- und Ausland

Die Einführung des Orçamento Participativo in einem anderen Kontext ist ein Zeichen für seine Popularität, stellt aber auch eine große Herausforderung dar. Das OP ist auf verschiedenen Ebenen nachgeahmt worden. Einmal wurde es auf das Bundesland Rio Grande do Sul erweitert. Zum Zweiten haben mittlerweile ca. 200 brasilianische Städte das Modell in ihre Stadtpolitik aufgenommen; Gemeinden, in denen nicht immer die PT die stärkste Partei stellt. Auch die anderen Parteien in Brasilien (PTB, PMDB) wollen nun den EinwohnerInnen die Möglichkeit der Beteiligung geben. In Lateinamerika gibt es ebenfalls Ansätze von BürgerInnenpartizipation: In den letzten beiden Jahrzehnten haben sich neue Regierungen in Städten wie Montevideo in Uruguay, Caroní und Caracas in Venezuela bemüht, die BürgerInnen an politischen Entscheidungen zu beteiligen. Es handelt sich in den seltensten Fällen um eine direkte Kopie des Modells in Porto Alegre.²³⁵ Man ist sich bewusst, dass jede Gemeinde ihren eigenen Weg gehen muss. Auch in Europa ist das OP angelangt. In Frankreich und Spanien wird in kleineren Städten versucht das Konzept zu übernehmen.

Die Ausbreitung des OP wird hier an einigen Beispielen erläutert. Einmal wird die Erweiterung auf den Bundesstaat Rio Grande do Sul vorgestellt, die erfolgreiche Implementierung in Belém, einer großen brasilianischen Stadt, und die Bemühungen in Europa werden kurz angerissen. Auf die Implementierung im spanischen Rubí im Jahre 2002 wird in einem eigenen Kapitel eingegangen.

1. Rio Grande do Sul

Rio Grande do Sul ist mit ca. 10 Millionen EinwohnerInnen das Bundesland von Porto Alegre. 1998 wurde Olívio Dutra, der ehemalige Bürgermeister von Porto Alegre, mit einer Linkskoalition unter Führung der PT zum Gouverneur des Bundesstaates gewählt. Obwohl die neue Führung mit einer energischen Opposition zu kämpfen hatte, konnte der Beteiligungshaushalt im Bundesland eingeführt werden. Basis sind 497 Kommunen und 22 Regionen.²³⁶ Bei einer Fläche, die größer ist als Uruguay, sind methodische Umstellungen notwendig. Das im Land angewandte Verfahren ist insgesamt konzentrierter, die Anzahl der

²³⁵ Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S.109

²³⁶ Clóvis Zimmermann. Direkte Demokratie auf Landesebene. In: Vom Süden lernen. Materialien 70. Düsseldorf, 2002. S. 41

Versammlungen ist auf eine beschränkt. In groben Zügen wurde jedoch die Regelung von Porto Alegre übernommen. Methodisch gründet diese Art des OP auch auf regionalen und thematischen Versammlungen; die Prioritäten aller Kommunen werden zusammengefasst und die Summierung ergibt die Prioritätenliste des Bundeslandes.

Es kann unter folgenden Themen gewählt werden:

• Verkehr und Landwirtschaft	• Energie
• Soziales u. Bürgerschaft	• Sicherheit
• Kultur, Erziehung, Bildung	• Umwelt, Sanierung
• Wohnungspolitik	• Gesundheit

Im ersten Jahr waren die ersten drei Prioritäten der Regionen Landwirtschaft, Erziehung und Gesundheit. Auch wird der jährlich Rechenschaftsbericht vorgetragen, den die Bevölkerung kritisieren bzw. zu dem sie Verbesserungsvorschläge machen kann. Die Anzahl der Beteiligten steigt kontinuierlich, jährlich um knapp 100.000 Personen. In der kleinen Stadt Boqueirao do Leao schliessen sogar die Geschäfte früher, damit die arbeitende Bevölkerung an den Versammlungen teilnehmen kann. 32% der Wahlberechtigten nahmen an den Versammlungen teil.²³⁷

TeilnehmerInnen in Rio Grande do Sul 1999-2001²³⁸

Jahr	TeilnehmerInnen
1999	190.000
2000	282.000
2001	360.000

Die Einführung in Rio Grande do Sul stellt eine Herausforderung für die neue Regierung dar. Es ist ein Versuch, die Erfahrungen von Porto Alegre, auf die nächsthöhere Ebene zu übertragen. Die Idee des BürgerInnenhaushalts erfährt somit nicht nur eine horizontale, sondern auch eine vertikale Ausbreitung.²³⁹

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Clóvis Zimmermann. Direkte Demokratie auf Landesebene. In: Vom Süden lernen. Materialien 70. Düsseldorf, 2002. S.43

²³⁹ Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S. 111

2. Belém

Belém mit 1,3 Mio. EinwohnerInnen wurde inzwischen auch für den BürgerInnenhaushalt ausgezeichnet. In Belém, der Hauptstadt von Pará, ist die Beteiligung besonders hoch. 1997 nahmen 15.000 Personen teil, im Jahr darauf 25.000 und 1999 hat die Gemeinde 100.000 Beteiligte gezählt, die sich zu den Versammlungen einfanden. Seinen eigenen Charakter erhält das Verfahren durch das Jugend-OP. Bis zu 10.000 Jugendliche nehmen hier an ihrem eigenen OP teil. Diskutiert werden vor allem Bereiche wie Sport, Kultur und Freizeit, wo Jugend und Regierung an einer gemeinsamen Politik arbeiten. Ähnlich wie in Porto Alegre ist es in Belém zu einer Belebung sozialer Bewegungen gekommen.

240

3. Europa

Auch in Europa wurde die Idee von Porto Alegre aufgenommen. Durch den immer größer werdenden Abstand zwischen BürgerInnen und PolitikerInnen scheint das Prinzip der Partizipation notwendiger denn je. Eine Wiederbelebung der direkten Mitbestimmung wird gefordert. In Frankreich hat diese Bewegung schon Früchte getragen. Bei den Kommunalwahlen im Frühjahr 2001 war der BürgerInnenhaushalt ein wichtiges Thema. In Morsang-sur-Orge, ein Ort mit 20.000 EinwohnerInnen, gibt es schon seit 1997 Stadtteilkomitees, die über 20% der frei zur Verfügung stehenden Investitionsmittel entscheiden. Die BürgerInnen entscheiden frei in offenen Versammlungen unmittelbar über die Investitionen in ihrem Stadtteil. Positiv ist, dass die Mitglieder des Stadtrates in den Prozeß integriert sind. Sie übernehmen die Funktion eines „Animateurs“ und begreifen die Entscheidungsbefugnisse nicht als Konkurrenz.²⁴¹

Vorsichtige Schritte werden auch in einigen kleinen Städten in Deutschland gesetzt. In Mülheim wurden von Januar bis April 2002 Anhörungsverfahren zu Haushaltsaufstellungen durchgeführt, in näherer Zukunft sollen die BürgerInnen sich bei kommunalen Aufgaben einbringen. In Monheim wurde allen EinwohnerInnen ein übersichtlicher Haushaltsleitfaden zugeschickt, dazu wurden drei BürgerInnenforen zu Haushaltsfragen einberufen, die sehr gut besucht waren. In Erlangen hat im Jahr 2001 ein Anhörungsverfahren

²⁴⁰ Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S. 109

²⁴¹ Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S. 111

begonnen, das im Jahr 2002 erweitert werden soll.²⁴² Ideen und Mitarbeit in Haushaltsfragen sind bei den EinwohnerInnen gefragt. Bisher beschränkt sich aber die BürgerInnenbeteiligung auf flächendeckende Information über Haushaltsfragen und auf Anhörungs- und Konsultativverfahren.

Im englischen Milton Keynes wurde zu einer anderen Methode gegriffen. Den BürgerInnen wurde ein Referendum vorgelegt, in dem sie zwischen drei verschiedenen Haushaltsaufstellungen entscheiden sollten. Den drei Modellen lagen jeweils drei verschiedene Steuermodelle zugrunde. Die Bevölkerung entschied sich für das Modell das mit höheren Ausgaben und höheren Steuerabgaben verbunden war. Die Beteiligung lag bei 44,7%, bei der vorhergehenden Kommunalwahl betrug sie nur 26%.²⁴³

Die Beispiele partizipativer Haushaltsansätze ließen sich fortsetzen. Der Erfolg von Porto Alegre ist kein auf Brasilien beschränktes Phänomen.

4. Schlußbemerkung

Die weltweite Ausbreitung von Versuchen Partizipationsmodelle einzuführen, bestätigt die Annahme, dass Beteiligungsmöglichkeiten gefordert und von Regierungen für nötig gehalten werden. Die Miteinbeziehung der Bevölkerung in politische Prozesse erweist sich als positiv für beide Seiten: Regierungen erhöhen ihre Legitimation und Profilierung, BürgerInnen erfahren Demokratie auf praktischer Ebene und können ihr Umfeld unmittelbar beeinflussen.

²⁴² Ulrich Nietschke. Deutsch Kommunen wagen mehr Demokratie. In: Vom Süden lernen. Materialien 70. Düsseldorf, 2002. S. 55

²⁴³ Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S. 112

Kapitel V: Herausforderungen und Probleme

Auch wenn das OP viele positive Aspekte beinhaltet, können einige Problemfelder nicht ignoriert werden. Die Verherrlichung des Prozesses verschließt manchen die Augen, so dass negative Auswirkungen oder Relativierungen nicht beachtet werden. Nicht zuletzt meinen sogar die Bürgermeister von Porto Alegre, dass aus dem OP ein Mythos in Europa gemacht wird. Wo stößt der partizipative Haushalt an seine Grenzen? In wie weit besteht für die Bevölkerung wirklich Entscheidungsautonomie? Eine kritische Hinterfragung des Modells ist nötig um ein objektives Urteil über die Auswirkungen fällen zu können.

1. Politik von oben

Bei dem partizipativen Haushalt werden oft die Staatstunabhängigkeit und Selbstorganisation der BürgerInnen betont. Genauso wird über Autonomie und Selbstbestimmung der EinwohnerInnen, die sich durch das OP entwickeln, gesprochen. Porto Alegre wird als Beispiel von einer Politik von unten nach oben zitiert. Die BürgerInnen entscheiden über die Politik und nicht die Politik über die BürgerInnen. Diese Konzepte muss man jedoch differenzierter betrachten. Das OP fördert die Selbstorganisation der BürgerInnen, die Formulierung ihrer Interessensartikulation und belebt die politische Kultur. Es gewährleistet den EinwohnerInnen ein Mitsprache- bzw. Entscheidungsrecht, das in der westlichen Welt etwas Besonderes darstellt. Es fördert das Empowerment der Zivilgesellschaft, es unterstützt die Einbeziehung von Randgruppen und stuft die Probleme der breiten Bevölkerung als prioritär ein.

Doch das Prinzip der Machtteilung, des Machttransfers an die BürgerInnen, die Implementierung des partizipativen Haushaltes, die Aufstellung dessen Regeln und Prinzipien stammen von „oben“, von der Gemeinde. Es konnten die günstigen Vorraussetzungen in Porto Alegre 1989 genutzt werden: eine starke UAMPA²⁴⁴ und eine Vielzahl an Interessensvertretungen und Vereinen sprachen für eine BürgerInnenbeteiligung. Doch die Forderung einer Machtteilung, einer wahrhaftigen Mitbestimmung am Stadtbudget kam nicht von der UAMPA oder anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen sondern wurde intern von der PT beschlossen. Die Regeln, Kriterien, Verteilungen sind auch von der Gemeinde

²⁴⁴ Uniao de associacoes dos moradores de Porto Alegre. (Dachverband aller Nachbarschaftsvereinigungen in Porto Alegre)

beschlossen worden. Die Aufteilung der Stadt in 16 Regionen wurde unter Einbeziehung der Bevölkerung gemacht, die Kriterien der Mittelvergabe (ärmere Gebiete bekommen mehr) wurde jedoch allein vom GAPLAN festgelegt. Die Mobilisierung der Bevölkerung am OP teilzunehmen ging und geht oft von der Gemeinde aus. Die BürgerInnenkomitees (CRC) der Gemeinde sind für die Mobilisierung der Menschen zuständig; sie gehen in die einzelnen Viertel und informieren die Bevölkerung über das OP und fordern sie auf teilzunehmen. Die Exekutive wartete nicht bis die Bevölkerung auf sie zukam, sondern ging als erste auf die Bevölkerung zu. Dies macht sicher auch einen Teil des Erfolges des OP aus, dennoch bleibt die Mobilisierung eine Sache, die von oben kam. Das Festlegen der Versammlungen (Datum, Uhrzeit, Ort) bzw. die gesamte Organisation der regionalen und thematischen Versammlungen obliegt der Gemeinde. Die feinsten und detaillierten Planungen, die Infrastruktur, der Rhythmus der Diskussionen, die Einführung von neuen Themen bestimmen die OP-PolitikerInnen.²⁴⁵ Die Dominanz der Gemeinde führte in den letzten Jahren immer mehr zu Konflikten mit den Delegierten des OP-Rates COP. Die Delegierten äußern sich immer kritischer zu den Koordinierungen, der Tagesordnung und den festgelegten Themen der Exekutive. So meinte eine Delegierte: *„Manchmal habe ich das Gefühl, ich werde manipuliert, ich hier bin um die Verwaltung zu legitimieren und sonst nichts. Das OP ist die beste Sache, die in dieser Stadt hätte passieren können, aber es muss nach unserer Art bestimmt werden.“*²⁴⁶ Die Konsequenz der Konflikte ist, dass die Aufstellung der Agenda nun mit den Delegierten geteilt wird, dass bei kritischen Äußerungen die Exekutive ausführliche Erklärungen abgeben muss und dass die Vorschläge der Exekutive von den Delegierten bei den Wahlen öfters abgelehnt werden. Trotzdem hängt der OP-Prozess immer von der Willkür der Stadtgemeinde ab.

Ein weiterer Aspekt, dass die Gemeinde die Zügel in der Hand hält, ist die Umsetzung und Akzeptanz der Forderungen. Die Verwaltung hat das Monopol über die technischen und finanziellen Kriterien, und kann dadurch viele Projekte aus „technischen und finanziellen Gründen“ ablehnen. Das letzte Wort liegt immer beim GAPLAN, der bestimmen kann, ob ein Projekt technisch, rechtlich und finanziell durchgeführt werden kann. Aus „Staatsraison“ werden Themen in

²⁴⁵ Joao Verle, Luciano Brunet (Hrsg). Construyendo un nuevo mundo. Rompiendo nuestros límites. Porto Alegre, 2002. S.19

²⁴⁶ Boaventura de Sousa Santos. Democratizar a democracia. Porto Alegre, 2001. S.535

das OP eingebracht, andere werden zurückgestellt. Dieses Problem hängt mit dem nächsten zusammen: dem Wissens- und Informationsmonopol der Gemeinde. Auch wenn die Delegierten in Haushaltsfragen geschult werden, so lernen sie nur einen kleinen Teil der Finanzpolitik kennen. Sie können nicht alle technischen, rechtlichen und finanziellen Kriterien erfassen und beurteilen, der Überblick und die genauen Daten bleiben in der Hand der Beamten der Gemeinde. Jedes Jahr öffnet sich der Fächer der zu diskutierenden Themen mehr: große Projekte, Personalpolitik, Erhaltungsinvestitionen stehen auf der Tagesordnung. Die Gemeinde gibt nur zögernd und aufgrund des energischen Forderns der Delegierten Informationen über neue Gebiete preis.²⁴⁷ Es gibt noch keinen institutionalisierten Mechanismus der alle Details des Budgets auf transparente Weise angibt. Erst wenn die Delegierten Informationen haben wollen, geschieht es. Eine systematische Bereitstellung der Informationen wäre angebracht, um das Wissensmonopol der Verwaltung zu vermindern und die Ausweitung der Themen im OP zu ermöglichen.

Die Autonomie der BürgerInnen bei der Organisation und Themenwahl bleibt daher beschränkt und das OP ist ein Prozess, der von oben gesteuert wird. Die Bevölkerung bleibt im Prozess subordiniert.

2. Entscheidungsmacht der BürgerInnen

Gekoppelt mit der Politik von oben ist die Entscheidungsmacht der BürgerInnen. Wie schon erwähnt, können die BürgerInnen nur wenig mitentscheiden wie der Prozess organisatorisch und inhaltlich abläuft. Durch das Monopol der Verwaltung über die technischen und finanziellen Rahmenbedingungen, können die BürgerInnen nicht immer entscheiden welche Projekte durchgeführt werden sollen oder nicht. Rebecca Abers unterscheidet vier Ebenen der Machtentscheidung der BürgerInnen.

²⁴⁷ Rebecca Abers. Joao Verle, Luciano Brunet (Hrsg). Construyendo un nuevo mundo. Presupuesto Participativo: algunos pensamientos sobre su perfeccionamiento y ampliación. Porto Alegre, 2002. S.31

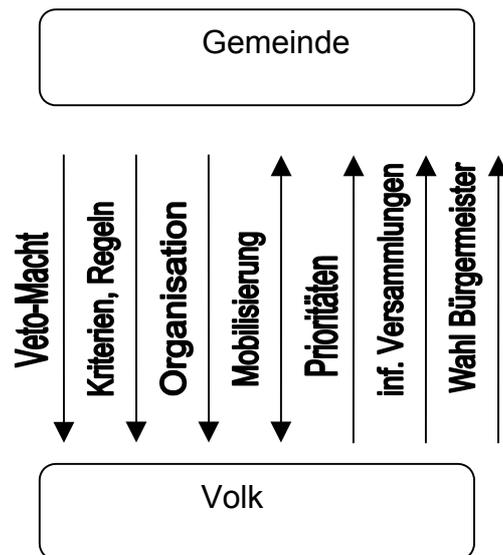
Die vier Ebenen der Machtentscheidung²⁴⁸

BürgerInnen entscheiden selbst und direkt über:	Entscheidungen der BürgerInnen werden mit der Gemeinde ausgehandelt	Gemeinde macht Vorschläge zur Bewilligung	Veto-Macht der Exekutive
Prioritäten in den regionalen Versammlungen	Definition der thematischen Prioritäten	Aufteilung der Ressourcen	Ablehnung aus technischen Gründen
Methoden der Organisation der Prioritätenaufstellung in den reg. u. them. Versammlungen	Vorschläge der COP Delegierten	Thematische Prioritäten	Ablehnung wegen Undurchführbarkeit
		Verteilungskriterien Technische Kriterien Vorschläge der allg. OP-Regelung	

Die einzige Ebene, in welcher die Entscheidungen der BürgerInnen direkt übernommen und umgesetzt werden (so lange es keine technischen Hindernisse gibt), ist in den regionalen Versammlungen. Die Prioritäten, die festgelegt worden sind, werden von der Gemeinde aufgenommen und in den Investitionsplan inkorporiert. Bei den thematischen Prioritäten haben die BürgerInnen nicht das letzte Wort, da es sich hier um große Infrastrukturprojekte handelt, die die ganze Stadtentwicklung betreffen. Der Investitionsplan wird von der Verwaltung entworfen, zwar unter Einbeziehung der Delegierten, aber die Formulierung und der erste Vorschlag kommt vom GAPLAN. Durch die technischen Kriterien und das Veto-Recht des Bürgermeisters (und theoretisch durch die Ablehnung im Stadtparlament), können die Projekte verhindert werden. Das Stadtparlament hat bisher nur kleine Veränderungen vorgenommen und das Veto ist in den 13 Jahren noch nie eingelegt worden.

²⁴⁸ Rebecca Abers. *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil.* Boulder, USA, 2000. S.2000

Folgende Graphik stellt noch einmal die Unabhängigkeit und Entscheidungsmacht von oben nach unten bzw. von unten nach oben dar²⁴⁹:



Das Volk wählt den Bürgermeister direkt, ohne Zwischeninstanzen. Die Bevölkerung hat die Entscheidungsfreiheit, wen sie wählt, ihre Entscheidung hängt nicht von vorgeschriebenen Kriterien ab und muss nicht mit der Gemeinde abgesprochen werden. Das Selbe gilt für die inoffiziellen Versammlungen. Diese werden unabhängig von der Stadtverwaltung organisiert; die BürgerInnen entscheiden den Ort der Versammlung, die Zeit und Dauer, wer teilnimmt, die Tagesordnung und den Verlauf der Diskussion. Auch auf diesen Prozess übt die Verwaltung keinen Einfluss aus. Wie oben schon erwähnt, haben die BürgerInnen in der Aufstellung der Prioritäten in den offiziellen, regionalen Versammlungen das letzte Wort. Die Prioritäten dürfen nicht verändert werden und fließen so in den Haushaltsplan. Die Mobilisierung findet auf beiden Ebenen statt. Die TeilnehmerInnen mobilisieren andere Menschen und ermuntern sie sich am OP zu beteiligen. Die Gemeinde tut dies durch institutionalisierte Instanzen: dafür eingesetzte BeamtInnen, Werbe- und Informationsmaterial, Assistenzkräfte in den Versammlungen, Schulungen, Förderungsprogramme. Doch auf der Ebene der Regelungen, Organisation, Veto-Recht, Mittelverteilung übt die Gemeinde ihren Einfluss von oben nach unten aus. In diesen Bereichen können die BürgerInnen wenig bestimmen bzw. sie entscheiden nicht direkt über diese Punkte, denn dort hat noch keine Machtverlagerung von oben nach stattgefunden.

²⁴⁹ Eigene Graphik

Es ist ein dialektischer Prozess. Es handelt sich um einen Verhandlungsprozess zwischen BürgerInnen und Gemeinde und nicht um einen absoluten Machttransfer an die Zivilgesellschaft. Ihre Entscheidungsmacht und -freiheit und Autonomie gelten nur für einige Bereiche, dominierten jedoch nicht den Prozess.

3. Hohe Kosten für die Bevölkerung

Es gibt noch weitere Faktoren, die sich negativ auf das OP auswirken. Diese Faktoren fasse ich als „Hohe Kosten für die Bevölkerung“ zusammen.

Was ist mit den zu hohen Kosten gemeint? Wie im ersten Teil dieser Arbeit ersichtlich wurde, handelt es sich um einen höchst komplexen Prozess. Die Regeln, Kriterien und Funktionsweise des OP sind schwer zu verstehen und setzen eine vertiefte Auseinandersetzung voraus. Nur 10% der TeilnehmerInnen kennen die Regeln des OP ganz genau. Viele haben ein Grundverständnis von den Abläufen und einige haben nur sehr geringe Kenntnisse vom partizipativen Haushalt. Gerade für Menschen, die nicht viele Ausbildungsjahre genießen konnten, für die das OP jedoch sehr relevant ist, stehen diesem politischen Komplex hilflos gegenüber. Zur Komplexität kommt noch der technische Sprachgebrauch des OP hinzu. Die Verwaltung ist noch nicht in der Lage gewesen bürgerInnengerechte Materialien zu produzieren, die sich der Sprache an der Bevölkerung orientiert.²⁵⁰ Mittlerweile ist auf der Homepage ein kleines Lexikon angelegt worden, in dem die wichtigsten Begriffe erklärt werden. Doch nur wenige haben Anschluss ans Internet, und die Beschreibungen werden immer noch zu knapp und abstrakt gehalten.

Das Engagement, das für eine aktive Beteiligung nötig ist, muss sehr hoch sein. Zwei Mal im Jahr finden die offiziellen Versammlungen statt, dazu kommen die unendlich inoffiziellen Besprechungen untereinander, das Beobachten der Bauvorhaben, das Kennen lernen der Funktionsweise des OP, die Schulungen der Delegierten, die wöchentlichen Sitzungen der Delegierten, etc. Allein das interne Regelement (in einem Heft zusammengestellt), umfasst über 60 Seiten. Der Aufwand, den man betreiben muss, ist hoch. Nach der Arbeit muss Zeit gefunden werden sich an den Versammlungen zu beteiligen, die Forderungen

²⁵⁰ Joao Verle, Luciano Brunet (Hrsg). Construyendo un nuevo mundo. Presupuesto Participativo: algunos pensamientos sobre su perfeccionamiento y ampliación. Porto Alegre, 2002. S.18

müssen in einem anstrengenden Prozess ausdiskutiert werden, die Feinheiten des OP müssen erfasst werden. Dieser Aufwand schlägt sich dann in der Nachhaltigkeit nieder. Wenn einmal die spezifischen Forderungen einer Einwohnerin erfüllt worden sind, (z.B. die Asphaltierung ihrer Straße) lässt ihr Interesse für das OP nach. Zu hoch ist der Aufwand sich evtl. noch weiter für andere Projekte einzusetzen, die nicht direkt ihr Viertel betreffen.

Umso höher die Verantwortung im partizipativen Haushalt ist, desto mehr Engagement ist erforderlich. Komplexere Fragen müssen behandelt werden und es müssen vermehrt Sitzungen und Besprechungen wahrgenommen werden. Das sich dies negativ auf benachteiligte Gruppen auswirkt, wird aus der Besetzung der TeilnehmerInnen ersichtlich: in den höheren bzw. aufwendigeren Instanzen sind Frauen und Menschen mit geringerer Bildung seltener vertreten. Aus Zeit- und Bildungsgründen können viele Beteiligte des OP an den höheren Instanzen nicht teilnehmen. Damit hängt auch die geringe Anzahl der sozial Schwächsten zusammen. Diese bleiben vom Prozess ausgeschlossen und können sich es nicht „leisten“ bei den Versammlungen anwesend zu sein. Und das bringt es auf den Punkt: da das OP mit „Kosten“ verbunden ist, muss man es sich „leisten“ können, teilzunehmen.

4. Politische Konsequenzen

Wenngleich viele politische Verbesserungen erreicht werden konnten, sind durch das OP Konflikte entstanden bzw. negative Konsequenzen aufgetreten. Davon betroffen ist die Rolle des Stadtparlaments, die bis heute ungeklärt bleibt. Zwischen dem OP und dem Stadtparlament besteht seit jeher ein gespanntes Verhältnis, das auf einem eigenem Macht- und Legitimationsdualismus beruht. Die brasilianische Verfassung sieht vor, dass die Legislative den Haushalt diskutiert und verabschiedet. Dieser Mechanismus wird auch in Porto Alegre formal nicht außer Kraft gesetzt. Genauer betrachtet, lastet aber auf den ParlamentarierInnen ein enormer Druck. Würden sie der von der Exekutive eingereichten Haushaltsvorlage, nicht zustimmen, so würden sie sich gegen Teile der Bevölkerung und auch gegen die eigenen WählerInnen stellen.²⁵¹ Es stellt sich die Frage, ob der Beirat COP mittlerweile viele Funktionen des Stadtparlaments ersetzt und ihm dabei die Funktion als gewählte

²⁵¹ Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S. 102

RepräsentantInnen entzieht. Das Stadtparlament ist bei der Ausformulierung und Ausarbeitung des Investitionsplan nicht beteiligt. Er muss den Entwurf legendlich genehmigen. In den letzten 13 Jahren wurden nur kleine Veränderungen durch das Stadtparlament gefordert. Die Rolle der ParlamentarierInnen ist in diesem Fall sehr reduziert und für den praktischen OP-Ablauf gering. Das Stadtparlament ist nur bei einer einzigen Entscheidung innerhalb des gesamten OP Prozesses gefragt: der ausgearbeitete Haushaltsentwurf muss diskutiert, geprüft und dann verabschiedet werden.

Dazu kommt, dass im Stadtrat die PT zwar in den letzten Jahren Sitze dazu gewonnen hat, nicht jedoch die Mehrheit besitzt. Daher ist die PT im Stadtparlament in einer Minderheitsposition, während die klientelistisch-populistischen Parteien nach wie vor dominieren. Die Strategie der PT läuft auf eine Entmachtung des Stadtrates hinaus. Das Stadtparlament wünscht sich eine größere Kontrollmacht und eine stärkere Involvierung in den OP-Prozess, da die Schlüsselakteure eine Verbindung zwischen einer starken Exekutive und den Organen des partizipativen Haushaltes darstellen. Die ungeklärte Rolle des Parlaments ist nicht zu leugnen, dennoch beurteilten 82% der ParlamentarierInnen das OP als „allgemein positiv“ und 57% als „gut“.²⁵² Viele trauen sich nicht gegen den Willen der Bevölkerung zu stimmen.

Eine weitere politische Konsequenz ist die Aushöhlung der UAMPA. Der Dachverband aller Nachbarschaftsvereinigungen war früher das Sammelbecken aller Forderungen der EinwohnerInnen Porto Alegres. Er vertrat die Interessen der BewohnerInnen gegenüber der Gemeinde. Seit der Einführung des OP hat die UAMPA an Einfluss verloren, Diskussionen, Veranstaltungen, Mobilisierungen ausserhalb des OP scheinen sinnlos.²⁵³ Am Beispiel der UAMPA wird ersichtlich, dass eine politische Organisation oder Interessensartikulation ausserhalb des OP fast nicht möglich ist. Fast alle Forderungen gehen mittlerweile über den partizipativen Haushalt. Hier könnte der Bogen zur autonomen Selbstorganisation gezogen werden: für Organisationen, die unabhängig vom OP agieren wollen, bleibt nicht mehr viel Platz.

²⁵² Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S. 104

²⁵³ Joao Verle, Luciano Brunet (Hrsg). Construyendo un nuevo mundo. Rompiendo nuestros limites. Porto Alegre, 2002. S.20

Problematisch sind auch die „inchaços“ (Füllungen). So nennt man das Phänomen, wenn eine Person, die ein bestimmtes Projekt im OP durchsetzen möchte, viele Menschen auf einer Versammlung mobilisiert. Diese Person bringt die anderen dazu für „sein/ihr“ Thema in der Versammlung zu stimmen, obwohl diese nur oberflächlich wissen, um was es geht. Die Mobilisierten kommen nur ein Mal zu den Versammlungen, stimmen für das Projekt, und somit können viele Delegierte gewählt werden. Der Prozeß wird dadurch manipuliert und einige können Projekte durchpeitschen, die nur ihren eigenen Interessen dienen.

Letztlich stellt sich die Frage in wie weit das OP als Legitimation für die Regierungspolitik genutzt wird. Durch den BürgerInnenhaushalt beruft sich die Gemeinde darauf, dass eine Politik vom Volk betrieben wird und nicht von der Verwaltung. Die mögliche Instrumentalisierung des OP als politische Legitimation könnte eine weitere problematische Konsequenz darstellen.

5. Informeller Prozess

Eine Herausforderung ist die Informalität des OP. Der partizipative Haushalt ist noch nicht rechtlich institutionalisiert. Das interne Regiment hat keine bindende Wirkung, das OP beruht auf Vertrauen. Auf der einen Seite ist es positiv, da es ein modulierbares, anpassbares und innovatives Modell ist. Auf der anderen Seite wird das Modell dadurch zu wenig systematisiert. Eine flächendeckende Ausbreitung ist ohne Institutionalisierung nicht möglich. Der „Gesellschaftsvertrag“ zwischen Gemeinde und BürgerInnen kann wieder außer Kraft gesetzt werden, es hängt von der Initiative der PolitikerInnen ab.

Die rechtliche Untermauerung des OP würde eine Garantie für die Beteiligung der BürgerInnen sein. Durch die gesetzliche Institutionalisierung würde die Zivilgesellschaft mehr Autonomie und Unabhängigkeit erlangen. Die Stadtverwaltung ist jedoch gegen die Verabschiedung eines Gesetzes, damit das OP keinen statischen und unveränderbaren Charakter bekommt. Dennoch müsste es möglich sein, dass OP in einen gesetzlichen Rahmen zu bringen, in dem noch Raum für Veränderungen und Innovationen bleibt.

6. Schlussbemerkung

Die negativen Aspekte dürfen nicht außer Acht gelassen werden und vor einer Romantisierung des Modells soll gewarnt sein. Die dominante Rolle der

Gemeinde müsste überdacht, die Selbstorganisation der BürgerInnen gestärkt werden.

Die Anzahl der Beteiligten ist in den letzten zwei Jahren stagniert. Dies kann ein Zeichen für einen Sättigungspunkt sein. Vielleicht partizipieren grundsätzlich nicht mehr als 15% der Bevölkerung. Auf der anderen Seite kann eine Ermüdung stattfinden. Viele TeilnehmerInnen bekunden, dass sie nach einigen Jahren OP – Aktivismus Ermüdungserscheinungen haben. Die Einbindung von weiten Teilen der Bevölkerung müsste organisiert werden, damit die Beteiligung über 15% steigt und eine „echte Volksteilnahme“ stattfindet. Eine Vereinfachung des Prozesses bzw. eine Reduzierung des Aufwandes wäre dafür angebracht. Die TeilnehmerInnen für das OP zu motivieren, auch wenn ihr Projekt durchgesetzt worden ist, wäre ein Schritt in Richtung „Gemeinschaftssinn“ und/oder „Staatsbürgersinn“. Wenn jede Person nur seine eigenen materiellen Forderungen umsetzen möchte, ist das ganze Projekt des „Gemeinwesens“ umsonst.

Wichtig wäre auch, Investitionen auf andere Gebiete zu erweitern, die nicht nur infrastrukturelle Bereiche betreffen. Ein Teilnehmer des OP sagte ganz treffend: „By the end of the twentieth century, we'll have a totally paved and stupid city.“²⁵⁴

Der partizipative Haushalt ist kein einzigartiges Modell der BürgerInnenbeteiligung. Doch es könnte das einzige sein, das gut funktioniert und sich positiv ausgewirkt hat.

Auch wenn viele Dinge zu verbessern sind und immer neue Probleme auftauchen, ist das OP eine originelle Verbindung von direkter und repräsentativer Demokratie, die zu einer neuen politischen Kultur geführt hat. Das Staatsprojekt der PT setzt am materiellen Kern des Staates an, am Budget. Die Voraussetzungen für die neue politische Struktur waren die materiellen Verbesserungen der EinwohnerInnen. Ohne diese wäre das OP zum Scheitern verurteilt. Durch die materiellen Verbesserungen, die im OP durchgesetzt worden sind, ist es zu einem neuen BürgerInnenbewusstsein und Empowerment gekommen, man ist einer BürgerInnenengesellschaft näher gekommen. Mit dieser Schwerpunktsetzung hat die PT marginalisierte Sektoren zum politischen

²⁵⁴ Rebecca Neaera Abers. *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil*. Boulder, USA, 2000. S.147

Engagement aktivieren und die politische Machtbalance verändern können. Der Bruch mit dem klientelistischen Politikmuster bedeutet, dass die StadtbürgerInnen nicht mehr Bittsteller bei PolitikerInnen sind, sondern Recht auf Beteiligung und Entscheidungen haben. Der BürgerInnenhaushalt von Porto Alegre hat sich als Indikator erwiesen um die Wirksamkeit der partizipativen Demokratie aufzuzeigen.

Kapitel VI: Ein Beteiligungshaushalt in Europa

In diesem Kapitel soll beleuchtet werden, wie die Einführung eines Partizipativen Haushaltes in Europa aussehen könnte und aussieht. Die positiven Auswirkungen und die Herausforderungen werden erläutert. Außerdem werden die Unterschiede zu Porto Alegre herausgearbeitet.

Im ersten Teil werden die erarbeiteten Ergebnisse des Workshops „Möglichkeiten des Orçamento Participativo in Europa“ analysiert. In der Arbeitsgruppe wurde diskutiert welche Veränderungen und Anpassungen in Europa nötig wären und in welchen Bereichen eine BürgerInnenbeteiligung Erfolg hätte und in welchen weniger.

Als zweites wird das Pilotprojekt in Rubí, in der Nähe von Barcelona vorgestellt. Die Bürgermeisterin von Rubí hat sich an Porto Alegre ein Beispiel genommen und im Jahre 2002 ein Pilotprojekt gestartet, den Partizipativen Haushalt in ihrer Gemeinde einzuführen.

1. Workshop zum Partizipativen Haushalt

Im Juli 2002 wurde von mir ein Workshop zum Thema des Partizipativen Haushaltes durchgeführt. Der Workshop fand im Rahmen der Sommerakademie der Organisation ATTAC²⁵⁵ statt. Am Workshop haben 13 Personen teilgenommen.²⁵⁶ In der Arbeitsgruppe wurde das Thema des Partizipativen Haushaltes von Porto Alegre diskutiert. Herausgearbeitet wurde die Frage, welche Möglichkeiten bestehen den partizipativen Haushalt in Europa einzuführen. Dafür wurden die Aspekte der politischen Motivation, der relevanten Themenwahl, der Chancen und Schwierigkeiten eines Partizipativen Haushaltes in Europa beleuchtet.

1.1. Die Motivation der TeilnehmerInnen

Für die Einführung eines BürgerInnenhaushalt ist die Motivation der Menschen Grundvoraussetzung. Aus den Ausführungen der TeilnehmerInnen wurde ersichtlich, dass ein Frustrationsgefühl vorliegt, was ihren politischen Aktionismus und ihr Engagement anbelangt. Viele haben den Eindruck, dass

²⁵⁵ Association pour la taxation des transactions pour l'aide du citoyen.

²⁵⁶ 3 Frauen, 10 Männer. Alter zwischen 20-40 Jahren, die meisten sind im politischen und/oder sozialen Bereich aktiv. Die Mehrheit sind (angehende) AkademikerInnen.

ihre politische Beteiligung nicht viel gebracht hat, es handele sich mehr um einen Abwehrkampf. Umso größer oder höher das Aktionsgebiet (nationale, internationale Ebene) desto frustrierender seien die Erlebnisse. Dennoch reichten kleine Erfolge aus um die Motivation wieder aufleben zu lassen und um weiter zu machen.

Wenn der Partizipative Haushalt Erfolg haben soll, so müsse auf kommunaler bzw. auf einer sehr kleinen Ebene begonnen werden, so die TeilnehmerInnen. Das Interesse der TeilnehmerInnen für Kommunalpolitik und Stadtpolitik ist hoch, und 12 von 13 meinten, sie würden sich in ihrem Stadtteil engagieren und aktiv mitarbeiten, wenn die Möglichkeit dazu bestünde. Einstimmig wurde gesagt, dass jeder Aktionismus bei sich bzw. auf lokaler Ebene beginnen muss, und das Hocharbeiten von unten nach oben essentiell sei.

1.2. Chancen und Schwierigkeiten eines Partizipativen Haushaltes in Europa

Wie sähe nun ein europäisches OP aus? Welche Unterschiede würde es zu Brasilien geben, welche Probleme, Herausforderungen und Vorteile würden durch dieses Modell im Westen entstehen?

Die TeilnehmerInnen gehen von einem allgemeinen politischen Desinteresse der BürgerInnen in Europa aus, und dass es schwierig sein würde, diese für das Partizipative Budget zu begeistern bzw. motivieren, man glaubt, dass in Europa sich nur ein geringer Prozentsatz an Menschen engagiert und deshalb die Beteiligung an einem OP- Modell relativ gering sein würde. Ein Hinderungsgrund für die Einführung eines partizipatorischen Modells sei die schwach ausgeprägte grass-roots-Bewegung in Europa. Außerdem sei das verfügbare Budget der Gemeinden viel zu klein um Projekte durchzuführen, die die Lebenssituation der Menschen deutlich verbessern würden. Dadurch werde das Interesse der EinwohnerInnen sich zu beteiligen nochmals limitiert. Problematisch sei auch die Komplexität der Haushaltsfragen. Die Auseinandersetzung mit dem Thema setze ein gewisses Bildungsniveau und starkes Interesse voraus, welches auch in Europa nicht immer gegeben sei. Dadurch laufe das Projekt Gefahr von Eliten geführt zu werden. Interessant ist die politische Skepsis, die die TeilnehmerInnen bekundet haben. Die Einführung eines partizipativen Haushaltes könnte realisierbar sein, aber nicht von einer politischen Partei durchgeführt werden. Die politische Besetzung wird abgelehnt, ein solcher Prozess sollte eher von

NRGs²⁵⁷ geführt werden. Große Zweifel bestehen am Willen der herrschenden politischen Parteien in Europa. Man glaubt nicht, dass große Parteien bereit seien, einen Teil ihrer Macht abzugeben und zu teilen. Der Machtverlust oder sogar die freiwillige Auflösung einiger Kompetenzen zugunsten der Bevölkerung wird als unrealistisch eingestuft.

Dennoch gibt es genug Beispiele in Europa von Zusammenschlüssen von Menschen, die für oder gegen ein bestimmtes Projekt gearbeitet haben; wie der Masterverkehrsplan in Wien, an dem sich tausende Menschen beteiligt haben. Deshalb wird die Durchführung eines Pilotprojektes als sinnvoll erachtet.

Wenn ein Partizipativer Haushalt in Europa eingeführt werden sollte, wären jedoch andere Themen von Relevanz. Es wurden folgende Themen gesammelt, die für europäische BürgerInnen von Interesse sein könnten.

• Bildung	• Gesundheit	• Umweltpolitik / Wasser
• Kulturpflege	• Transit/ Straßenverkehr	• AusländerInnenpolitik
• Wirtschaftspolitik	• alternative Forschung	• Wohnungsbau

Ein partizipatives Modell würde in Europa positive politische und soziale Auswirkungen haben. Es könnte dadurch zu einer steigenden Politisierung kommen, die Wahlbeteiligung könnte sich erhöhen und man könnte dem politischen Desinteresse entgegenwirken.

Interessant sind die sozialen Aspekte, die durch das OP in Europa entstehen würden: das OP könne gemeinschafts- und kommunikationsfördernd sein. Die Eigenverantwortung der Menschen würde steigen und ein Gemeinschaftsgefühl könne entstehen und die Isolation der einzelnen Personen sinken, so die TeilnehmerInnen. Durch Diskutieren und Kommunizieren würden die Menschen wieder zu einander finden, Ideen und Argumente könnten ausgetauscht werden. Durch die Versammlungen würden die EinwohnerInnen wieder Kontakt zu ihren NachbarInnen bekommen und ein neues soziales Umfeld könnte dadurch entstehen. Der kommunikative Charakter eines solchen Prozesses dürfe nicht unterschätzt werden. Denn nach Meinung der TeilnehmerInnen des Workshops, bringt eine halbe Stunde reden und diskutieren mehr, als eine Tonne Informationsmaterial in Papierform auszuteilen.

²⁵⁷ Nichtregierungsorganisationen

Wichtig bleibe jedoch die Information: Vernetzung, Bildung, Weiterbildung und Informationsweitergabe seien die Voraussetzungen für ein gut funktionierendes Partizipationsmodell.

1.3. Schlussbemerkung:

Auch wenn davon ausgegangen wird, dass in Europa ein hohes politisches Desinteresse besteht und viele engagierte Menschen frustriert sind, könnte ein Partizipationsmodell in Europa eingeführt werden und positive Auswirkungen haben. Die Auswirkungen wären jedoch anderer Natur als in Brasilien bzw. Porto Alegre. In Porto Alegre sei die Situation von armen Menschen zu verbessern, in Europa ginge es weniger um materielle Werte. Das Erwecken eines neuen, politischen Bewusstseins, die Wahrnehmung der eigenen Macht und der eigenen Rechte, das Aufleben der politischen Kultur und des Interesse für das Gemeinwesen, wären Aspekte, mit dem das OP Europa bereichern könne. Durch den Workshop wurde die große vorhandene Politikskepsis ersichtlich. Das Misstrauen, das gegen politische Parteien gehegt wird, könnte durch das OP vermindert werden. Ihre Politik hätte eine neue Legitimationsbasis.

Die Aussagen der TeilnehmerInnen decken sich mit den Analysen des ersten Kapitels. Sie empfinden eine politische Ernüchterung und haben wenig Vertrauen in traditionelle Parteien oder Politik. Dennoch stoßen Beteiligungsmodelle und Alternativen zur herkömmlichen Politik auf großes Interesse. Das Engagement zur politischen Partizipation ist grundsätzlich vorhanden.

Interessant ist der Aspekt der „Isolation“, der öfters im Workshop angesprochen wurde. Die fortschreitende Individualisierung wird als ein europäisches Problem betrachtet. Das Überwinden dieser, sowie das Zurückdrängen der Einsamkeit könne durch Modelle wie das OP erfolgen. Dieser Aspekt wird in der gesamten Fachliteratur über das OP nicht angesprochen und stellte somit einen interessanten Punkt innerhalb der Diskussion dar.

Dass es möglich ist, das OP in einer abgeänderten Form in Europa einzuführen und in den europäischen Kontext einzubinden, wird im nächsten Kapitel beschrieben.

2. Rubí, die Rote

Rubí ist eine Stadt in Katalonien (Spanien) mit 60.000 EinwohnerInnen und 23 km von Barcelona entfernt. Rubí unterlag ebenfalls, wie Porto Alegre, einem rasanten Wachstum und hat sich in eine Industriestadt verwandelt. Die Stadt ist von starker Wahlabstinz und politischen Desinteresse geprägt. In den letzten Kommunalwahlen lag die Stimmhaltung bei 54%.²⁵⁸

Um dieser Entwicklung entgegen zu wirken und um den Abstand zwischen BürgerInnen und Politik zu verringern, hat sich die Gemeinde für den partizipativen Haushalt entschieden.²⁵⁹ In Rubí wird das BürgermeisterInamt von einer Koalition aus den Parteien IC - Els Verds, CiU und ERC gestellt.²⁶⁰ IC ist eine linke, regionale Partei, deren Ideologie zwischen Sozialdemokratie und Sozialismus liegt. IC tritt in Wahlkämpfen immer in Koalition mit den Grünen (Els Verds) an. CiU ist auch eine regionale Partei mit nationalistischen Zügen²⁶¹, jedoch eher auf der konservativeren Seite einzuordnen. ERC ist ebenfalls eine regionale, stark nationalistische jedoch linke Partei, die für die Unabhängigkeit Kataloniens eintritt. Die Bürgermeisterin, Núria Buenaventura, wird von IC gestellt. Sie hat selbst Porto Alegre besucht und Fachleute von dort eingeladen, um an einem Modell für die Stadt zu arbeiten. Zwei Jahre lang wurde von WissenschaftlerInnen der Universität Barcelonas (UAB)²⁶² und BürgerInnen Rubís ein Modell erarbeitet, das auf den Grundlagen Porto Alegres basiert. Auch wenn Porto Alegre als Vorbild gilt, stand die Arbeitsgruppe vor einer großen Herausforderung, da das Konzept aus Brasilien nicht eins zu eins übernommen werden konnte. Die politische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Wirklichkeit ist eine andere als in Porto Alegre. Anhand von Interviews, Workshops, Umfragen und Informationen von anderen europäischen Modellen, wurde versucht die spezifische Situation in Rubí zu erfassen. Natürlich ist der partizipative Haushalt in Rubí an die europäischen Rahmenbedingungen angepasst, dennoch wird

²⁵⁸ Pere Rusiñol. Rubí ensaya la democracia asamblearia. El País, 18.02.2001 www.elpais.es

²⁵⁹ Das Projekt des Partizipativen Haushalt ist von allen politischen Parteien genehmigt worden.,

²⁶⁰ IC= Iniciativa per Calanunia (Iniziative für Katalonien), Els Verds=die Grünen, CiU=Convergència i Unió (Konvergenz und Einheit), ERC= Esquerra Republicana (Linke Republik)

²⁶¹ Durch den ausgeprägten Regionalismus in Spanien, weisen Parteien wie CiU, ERC, PNV, HB etc. einen starken Nationalismus auf, der aber nur auf ihr Bundesland bezogen ist.

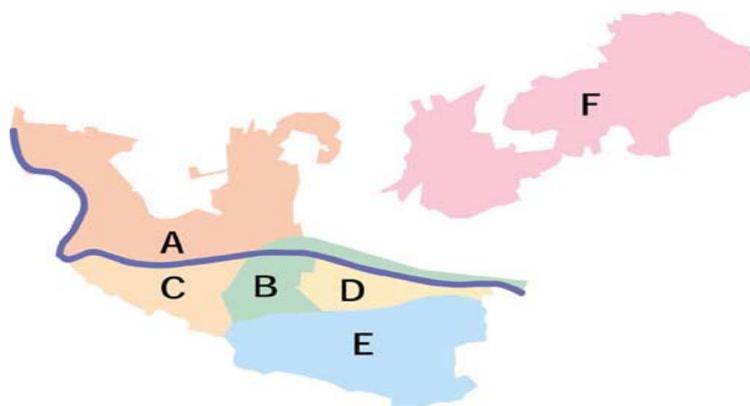
²⁶² Universidad Autónoma de Barcelona

durch die folgende Beschreibung des Modells ersichtlich, dass es sich sehr an dem Konzept von Porto Alegre orientiert.

Im April 2002 wurden die ersten Versammlungen abgehalten und der Haushaltplan für das Jahr 2003 erstellt. Nun folgt die Beschreibung des Ablaufes des Partizipativen Haushaltes.

2.1. Die Aufteilung der Stadt

Das Orçamento Participativo heisst auf Spanisch Presupuesto Participativo (PP). Der Aufbau des Presupuesto Participativo läuft ganz ähnlich wie in Porto Alegre ab. Die Stadt wurde in fünf Regionen aufgeteilt, was sich als schwieriger erwies als in Porto Alegre, da keine definierten Stadtteile vorher existierten. Es wurden fünf Modelle der Stadtteilung entworfen, für die eine repräsentative Summe an BürgerInnen stimmen konnte. Schlussendlich konnte man sich auf folgende Aufteilung einigen. Jeder Stadtteil besteht aus ca. 10.000 EinwohnerInnen. Jeder Buchstabe entspricht einem Stadtteil, der wiederum aus verschiedenen Vierteln zusammengesetzt ist.



Territoriale Aufteilung der Stadt Rubí²⁶³

2.2. Die regionalen Versammlungen

Die „Asambleas Territoriales“, die regionalen Versammlungen, werden in jedem Stadtteil von der Gemeinde einberufen. An den Versammlungen kann jedeR BürgerIn ab 16 Jahren, HändlerInnen bzw. UnternehmerInnen und zivilgesellschaftliche Organisationen der Stadt Rubí, teilnehmen. In den

²⁶³ www.rubicutat.net

Versammlungen übernimmt die Bürgermeisterin den Vorsitz und eröffnet die Veranstaltung. Technische AssistentInnen und ModeratorInnen werden von der Gemeinde gestellt. Die Tagesordnung läuft folgendermaßen ab:²⁶⁴

- **Eröffnung durch die Bürgermeisterin:** Sie informiert die BürgerInnen über die genehmigten Investitionen des Vorjahres; über das vorrausichtliche Budget des nächsten Jahres und macht Vorschläge für strategische Investitionen, die von der Versammlung in Betracht gezogen werden sollen.
- **Reglementierung:** EinE AssistentIn stellt die Methoden und Regeln des partizipativen Haushaltes vor und erklärt welche Kompetenzen der Gemeinde obliegen und welche nicht.
- **Deliberative Phase:** Alle Vorschläge und Forderungen der BürgerInnen werden gesammelt. Es gibt keine Beschränkung der Anzahl oder Art der Forderungen.
- **Vorstellung der Forderungen:** Alle Forderungen werden kurz der Versammlung vorgestellt.
- **Diskussion:** Alle Anwesenden diskutieren über die Priorisierung der eingegangenen Forderungen. Es können nur die ersten fünf Prioritäten berücksichtigt werden. Nach Möglichkeit soll es zu einem Konsens kommen. Wenn dies nicht möglich ist, wird per Handzeichen abgestimmt.
- **Vorstellung der fünf Prioritäten:** Die AssistentInnen stellen die fünf meist gewählten Forderungen der Versammlung vor.
- **Wahl der Delegierten:** Die TeilnehmerInnen der Versammlung wählen eineN DelegierteN (+ StellvertreterIn) für jede Priorität. Diese bilden dann den thematischen Rat und sind Mitglieder des Stadtrates. Außerdem werden Delegierte für den „Technischen Rat des Partizipativen Haushalt“ (OTPP) gewählt.

2.3. Der Technische Rat – OTTP

Der Technische Rat des Partizipativen Haushaltes, „Oficina técnica del presupuesto participativo“ (OTTP), ist das koordinierende Organ des BürgerInnenhaushaltes in Rubí. Er garantiert den reibungslosen Ablauf des

²⁶⁴ www.rubiciutat.net/ reglament assamblea territorial

Prozesses, die Kommunikation zwischen den einzelnen Instanzen und übernimmt die technischen Arbeiten und die Verwaltung. Der Rat ist verantwortlich für alle methodischen, technischen, logistischen und personellen Ressourcen, die für den BürgerInnenhaushalt nötig sind. Außerdem ist er das Sprachrohr nach außen: er vermittelt, verteilt und publiziert Informationen und Artikel über den Partizipativen Haushalt. Mitglieder des OTPP sind technisches und Verwaltungspersonal der Gemeinde, Delegierte der regionalen Versammlungen und zwei PolitikerInnen der Gemeinde. Sie nehmen an den regionalen Versammlungen teil, moderieren und protokollieren den Prozess.²⁶⁵ Nach der Priorisierung in den regionalen Versammlungen, werden die fünf gewählten Prioritäten dem OTPP übergeben, der diese in eine formale Form bringt und dem thematischen Rat übergibt.

2.4. Der thematische Rat

Der thematische Rat ist das Kernstück im Partizipativen Haushalt von Rubí. Über den OTPP gelangen die Vorschläge der regionalen Versammlungen in den thematischen Rat. Es können maximal 30 Vorschläge eingereicht werden, fünf pro regionaler Versammlung.²⁶⁶ Der thematische Rat überprüft und evaluiert die Forderungen. Aus der Evaluierung entsteht ein Bericht, der dann dem Stadtrat (consell de ciutat) übergeben wird.

Der thematische Rat besteht aus vier Bereichen:

- **Sozio-sanitärer Bereich:**
 - Öffentliche Gesundheit
 - Soziale Einrichtungen

- **Sozio-kultureller Bereich:**
 - Kultur
 - Frauenpolitik
 - Bildung
 - Jugendpolitik
 - Sport

- **Territorialer Bereich**
 - Umwelt
 - Öffentliche Baumaßnahmen und Erhaltung
 - Parks und Gärten

²⁶⁵ www.rubiciutat.net/ pressupost participatiu: reglament de l'oficina tècnica del pressupost participatiu (OTPP)

²⁶⁶ 5 Prioritäten pro der insgesamt 6 Versammlung (5*6=30)

- Wohnen
- Sicherheit und Ziviler Schutz

- **Wirtschaftliche Entwicklung**

Der thematische Rat ist aus den Delegierten der regionalen Versammlungen zusammengesetzt. Pro eingereichte Priorität wird ein Delegierter gewählt, d.h. max. 30 Delegierte können am Rat teilnehmen. Außerdem können RepräsentantInnen von Vereinen teilnehmen, die sich mit dem Thema der Priorität beschäftigen. Weitere TeilnehmerInnen sind Fachmensen des jeweiligen Themas der Priorität. Mitglieder sind außerdem PolitikerInnen, deren Anzahl nicht festgesetzt ist, sondern sich nach den Vorschlägen des OTPP und den eingereichten Forderungen richtet.

Die Mitglieder des Rates versammeln sich regelmäßig zu Arbeitstreffen, in denen sie einen technischen Bericht über die Forderungen verfassen müssen. Dazu werden die 30 eingereichten Forderungen den vier Themenbereichen zugeordnet. Danach müssen folgenden Kriterien überprüft werden: ²⁶⁷

- Technische Durchführbarkeit
- Juridische Durchführbarkeit
- Wirtschaftliche Durchführbarkeit
- Soziales Bedürfnis
- Umweltbeeinflussung
- Finanzierungsmöglichkeiten
- Verstrickung anderer Institutionen
- Dauer der Implementierung
- Territoriales Gleichgewicht

Jeder der vier Bereiche des Rates wählt danach nochmals Delegierte, die folgendermaßen zusammengesetzt sein müssen:

- EinE PolitikerIn
- Ein Fachmensch
- EinE BürgerIn

Die drei Delegierten müssen die Forderungen ihres Themenbereiches dem Stadtrat vorstellen.

²⁶⁷ <http://mis.ictnet.es/consensus/loadcomunitat.xml>

2.5. Der Stadtrat – Consell de ciutat

Der Stadtrat²⁶⁸ ist für die endgültige Priorisierung der 30 eingereichten Forderungen zuständig. Nachdem die Forderungen nach den oben beschriebenen Kriterien überprüft worden sind, entscheidet der Stadtrat wie die Forderungen eingestuft werden. Der Stadtrat besteht aus:

- 30 Delegierten aus den regionalen Versammlungen
- Drei Delegierten pro Bereich des thematischen Rates
- EinE politischeR RepräsentantIn
- EinE RepräsentantIn pro teilnehmender Verein

Nachdem die Delegierten des thematischen Rates die Forderungen dem Stadtrat vorgestellt haben, stimmt dieser wiederum nach folgenden Kriterien ab:²⁶⁹

- Grundbedürfnis der Stadt
- Kollektive mit besonderen Bedürfnissen
- Auswirkungen auf Sozialstruktur Umwelt
- Innovativer Charakter
- Anzahl der Personen, die davon betroffen sind
- Perspektiven für die Stadt
- Solidarität gegenüber der Bevölkerung
- Bewältigung architektonischer Hindernisse
- Integration von Stadtteilen
- Mobilität
- Dringlichkeit
- Finanzierung
- BürgerInnenbeteiligung
- Kulturelle und erzieherische Elemente

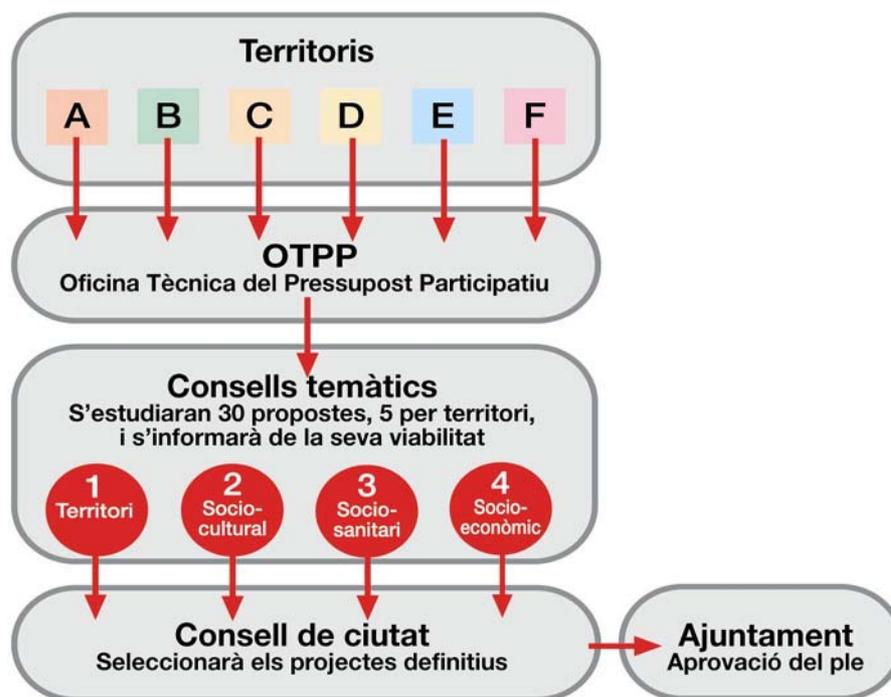
Die Stimmabgabe erfolgt geheim, individuell und gewichtet. Den Delegierten der regionalen Versammlungen und des thematischen Rates stehen jeweils 40% zu, den PolitikerInnen und Vereinen jeweils 10%. Die Priorisierung findet durch die Stimmenabgabe statt. Nachdem die endgültige Liste der Forderungen gewählt

²⁶⁸ Der Stadtrat ist nicht zu verwechseln mit dem Stadtparlament. Er ist eine neu geschaffene Instanz für den BürgerInnenhaushalt.

²⁶⁹<http://mis.ictnet.es/consensus/loadcomunitat.xml>

worden ist, wird das verfügbare Budget nacheinander auf die Forderungen aufgeteilt, bis es erschöpft ist.

Die endgültige Liste mit Budgetauflistung wird dann der Gemeinde (der Exekutive und dem Stadtparlament) überreicht, die dann eine moralische Verpflichtung haben, den Investitionsplan zu verabschieden.²⁷⁰ Die folgende Graphik stellt den Prozess nochmals symbolisch dar.



Graphischer Ablauf des Partizipativen Haushaltes in Rubí ²⁷¹

Es ist ein mehrstufiges Modell entstanden. Die Vorschläge der regionalen Versammlungen werden über den OTPP an die thematischen Räte weitergegeben, wo sie diskutiert und unter technischen wie ökonomischen Gesichtspunkten geprüft werden. Der endgültige Entwurf wird im Stadtrat (consell de ciutat) weiter bearbeitet und verabschiedet. Dem Konsensmodell von Rubí liegt die Idee zugrunde, dass ein BürgerInnenhaushalt in mehreren Phasen diskutiert werden muss, damit er an die unterschiedlichen Bedürfnissen der Bevölkerung

²⁷⁰ Gerard Melgar. Europa prepara una consulta social para el 2004. Carrer, Dossier 19. Barcelona, Mai-Juni 2002. S.1

²⁷¹ <http://mis.ictnet.es/consensus/loadcomunitat.xml>

angepasst werden kann. Die verschiedenen Sektoren der Gesellschaft sollen miteinander ins Gespräch und zu gemeinsamen Entscheidungen kommen.²⁷²

2.6. Die ersten Erfahrungen

Die ersten regionalen Versammlungen in den Stadtbezirken haben im April des Jahres 2002 stattgefunden. Die sechs Versammlungen wurden zwischen 2.04.2002 – 17.04.2002 abgehalten, insgesamt beteiligten sich ca. 300 EinwohnerInnen. Der Thematische Rat tagte Ende Mai das erste Mal und tagt Anfang September zum zweiten Mal. Der Bericht wird Ende September / Anfang Oktober dem Stadtrat übergeben. Die eingegangenen fünf Prioritäten jeder regionalen Versammlung können in drei Hauptpunkte zusammengefasst werden:

- Straßenbau und -sanierung, Brückenbau, FußgängerInnenzone, öffentlicher Transport
- Grünzonen, Parks, Sportplätze, Spielplatz
- Kulturvereine

Von den 30 eingereichten Vorschlägen gehören 23 dem territorialen Bereich an (Straßenbau, Parks, etc). Fünf wurden dem sozio-kulturellen Bereich zugeordnet und nur 2 Vorschläge dem sozio-sanitären Themenbereich. Die Überprüfung der Kriterien findet erst in den nächsten Monaten statt und die endgültige Liste wird im Oktober vorliegen. D.h., zur Zeit kann nur festgehalten werden, welche 30 Projekte von der Bevölkerung als prioritär eingestuft worden sind.

2.7. Parallelen und Unterschiede zu Porto Alegre

Wie schon erwähnt, orientiert sich das Grundkonzept von Rubí an dem Modell von Porto Alegre. Besonders der erste Teil des Prozesses ist fast deckungsgleich mit dem OP: die Aufteilung der Stadt in einzelne Regionen, die Einberufung von Versammlungen, der Rechenschaftsbericht der Gemeinde, die Wahl der Delegierten... Doch im Gegensatz zu Porto Alegre, gibt es keine zweite Runde bzw. Versammlung. Die BürgerInnen formulieren ihre Vorschläge und Forderungen direkt in der ersten und einzigen Runde. Durch die noch geringe Anzahl an TeilnehmerInnen, sind keine Beschränkungen auferlegt. JedeR kann einen Vorschlag machen, der dann von der moderierenden Person aufgenommen wird. In Rubí ist dieser Vorgang weniger systematisiert, d.h. es gibt noch keine

²⁷² Carsten Herzberg. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002. S. 112

Formulare, in denen die jeweiligen fünf Prioritäten eingetragen werden müssen. Auch muss keine gemeinsame Prioritätenliste für den eigenen Stadtteil verfasst werden. Wenn in Porto Alegre eher ein Konkurrenz-Modell vorliegt, ist das Modell in Rubí konsensorientiert. Die Forderungen werden in den Versammlungen diskutiert und man versucht sich auf fünf Prioritäten zu einigen. Dies ist auch nur möglich, weil die Anzahl der TeilnehmerInnen so gering ist, wogegen bei einer Versammlung mit 500 Anwesenden, eine konsensorientierte Diskussion unmöglich ist.

Der OTPP ähnelt ein wenig dem Gaplan in Porto Alegre, hat jedoch weniger Kompetenzen. Der Gaplan arbeitet inhaltlich (Definition der Kriterien, Verteilung, etc.), der OTPP ist nur für organisatorische Belange zuständig.

Wie in Porto Alegre existieren auch in Rubí verschiedene Themenbereiche, denen die Forderungen zugeordnet werden müssen. Hier werden jedoch einige Unterschiede ersichtlich. Die Themenbereiche in Rubí sind allgemeiner und nicht so detailliert. Die Schwerpunkte liegen in den beiden Städten in ganz unterschiedlichen Bereichen. In Rubí ist dem sozial-kulturellen Bereich der gleiche Stellenwert eingeräumt, wie dem Territorialen. In Porto Alegre ist das anders: die Hälfte der Bereiche würden unter den territorialen Themenbereich fallen, nur drei Punkte sind in Porto Alegre für kulturelle Forderungen vorgesehen.

Aufteilung der 12 Bereiche in Porto Alegre auf die 4 Themen in Rubí

Territorial	Sozial-kulturell	Sozial-sanitär	Wirtschaftl. Entw.
Tiefbau	Erziehung	Sozialleistungen	Wirtschaftsförderung
Asphaltierungen	Kultur	Sozialfürsorge	
Wohnen u. Grundstücksregulierung	Sport und Freizeit		
Stadtorganisation			
Öffentlicher Nahverkehr			
Erholungsgebiete			

Der technische Bericht, der im thematischen Rat in Rubí verfasst wird, würde in Porto Alegre vom Gaplan redigiert werden. Dies ist ein weiterer Unterschied: in Rubí erstellen die Delegierten den technischen Bericht unter Einbeziehung von Fachleuten und PolitikerInnen. In Porto Alegre erstellen technische BeamtInnen der Gemeinde, unter Einbeziehung der Delegierten des COP den Bericht. Die zu überprüfenden Kriterien der Forderungen sind in fast allen Aspekten in den

beiden Städten gleich (Finanzierbarkeit, rechtlicher Rahmen...). Die endgültige Version der Prioritätenliste obliegt in Rubí jedoch zum größten Teil den BürgerInnen, in Porto Alegre trägt die Hauptverantwortung die Gemeinde.

Im Gegensatz zu Porto Alegre sind die Delegierten der regionalen Versammlungen stärker im Konzipieren, Verfassen, Überprüfen und Aufstellen des Investitionsplanes beteiligt und haben mehr Verantwortung. Sie bestimmen welche Forderungen den Kriterien entsprechen und konsequenterweise welche Investitionen umgesetzt werden sollen. Die Präsenz der Exekutive und GemeindeverterInnen (technische Beamte, AssistenInnen) ist in dem Prozess geringer als in Porto Alegre. In Rubí wird ausdrücklich auf die Präsenz von PolitikerInnen hingewiesen. Sie haben zwar nur ein geringes Stimmrecht, sind aber im OTPP, im thematischen Rat und bei den Delegierten des thematischen Rates vorgesehen und anwesend. Dadurch wird nicht das gesamte Stadtparlament miteinbezogen, aber ParlamentarierInnen sind in den einzelnen Instanzen des Prozesses mit Stimmrecht anwesend. Zwischen BürgerInnen und PolitikerInnen soll es dadurch zu einem Konsens kommen.

Durch die Abwandlungen im spanischen Modell wird veranschaulicht, dass die Situation in Europa anders ist als in Südamerika. In Rubí gibt es keine ausdrückliche Gewichtung der Mittelvergabe, die den ärmeren Schichten zugute kommt. Auch sind in Rubí die PolitikerInnen stärker in den Prozess miteinbezogen. Die Themenbereiche haben nicht ihren Schwerpunkt im infrastrukturellen und technischen Bereich, sondern räumen abstrakteren Begriffen wie Solidarität, Innovation, Umwelt und Integrität Platz ein. Diese Differenzen liegen an der unterschiedlichen Zielsetzung der Gemeindepolitik. In Porto Alegre war die Umkehrung der Prioritäten, die Verbesserung der Bedingungen in den armen Vierteln und der Machttransfer an die BürgerInnen oberste Priorität. Macht- und Mittelkonzentration sollten durchbrochen werden. In Rubí ist die Motivation eine andere: die ermüdete Demokratie wieder aufleben lassen, die BürgerInnen zum Engagement bewegen, das politische Interesse erwecken und den Abstand zur Politik und PolitikerInnen verringern.

Interessant zu beobachten ist jedoch, auch wenn die Lebensbedingungen in beiden Ländern sehr verschieden sind, dass ähnliche Forderungen in Rubí wie in Porto Alegre gestellt wurden. Über 70% der Vorschläge wurden dem territorialen Bereich zugeordnet. Straßenbau, Brückensanierung, FußgängerInnenzonen,

Parkgaragen, Straßenbeleuchtung, Rondells, etc... sollen umgesetzt werden. Auch wenn es sich nicht um Asphaltierungen und Abwasserleitungen handelt wie in Porto Alegre, liegen auch in Spanien die Prioritäten im Tiefbau und nicht im sozial-kulturellen oder wirtschaftlichen Bereich.

Die Steigerung des Lebensstandards in Porto Alegre durch das OP ist auf einen brasilienspezifischen Umstand zurückzuführen: fehlende Infrastruktur und mangelhafte Grunddienstleistungen. Um die gleiche Qualitätssteigerung von vergleichbarer Bedeutung im relativ gut ausgestatteten Westeuropa zu erreichen, müsste das OP in Europa (bzw. Rubí) mit ganz anderen Ausgaben und einer anderen Organisationsstruktur ausgestattet sein. Deshalb liegt der Schwerpunkt eines Partizipationsmodells in Europa nicht im materiellen Bereich, sondern in der Stärkung eines aktiven BürgerInnenbewußtseins.

2.8. Experten Interview

Um weitere Informationen aus erster Hand über das Modell in Rubí zu erhalten, habe ich am 13.8.2002 ein Experten Interview geführt.²⁷³ Meine Ansprechperson war Joan Martínez, Kabinettsvorsitzender der Gemeinde Rubí, zuständig für Kommunikation und Presupuesto Participativo zuständig.

Einführung

1) Was waren die Gründe und die Motivation der Gemeinde den Partizipativen Haushalt in Rubí einzuführen?

J.M.: Das fundamentale Ziel war die Fragmentierung, die zwischen Bürger und politischem Leben existiert, zu durchbrechen. Das Prestige und die Glaubwürdigkeit der Politik wird immer geringer, und Modelle wie der Partizipative Haushalt, können diese Distanz reduzieren. Außerdem ist in Rubí die Wahlbeteiligung sehr niedrig (unter 50%) und eine Wende war nötig.

Es geht darum, die direkte Demokratie zu praktizieren, mit dem System zu brechen, nur alle vier Jahre zu wählen, die Politik dem Bürger näher zu bringen. Und das tagtäglich.

2) Inwieweit war das Modell von Porto Alegre ein Vorbild für die Gemeinde in Rubí?

²⁷³ Interview wurde auf Spanisch geführt. Übersetzung der Verfasserin.

J.M.: Das Modell von Porto Alegre wurde anfänglich als Vorbild gewählt. Aber es ist evident, dass jedes seine eigenen Spezifitäten hat, und es war nötig ein spezifisches Modell für Rubí zu entwickeln. Wir konnten das Modell von Porto Alegre nicht kopieren, das Ergebnis wäre eine Niederlage gewesen. Die sozio-ökonomischen Merkmale der Städte sind sehr verschieden, daher kann nicht ein zu eins übernommen werden.

Der fundamentale Unterschied ist, dass in Porto Alegre ein vertikales System implementiert worden ist (die Politiker haben eine geschlossene Methodologie konzipiert und diese den Bürgern zugänglich gemacht). In Rubí hingegen haben wir es horizontal gemacht, von Anfang an, d.h. angefangen mit der Methodologie wurde ALLES mit den Bürgern entwickelt. Der ganze Prozess, seit den Anfängen, wurde unter Einbeziehung der Bevölkerung, d.h. durch Versammlungen, entwickelt.

3) Was für Verbesserungen werden durch das Partizipative Budget erwartet?

J.M.: Es ist noch zu früh um über Resultate zu sprechen. Das Wichtigste für uns war, dieses Jahr den Prozess voran zu bringen, was große Anstrengungen erfordert. Von jetzt an ist unsere Intention die Fehler zu korrigieren, die bis jetzt passiert sind.

Ich denke, der wichtigste Moment wird sein, wenn der Investitionsplan (der von den Bürger entschieden worden ist) verabschiedet wird. Diese Verabschiedung ist wichtig, da viele Bürger sehen werden, dass es uns Ernst ist und es sich nicht nur um einen Propaganda-Akt handelt. Von da an hoffen wir, wird es zu einer hohen Beteiligung kommen an dem zukünftigen Budget.

Die ersten Erfahrungen

4) Wie viele Einwohner nahmen an den territorialen Versammlungen teil?

J.M.: Insgesamt haben ca. 300 Personen teilgenommen. Einige als Repräsentanten von Vereinen, somit ist es schwierig zu sagen, wie viele Personen sie repräsentierten.

5) Wie sah das sozio-ökonomische Profil der Beteiligten aus?

J.M.: Es war eine relativ gute Repräsentation der sozio-ökonomischen Verhältnisse von Rubí. Es ist keine Stadt der gehobenen Klasse, sondern eine

Stadt der Mittelklasse (gehobene und untere). Ich glaube, dass das soziale und kulturelle Profil der Beteiligten für die gesamte Stadt repräsentativ war.

6) Was für Eindrücke hatten die Teilnehmer?

J.M.: Im Allgemeinen waren sie froh, dass die Gemeinde ein System mit diesen Charakteristiken ins Leben gerufen hat, durch das alle dort wählen und diskutieren können, was sie am meisten interessiert. Auf jeden Fall sind alle gespannt, ob wirklich der Investitionsplan verabschiedet wird, den sie bestimmt haben.

7) Was für Erfahrungen hat die Gemeinde in diesen ersten Versammlungen gemacht?

J.M.: Das fundamentale für uns war: Wissen aus erster Hand zu haben, welche die Bedürfnisse und Sorgen der Bevölkerung sind. Es ist die direkteste Art zu wissen, was den Bürger am meisten interessiert und beunruhigt.

Und das bringt Überraschungen. Manchmal merkst du, dass die geplanten Projekte der Gemeinde (die zu einer entscheidenden Lebensverbesserung der Bürger führen sollten) gar nicht so wichtig sind für sie. Manchmal sind es viel kleinere Dinge, die auch viel weniger kosten. Man lernt den wirklichen Puls der Stadt kennen.

8) Welche Personen werden durch das Partizipative Budget am meisten begünstigt?

J.M.: Ich muss sagen, dass der Bürger den größten Vorteil erzielen wird, da seine Forderungen umgesetzt werden. Wenn du nach der politischen Rentabilität fragst, so ist es schwieriger. Bis jetzt hat nur IC konkret und entschieden für dieses Projekt gestimmt. Die anderen Parteien (PP, PSC, CiU) haben sich davon distanziert. Wir müssen den Mai nächsten Jahres abwarten (Gemeinderatswahlen), um zu sehen in wie weit der Vorschlag gegriffen hat. Auf jeden Fall, hat die Stadt gewonnen, da die Information mediatisiert worden ist und die Stadt in ganz Spanien und Europa bekannt geworden ist.

Technische Fragen

9) *Im Vergleich zu Porto Alegre; sind die BürgerInnen mehr oder weniger in der Formulierung des Investitionsplanes involviert?*

J.M.: Diese Frage ist schwer zu beantworten, da wir das OP in Porto Alegre nicht so detailliert analysiert haben. Außerdem sind es zwei unterschiedliche Methoden, dadurch ist ein Vergleich schwierig.

10) *In wie weit sind die Politiker im Prozess involviert?*

J.M.: Die Politiker können als zusätzlicher Einwohner oder als Repräsentant eines Vereines teilnehmen. Es geht darum, dass alle die gleichen Möglichkeiten haben. Einige Beamte müssen am Prozess teilnehmen (durch den OTPP), um der technischen Maschinerie den Impuls zu geben (Vorschläge, Protokolle, Vorbereitung der Versammlungen...).

11) *Was hat das Stadtparlament für eine Funktion während des Prozesses?*

J.M.: Eine sehr wichtige Funktion: Den Investitionsplan zu verabschieden. Es ist sein legales Recht. Dadurch sehen wir die Rolle, die jede Partei einnimmt und ihre Position zum Partizipativen Haushalt.

12) *Hat das Stadtparlament das Recht den Investitionsplan zu modifizieren?*

J.M.: Das Stadtparlament kann den Plan ändern, wenn es diese Änderung für angemessen hält. Das wird seit eh und je so gemacht, da man die Vorschläge tagtägliche ändern kann, die am Jahresanfang gemacht worden sind. Dennoch, es besteht ein Wille in der Gemeinde, dass der Investitionsplan in seiner Gesamtheit verabschiedet werden soll, damit der Prozeß glaubwürdig wird.

Abschließende Fragen

13) *Welche sind die größten Unterschiede eines Partizipativen Haushaltes zwischen Europa und Brasilien?*

J.M.: Es gibt einen fundamentalen Unterschied. In Brasilien existiert ein dominierendes Element für alle Bürger: Das Fehlen von Dienstleistungen und ein geringes Potential an Akquisitionskraft. In Spanien, ist der Großteil der Leistungen (Bildung, Gesundheit, Kultur...) allen Bürgern zugänglich gemacht worden, daher sind die Bedürfnisse der spanischen Bevölkerung andere. Die Lebensqualität verbessern, nicht primäre Bedürfnisse stillen.

14) Was für Perspektiven siehst du, den Partizipativen Haushalt in größeren Städten und auf nationaler Ebene einzuführen?

J.M.: Die Perspektiven sind hoch. Es existieren viele Städte in Spanien und Europa, die uns um Information gebeten haben und von unseren Erfahrungen hören wollen, sogar Barcelona. Auf jeden Fall warten alle auf die Ergebnisse der Erfahrungen in Rubí. Wenn es gut geht, werden viele es nachahmen.

15) Glaubst du der Partizipative Haushalt hätte in Europa Erfolg, bzw. würden die Menschen an den Versammlungen teilnehmen?

J.M.: Das hängt von vielen Faktoren ab. Das ist schwierig zu sagen, da jede Stadt anders ist. Der Erfolg wird sein, einen gemeinsamen Nenner für alle Städte in Europa zu finden.

16) Was wären die thematischen Prioritäten in Europa?

J.M.: Die Lebensqualität zu verbessern. Z.B. die Anzahl der Parks und Plätze erhöhen, den Lärm reduzieren, die Sauberkeit verbessern, den Verkehr verbessern...

17) Glaubst du dass durch den Partizipativen Haushalt die Distanz zwischen Bürgern und Politik verringert werden kann und das politische Interesse wieder geweckt werden kann?

J.M.: Das ist das Ziel. Der Versuch die Distanz zu verringern. Wenn die Bürger merken, sie können etwas beitragen und dass sie gehört werden, wird es sicher Erfolg haben. Aber dazu braucht man Zeit. Denn die Desillusion und Ernüchterung ist hoch.

3. Schlussbemerkung

Das Thema der Partizipation erreicht in Europa einen immer größeren Stellenwert. Wie schon einmal erwähnt, gibt es in Europa diverse Arten von BürgerInnenbeteiligung in Sachen Haushaltsfragen. Organisationen und Vereine²⁷⁴ entstehen, die sich mit partizipativer Demokratie befassen, Vorträge werden über

²⁷⁴ z.B. www.demos.es, www.budget-participatif.org

das OP aus Porto Alegre in ganz Europa gehalten, Gemeinde versuchen sich Methoden der BürgerInnenbeteiligung zu überlegen und umzusetzen.

Rubí wurde hier detaillierter beschrieben, da es sich sehr an dem Konzept von Porto Alegre orientiert und damit das erste Beispiel der Übertragung nach Europa ist. Es ist ein Beispiel dafür, dass das gut funktionierende OP in Brasilien auch in Europa einführbar ist. Wie sich das Modell in Rubí weiter entwickelt, wird erst in den nächsten Jahren ersichtlich, dennoch ist es ein erster Schritt in Richtung Machtteilung mit dem „Demos“, dem Volk. Durch das Interview wird noch mal verdeutlicht, dass die Motivation in Europa eine andere ist: ein Beteiligungsmodell in Europa soll der politischen Apathie entgegenwirken, den Abstand zwischen BürgerInnen und Politik verringern. Die unmittelbare Verbesserung der Lebensqualität steht hier im Hintergrund. Die Ausrichtung in Europa ist somit eine andere als in Brasilien.

Die Vorstellungen der Gemeinde in Rubí und der TeilnehmerInnen des Workshops stimmen in vielen Punkten überein. Das zeigen die Annahmen und die Ideen der TeilnehmerInnen des Workshop und die Realität in Rubí.

Die Ausgangssituation in Rubí ist eine sehr geringe Wahlbeteiligung und politisches Desinteresse. Das Ziel der Gemeinde ist die Distanz zwischen BürgerInnen und Politik zu vermindern. Diese Gedanken wurden von der Arbeitsgruppe geäußert. Sie gehen von einem großen politischen Desinteresse aus, und sehen die Chance dies durch das OP zu verringern. Auch die Themenwahl deckt in sich in einigen Aspekten: Verkehr, Umwelt, Bildung, Gesundheit sind Themen, die im Workshop vorgeschlagen wurden; in Rubí sind sie im thematischen Rat aufgestellt worden und Realität.

Ob die politischen und sozialen Auswirkungen in Rubí stattfinden werden, die sich die Gemeinde in Spanien und die TeilnehmerInnen des Workshops erhoffen (Rückgang des politischen Desinteresse, erhöhte Kommunikation...), kann erst nach einigen Jahren Erfahrung mit dem Beteiligungsmodell überprüft werden. Dennoch zeigt das Modell in Rubí, das Interesse an Beteiligungshaushalten besteht und die Umsetzung in Europa möglich ist.

Fazit

Am 22. September 2002 fand in Barcelona eine Demonstration von einigen Hundert Menschen statt, die gegen die Ausquartierung aus ihrem Viertel protestierten. Die DemonstrantInnen trugen Schilder mit den Begriffen „Bürgerschaft“, „Beteiligung“, „Demokratie“. Nach Auskunft eines Demonstranten, sollen Wohnflächen an große Unternehmen verkauft und als Gewerbefläche genutzt werden. Die Menschen forderten ein demokratisches Mitspracherecht der EinwohnerInnen des Viertels an den Plänen.

Dieses kleine Beispiel weist auf das Interesse und die Notwendigkeit einer demokratischen, direkten Beteiligung der Bevölkerung an den politischen Prozessen hin.

Das Orçamento Participativo ist ein Modell, das einer solchen Beteiligung Raum verschafft und die Bevölkerung an der Politikformulierung teilnehmen lässt. Es stellt einen institutionalisierten Rahmen dar, in dem Platz für Forderungen und Verhandlungen mit dem Bürgermeisteramt besteht. Forderungen muss nicht mehr durch Demonstrationen auf der Straße Gehör verschafft werden, sondern können direkt in Form von Versammlungen artikuliert werden. Dass das OP keine utopische Vorstellung ist, sondern sich als ein durchaus reales und pragmatisches System erwiesen hat, zeigen die letzten 14 Jahre der Durchführung, die Ausweitung auf das gesamte Bundesland, die Verbreitung über ganz Brasilien und der Sprung nach Spanien. Mit dem Akzent auf Rechenschaftsbericht, Transparenz, Kampf gegen Korruption und Klientelismus und Schaffung klarer, allgemeiner und verbindlicher Regeln entspricht die Form der Lokalpolitik auch einem liberalen Politikverständnis. Speziell Transparenz und Verregelung sind Schlüsselbegriffe des liberalen Diskurses der guten Regierung, „good governance“.²⁷⁵ Daher hat die Stadt auch bei Internationalen Organisation (UNO, Weltbank) ein hohes Maß an Anerkennung gefunden. Diese „good-governance“ Merkmale sind mit einer progressiven Politik verbunden, die zum Empowerment der BürgerInnen führt, soziale Ungerechtigkeit vermindert und die liberale Entdemokratisierung der Wirtschaftspolitik demokratisiert.

²⁷⁵ Joachim Becker. Der progressiv erweiterte Staat. Zivilgesellschaft, Lokalstaat und partizipatives Budget in Porto Alegre. Journal für Entwicklungspolitik, 2001, 2. Aus: www.barkhof.uni-bremen.de/kua/memo Heruntergeladen 11/2001

Das OP vereinigt die Forderungen von Barber und Rawls. Es konnte ein aktives Mitspracherecht der BürgerInnen und eine Demokratievertiefung in Form eines politischen Liberalismus verwirklicht werden. Das OP enthält somit Aspekte der liberalen Gerechtigkeitstheorie von Rawls sowie der „starken Demokratie“ von Barber.

Das OP zeigt auch, dass es regionale Abweichungen von den auf globaler Ebene dominanten Wirtschafts- und Gesellschaftsmodellen gibt. Es beweist, dass es im Zeitalter der Globalisierung auch Beispiele der Demokratievertiefung geben kann. Dennoch dürfen einige kritische Aspekte nicht außer Acht gelassen werden. Die Erfahrungen aus Porto Alegre und Rubí zeigen, dass nur ein gewisser Prozentsatz an Menschen an solchen Beteiligungsmethoden interessiert ist. Damit ist nicht gesagt, dass nur eine bestimmte Schicht angesprochen wird, dennoch erreichen solche Modelle einen gewissen Sättigungspunkt, der nicht überschritten wird. Es kann davon ausgegangen werden, dass ein Beteiligungshaushalt sich zu keinem Massenphänomen entwickeln wird. Dazu kommt, dass nur gewisse Bereiche demokratisiert werden (können); Demokratie in Betrieben, in der Privatwirtschaft, bei der Bestellung von BeamtInnen und Funktionären wird nicht vollzogen. Die Themenbereiche des Mitspracherechts sowie die zur Entscheidung stehenden finanziellen Ressourcen sind bis dato reduziert. Es handelt sich nicht um eine komplette Demokratisierung der Politik, Wirtschaft und gesellschaftlichen Ebenen. Das partizipative Budget stößt insofern auf Grenzen, da es sich auf das Wohnumfeld und auf die soziale Infrastruktur beschränkt. Diese sozialen Verbesserungen sind nicht zu unterschätzen, lösen dennoch nicht die großen Probleme wie Arbeitslosigkeit, hohe Kriminalität und Unsicherheit. Dasselbe gilt für Rubí. Ob der partizipative Haushalt die politische Apathie der BürgerInnen verringern kann, wird sich in erst in den nächsten Jahren zeigen.

Das Orçamento Participativo ist ein innovatives und originelles Medium der BürgerInnenbeteiligung. Das OP ist ein erfolgreiches Beispiel der direkten Demokratie, da es praktikabel ist und der Partizipationstheorie und den Beteiligungsmöglichkeiten eine neue Dimension und Realisierbarkeit verschafft. Dennoch revolutioniert es nicht die gesamte Stadtpolitik, sondern stellt eine Zusatzmöglichkeit der direkten, politischen Beteiligung dar. Das Orçamento Participativo ist als eine komplementäre Einrichtung der repräsentativen Demokratie zu sehen, das ein neues demokratisches Verhältnis schafft und den

Forderungen der BürgerInnen nach mehr Beteiligung und Gerechtigkeit entgegenkommen kann.

Anhang

1. Erfahrungsbericht Porto Alegre

Der aus Spanien stammende Soziologie Absolvent Jesús Gómez Lerma besuchte am 17.8.02 eine Versammlung in Porto Alegre. Anhand einiger Fragen und Impulse von mir, bat ich ihn einen Erfahrungsbericht zu verfassen, um die Beobachtungen eines Außenstehenden fest zu halten.

„ Am 17.8.2002 besuchte ich eine Versammlung der Region „Nordeste“. Es handelte sich um ein Delegiertentreffen, in einem der ärmsten Viertel der Stadt. Es war eine der vielen organisierten Versammlungen der Zwischenphase. Dabei ging es um die Organisation und Funktionsweise eines Telezentrums, d.h. ein kleiner Raum mit PC's und Internetanschluss. Es schien so, als ob die Delegierten mit der Umsetzung einer Forderung der BürgerInnen beschäftigt wären.

Bei dem Treffen waren ca. 30-40 Personen anwesend; viele von ihnen schienen gerade von der Arbeit zu kommen (z.B. mit Malerkleidung). Darunter waren der Koordinator der Region „Nordeste“, Techniker der PC-Firma, einige Repräsentanten von Vereinen und einige Personen, die keiner Organisation angehörten. Die meisten von ihnen waren als Delegierte gewählt worden und an der Umsetzung des Projektes beteiligt.

Als erstes stellte sich der neue Koordinator vor und erklärte den Anwesenden, dass er hoffe seine Arbeit gut zu machen und ihm die Zustimmung der Bevölkerung sehr am Herzen liege. Danach stellten die Techniker der Computerfirma das Telezentrum Projekt vor und erklärten wie die Computer funktionieren und warum das Internet heutzutage eine Bereicherung sei. Es wurde diskutiert wie man möglichst kostengünstig das Telezentrum schaffen kann. Daraufhin meinten zwei Betreuerinnen, dass sie ihre Funktion abgeben wollen, damit andere auch die Chance bekommen, an dem Projekt zu arbeiten und es zu betreuen.²⁷⁶

Weiters wurde argumentiert, dass das neue Telezentrum eine Methode sein könnte Jugendliche anzuziehen, und diese von den Drogen und der Kriminalität fernzuhalten und ihnen ein Unterhaltungsmedium zu bieten.

²⁷⁶ Die Gemeinde in Porto Alegre bildet für die Telezentren BetreuerInnen aus, die den BürgerInnen mit dem Umgang von Computern behilflich sind.

Während dieser Zeit, kam es zu interessierten Fragen und Austausch von Argumenten seitens der Anwesenden. Die Vorschläge, Fragen und Argumente wurden klar und einfach ausgedrückt bei einem steten respektvollen Umgang. Auch die Techniker der EDV Firma und der Koordinator respektierten die Anwesenden und versuchten alles in verständlicher und einfacher Art zu erklären. Sie schienen sich völlig den Fragen der Anwesenden zu widmen ohne sich ihren eigenen Status oder ihre Position anmerken zu lassen. Im Gegenteil, sie suchten einen ausgeglichenen Dialog. Es schien, als ob sie mit und für diese Menschen arbeiten würden. Das bemerkte man auch durch das Verhalten der Anwesenden; sie waren sehr aufmerksam.

Allgemein hatte ich den Eindruck, dass die Menschen von diesem armen Viertel sehen, dass durch Selbstorganisation Dinge erreicht werden können. Sie treffen sich relativ oft, arbeiten und haben dann noch die Motivation zu den Versammlungen zu gehen.

Natürlich gibt es auch Spannungen zwischen den einzelnen Gruppen. Jeder möchte das Projekt anders durchführen, aber allgemein herrschte eine gute Stimmung, alles schien sehr einfach und natürlich.

Es hat mich sehr beeindruckt, wie interessiert die Beteiligten waren, dass sie alles ganz genau verstehen wollten, was Internet ist, wie man es benutzt, wie man Rechnungen über das Internet zahlen kann und somit nicht in die Stadt fahren muss und sich dadurch die Fahrkarte erspart. Am erfreulichsten war jedoch die Rolle der Techniker. Sie erklärten alles einfach und verständlich, so oft es nötig war. Nie spielten sie ihre Macht aus. Es erschien mir als relativ egalitär, da auch die Ärmsten und Ungebildeten Zugang zu Informationstechnologien haben und sie auch verstehen.

Ich denke, es ist ein gutes Modell der direkten Demokratie. Es wird ja auch von vielen Wissenschaftlern der Sozialwissenschaft, der Politikwissenschaft und im NRO Bereich anerkannt. Fast jede Woche kommen ausländische Besucher (vor allen Dingen aus Katalonien) um das OP zu beobachten.

Es ist wirklich unglaublich, wie in einer Millionenstadt eine partizipative Demokratie funktionieren kann. Zu dem, versucht die Gemeinde Transparent zu bleiben und „saubere Hände“ vorzuweisen. Die Gemeinde war auch sehr zuvorkommend und nahm mich problemlos auf alle Veranstaltungen mit. Ein Beamter gestand mir, dass er nicht versteht warum so viele Besucher kommen und das OP verstehen wollen, wobei doch alles so einfach sei.

*Für Europa wäre so ein Modell wünschenswert, dennoch glaube ich, dass ein solches Projekt nur aus einer konkreten Situation und Konjunktur entsteht. Eine direkte Kopie für Europa wäre nicht möglich.*²⁷⁷

²⁷⁷ Aus dem Spanischen. Jesus Gomez Lerma. Barcelona, 10.09.2002. Übersetzung der Verfasserin.

Literaturverzeichnis

- Abers, Rebecca Neaera. Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil. Boulder, USA, 2002.
- Barber, Benjamin. Starke Demokratie. Hamburg, 1994.
- Benhabib, Seyla. Democracy and difference. New Jersey, 1996.
- Bobbio, Norberto. Die Zukunft der Demokratie. Berlin, 1998.
- Dierkes, Hermann. Ein erfolgreiches Modell macht Schule. In: Vom Süden lernen. Materialien 70. Düsseldorf, 2002.
- Dierkes, Hermann. Neue Hoffnungen für die Armen. Wohnungspolitik in Porto Alegre. In: Vom Süden lernen. Materialien 70. Düsseldorf, 2002.
- Fedozzi, Luciano. O poder da aldeia. Porto Alegre, 2000.
- Fedozzi, Luciano. Orçamento Participativo. Porto Alegre, 1999.
- Fischer, Bueno Nilton. Por uma nova esfera pública. Petrópolis, 2000.
- Genro, Tarso/ Souza de, Ubiratan. Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Paris, 1998.
- Hees, Wolfgang. Partizipative Haushaltsplanung in Porto Alegre (RS). Aus: EPD-Entwicklungspolitik, Heft 11/12. Juni, 2000.
- Herzberg, Carsten. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster, 2002.
- Kersting, Wolfgang. Rawls zur Einführung. Hamburg, 1993.
- Larangeira, Sonia. Governo e participacao : dez anos de orçamento participativo na prefeitura de Porto Alegre, Brasil. Porto Alegre, 1998.
- Marchetti, Adamir. Democracia, equidad y eficiencia: el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre. Porto Alegre, 2001.
- Melgar, Gerard. Europa prepara una consulta social para el 2004. Carrer, Dossier 19. Barcelona, Mai-Juni, 2002.
- Mouffe, Chantal. Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism. Wien, 2000.
- Mouffe, Chantal. Dimensions of radical democracy. Bristol, 1992.
- Nietschke, Ulrich. Deutsche Kommunen wagen mehr Demokratie. In: Vom Süden lernen. Materialien 70. Düsseldorf, 2002.
- Nolte, Detlef. Dunkle Wolken über lateinamerikanischen Demokratien. Brennpunkt Lateinamerika. Nummer 18. Hamburg, 28.9.2001

- Nohlen, Dieter (Hrsg.). Kleines Lexikon der Politik. Bundeszentrale für politische Bildung. München, 2002.
- Pozzobon, Regina. Uma experiencia de gestao pública: o orçamento participativo de Porto Alegre-RS. Porto Alegre, 2000.
- Rawls, John. Die Idee des politischen Liberalismus. Frankfurt, 1992.
- Schmidt, G. Manfred. Demokratietheorie. Augsburg, 1995.
- Sousa Santos de, Boaventura. Democratizar a democracia. Porto Alegre, 2001.
- Staaten der Weltgeschichte. Chronik Handbuch. Gütersloh/München, 1996.
- Utzig, José Eduardo. Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. Estudos novos CEBRAP. Nummer 45, Porto Alegre, Juli 1996.
- Verle, Joao/ Brunet, Luciano (Hrsg.). Construyendo un nuevo mundo. Rompiendo nuestros límites. Porto Alegre, 2002.
- Vicente, Francisco. Unser Engagement ist noch nicht ideal. Gewerkschaften und Beteiligungshaushalt in Brasilien. In: Vom Süden lernen. Materialien 70. Düsseldorf, 2002.
- Zimmermann, Clóvis. Direkte Demokratie auf Landesebene. In: Vom Süden lernen. Materialien 70. Düsseldorf, 2002.

Quellen aus dem Internet:

- Baierle, Sergio. Democracia radical e cidadania: a economia moral dos sujeitos. Aus: www.portoweb.br/cidade/biblioteca
- Baiocchi, Gianpaolo. Deepening democracy. Institutional Innovations in Empowererd Participatory Governance. Participation, Aktivism, and Politics: The Porto Alegre Experiment. Dezember 2001 Aus: www.ssc.wisc.edu Heruntergeladen am 25.5.2002
- Becker, Becker. Der progressiv erweiterte Staat. Zivilgesellschaft, Lokalstaat und partizipatives Budget in Porto Alegre. Journal für Entwicklungspolitik, 2001, 2. Aus: www.barkhof.uni-bremen.de/kua/memo
- Detjen, Joachim. Leitbilder der Demokratie-Erziehung: Reflektierte Zuschauer- interventionsfähige Bürger- Aktivbürger. Potsdam, Oktober 2001. Aus: www.bpb.de Heruntergeladen 8/2002-10-03

- Gustmann, Hartmut. Beteiligung an der kommunalen Haushaltsplanung – mit dem Bürgerhaushalt zur Bürgerkommune? Aus: www.wissen.kgst.de
- Longchamp, Claude. Trends in der Stimm- und Wahlbeteiligung in der Schweiz. 14.6.1999. Aus www.politittrends.ch/beteiligung
- Moll, Helena Luiza. Orçamento Participativo de Porto Alegre. Revista 32, ano 17, Juli 1996. Aus: www.buscalegis.cj.ufsc.br
- Navarro, Zander. Democracia e controle social de fundos públicos – o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Caracas, 1996. Aus: www.worldbank.org
- Rusiñol, Pere. Rubí ensaya la democracia asamblearia. El País, 18.02.2001. Aus: www.elpais.es
- Suplicy, Marta. The current reality of participative democracy. Porto Alegre, 1999. Aus: www.portoalegre.gv.br/democraciaparticipativa
- Utzig, José Eduardo. Orçamento Participativo e Performance Governamental. USA, Cambridge, 1999. Aus: www.portoalegre.gv.br/democraciaparticipativa
- Wampler, Brian. A guide to Participatory Budgeting. Oktober 2000. Aus: www.internationalbudget.com
- Wasser, Hartmut. Symptoms of distress: What´s troubling democracies in Europe and the US? Potsdam, Oktober 2001. Aus: www.bpb.de
- www.portoalegre.gv.br/democraciaparticipativa
- www.budget-participatif.org
- www.cia.gov/cia/publikations/factbook
- www.erdkunde-online.de
- www.ibge.gov.br/home
- www.inep.gov.br
- www.mis.ictnet.es/consensus/loadcomunitat.xml
- www.portoalegre.gv.br/investimentos/ptematicas.htm
- www.portoalegre.gv.br/regimentointerno
- www.probrasil.com
- www.rubiciutat.net
- www.terra.com/br/eleicoes

Danksagung

Ich möchte mich bei Frau Prof. Appelt bedanken, da sie die Betreuung dieser Arbeit übernommen hat und mir somit die Möglichkeit gegeben hat über das Thema des Orçamento Participativo zu schreiben. Außerdem möchte ich mich für die konstruktiven (Verbesserungs-)Vorschläge und für ihre positive und ermunternde Haltung bedanken.

Besonderer Dank gilt auch meinen Eltern und meinem Freund Florian, die mit unendlicher Geduld und großem Interesse diese Arbeit korrigiert haben und mich während allen diesen Monaten unterstützt haben.

Zu guter Letzt danke ich noch meinem Freund Chechu, der mir als erster vom Orçamento Participativo erzählt hat, und mich auf die Idee dieses Thema zu wählen, gebracht hat.

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbständig angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Die Arbeit wurde bisher weder in gleicher noch in ähnlicher Form einer anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Innsbruck, Oktober 2002

Lebenslauf

Vera Sofia Sartori

- 1979 31.1. in Sao Paulo, Brasilien, geboren
- 1986-89 Besuch der Humboldt Schule, Sao Paulo
- 1989-97 Besuch der deutschen Schule Barcelona, Spanien
- 1997 Deutsches Abitur und spanische Selectividad
- 1997 Studium der Politikwissenschaft, Universität Innsbruck
- 1998 Studium der Volkswirtschaft, Universität Innsbruck
- 1999-0 Auslandsjahr (Erasmus) IEP Lyon, Frankreich
- 2000 Praktikum in der Personalabteilung der Wirtschaftskammer Lyon, Frankreich
- 2001 Auslandssemester am IEP Paris, Frankreich
- 2001 Praktikum in der AusländerInnenberatung Tirol, Innsbruck
- Seit 2001 Referentin für Internationales, ÖH Innsbruck
- 2002 Mitarbeit am EU Projekt „Equal“, AusländerInnenberatung Tirol, Innsbruck
- 2002 Ausbildungsseminar für Interkulturelle Tutorien, Alpbach