

Das Partizipative Budget

Demokratisierung der Wirtschaftspolitik in Porto Alegre

Bernhard Leubolt

»Es herrscht jetzt ein neues Bewusstsein von Staatsbürgerlichkeit [cidadania] vor. Die lokalstaatlichen Mittel sind öffentlich, und daher der Besitz aller StaatsbürgerInnen. Der Zugang zu diesen Mitteln stellt nun ein staatsbürgerliches Recht aller dar. Daher werden öffentliche Investitionen nicht mehr länger als Geschenke der PolitikerInnen betrachtet.«

Iria Charão

Diese Aussage macht verständlich, warum gerade Porto Alegre im Jänner 2003 zum dritten Mal in Folge Austragungsort des Weltsozialforums, unter dem Motto »Eine andere Welt ist möglich«, wurde. In dieser Stadt wurde über die Einführung des Partizipativen Budgets (*Orçamento Participativo – OP*) das Herausbilden eines gegen-hegemonialen Demokratisierungsprozesses ermöglicht, der als Basis nicht internationale und nationale Kapitalinteressen, sondern die der lokalen Bevölkerung hat. Die Demokratisierung des Budgets wurde vor allem deshalb in Angriff genommen, da es als zentrales staatliches Machtinstrument zur Verteilung öffentlicher Güter erkannt wurde, wie auch als *zentrale Kontrollinstanz* der politischen Aktivitäten. Daher stellt es *das zentrale wirtschaftspolitische Steuerungsinstrument* dar, und damit den materiellen Kern des Lokalstaats. (Becker 2001: 193, Fedozzi 2001: 97ff, Santos u. Avritzer 2002: 40ff)

Das Partizipative Budget Portos Alegres hat sich als international anerkannte Alternative sowohl zur überkommenen klientelistischen als auch zur aktuellen liberalen Stadtpolitik etabliert. In seiner Stoßrichtung gegen Klientelismus und für die Schaffung von Transparenz hat es auch auf liberaler Seite, beispielsweise seitens der Weltbank, Anerkennung gefunden. So wurde das OP schließlich auf der UN-Habitat-Konferenz 1996 als internationale »best practice« lokaler Regierungen prämiert (<http://www.bestpractices.org>). Mal eher als emanzipatorisches Gegenmachtmodell, mal eher liberal verkürzt ist das Partizipative Budget in sehr unterschiedlichen Varianten mittlerweile in 140 brasilianischen Gemeinden (O Estado de S. Paulo 05/03/01), sowie in einer wachsenden Zahl von Städten außerhalb Brasiliens, wie z. B. Brüssel, der Pariser Vorstadt Saint-Denis, Toronto, Montevideo und Rosario/Argentinien implementiert worden (PMPA). Oft ist jedoch an die Stelle der Entscheidungsbeteiligung die bloße Konsultation getreten. Dies stellt eine entscheidende Abschwächung des Partizipationsgedankens dar. Daher ist eine genaue Definition erforderlich, was unter einem partizipativen Budget eigentlich zu verstehen ist. Nach Avritzer ist das partizipative Budget eine Form der *Neudefinition der Beziehung zwischen repräsentativer und direkter Demokratie* mit vier charakteristischen Elementen (Avritzer 2002: 2):

1. *Übergabe der Herrschaft* von den im Rahmen von Wahlen der lokalen Exekutive legitim gewählten politischen VertreterInnen an regionale und thematische Foren, die auf dem *universellen Partizipationsrecht* aller wahlberechtigten StaatsbürgerInnen basieren;
2. Einführung sowohl von Elementen *direkter Demokratie* auf lokaler Ebene, wie z. B. den Regionalforen, sowie auch von Elementen *repräsentativer Demokratie*, wie z. B. Räten auf Gemeindeebene, die eine Kombination von traditionellen Methoden der partizipativen Demokratie darstellen;
3. Prinzip der souveränen *Selbststeuerung*, das heißt, dass die Geschäftsordnung des OP und damit die Kriterien und Regeln der Partizipation von den TeilnehmerInnen selbst bestimmt werden;
4. *Umkehr der Verteilungsprioritäten* von öffentlichen Mitteln nach einer (von Stadt zu Stadt unterschiedlichen) technischen Formel, die die budgetäre Mehrberücksichtigung von benachteiligten gesellschaftlichen Sektoren ermöglicht.

Institutionalisierung des Partizipativen Budgets in Porto Alegre

Bei der Entstehung des partizipativen Budgets ging es nicht um die Einführung eines damals schon fertig ausgearbeiteten Konzepts, sondern vielmehr um die durchaus konfliktive, schrittweise Institutionalisierung der Teilhabe der Bevölkerung am Lokalstaat, unter laufender Evaluierung und Veränderung des Prozesses seitens seiner Beteiligten. Anhand der Definition Avritzers soll eingangs auf die Entstehungsgeschichte eingegangen werden, um dann auf deren Auswirkungen auf die Institutionalisierung des Prozesses überzuleiten.

Übergabe von Herrschaft – die schwierige Entstehung des Partizipativen Budgets in Porto Alegre

»Wenn deine Gemeinde irgendetwas gebraucht hat, bevor dieser Prozess begann, hättest du dir einen Stadtparlamentarier gesucht. Aber du hättest sein Freund sein müssen. Und du hättest einen Handel machen müssen, weißt du. Er hätte die Verbesserung für dich besorgt, doch du hättest ihm Stimmen besorgen müssen. Wie gesagt wird, du hättest der Stiefellecker dieses Parlamentarier sein müssen. Jetzt beschließt die Gesellschaft einfach was sie will. Es ist ein viel demokratischerer Prozess.«

Tomas, Einwohner von Porto Alegre (in: Abers 2000: 15)

Im Zuge des Demokratisierungsprozesses, nach lang andauernder Militärdiktatur in Brasilien (1964–1985), bildeten sich zahlreiche Lokalinitiativen. Sie setzten sich für eine Verbesserung ihres unmittelbaren Lebensumfeldes und für mehr Mitspracherechte ein. Sie wurden oft, trotz des nun offiziell gewährten Wahlrechts, von den staatlichen Entscheidungsprozessen weitgehend ausgeschlossen. Über die Praxis des *Klientelismus* konnte, unter Anwendung der Politik des Austauschs von Gefälligkeiten (*troca de favores*), der Staat weiterhin als Eigentum des gesellschaftlichen Establishments betrachtet werden.

In Porto Alegre waren die Lokalinitiativen besonders stark ausgeprägt, im Speziellen bildete sich der »Dachverband der Lokalinitiativen Porto Alegres« (*União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA*), der forderte, das *Stadtbudget zu demokratisieren*. (Avritzer 2002: 7ff) Olivio Dutra, der Bürgermeisterkandidat der Arbeiterpartei (*Partido dos Trabalhadores – PT*) hatte im Zuge des Wahlkampfes 1988 ebendiese Demokratisierung von Lokalpolitik und eine Umkehr der Verteilungsprioritäten von öffentlichen Mitteln, hin zu den gesellschaftlich marginalisierten Gruppen, gefordert. Nach seinem Wahlsieg waren die Erwartungen der Lokalinitiativen an die neu gewählte PT-Regierung daher sehr hoch gesteckt, zumal die nun abgewählte linkspopulistische Demokratische Arbeiterpartei (*Partido Democrático Trabalhista – PDT*) nach der ersten demokratischen Wahl ihr Versprechen einer »Verbesserung der Lebensqualität und eines Programms der Partizipation« nicht gehalten hatte. (Becker 2001: 194)

Anfängliche Probleme und deren erfolgreiche Überwindung

Eine wichtige Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Entstehung des OP war die Dezentralisierung Brasiliens nach der neuen demokratischen Verfassung (1988). In deren Folge wurden den Gemeinden mehr finanzielle Mittel und größere Eigenständigkeit in Steuerangelegenheiten gewährt. Die erhöhte finanzielle Unabhängigkeit vergrößerte den lokalen Handlungsspielraum beträchtlich.

Trotzdem wurde die Situation der PT-Regierung zu Beginn dadurch erschwert, dass sich die budgetäre Situation in einem höchst kritischen Zustand befand. Die Steuereinnahmen waren stark im Rückgang, besonders durch deren Nicht-Indexierung an die Inflation und mangelhafte Eintreibung. Neue Ausgaben waren fast nicht möglich, besonders durch die Personalausgaben, die fast 98 % des Gemeindebudgets ausmachten. Dazu trug nicht zuletzt eine, noch in den letzten Stunden der Amtszeit der vorhergehenden Regierung beschlossene Gehaltserhöhung bei. (Faria 2002: 10ff)

Der unmittelbare Handlungsbedarf war ebenso groß wie die Probleme und die Unerfahrenheit der Regierung. Die Worte des späteren Bürgermeisters Tarso Genro drücken das treffend aus:

Alle wollten alles zur gleichen Zeit. Sie bestanden darauf, dass die Regierung die »Wahlversprechen« einlöse und »sofort« mit der Errichtung öffentlicher Infrastruktur in den vorher von der öffentlichen Hand übergebenen Regionen beginne. Die Regierung hatte indessen weder finanzielle Mittel noch Projekte. (Genro 1997: 24)

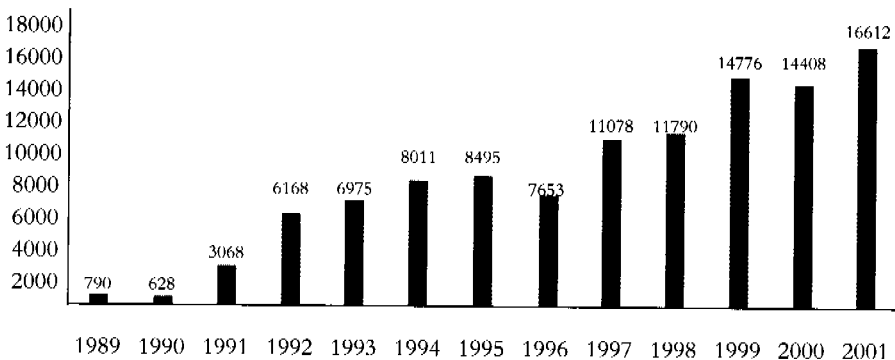
So gestaltete sich die *Implementierungsphase* des OP äußerst schwierig und war vor allem durch den *Konflikt* der Lokalregierung mit ihrer eigenen Basis gekennzeichnet. Auf der einen Seite verhinderten die finanziellen Engpässe zunächst die Realisierung der geplanten Investitionen und machten damit das Budget zu einem weitgehend fiktiven Dokument; auf der anderen Seite hatten auch die Lokalinitiativen Probleme, sich auf die neue Art des Regierens einzustellen. Vormalig teilten sie sich vorwiegend in konfliktive Initiativen, die an die offene Konfrontation mit dem Staat gewöhnt waren und klientelistische Initiativen, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit, in persönlichen Verhandlungen mit Politikern, öffentliche Investitionen erreichten. Dieser Konflikt zeigt sich deutlich an der geringen anfänglichen TeilnehmerInnenzahl an den Sitzungen des OP und deren weiteres Absinken im Folgejahr. (Fedozzi 2001: 124ff)

Eine wichtige Voraussetzung der Wiederaufnahme der staatlichen Leistungsfähigkeit wurde schon 1989 über eine *Steuerreform* geschaffen. Die staatlichen Einnahmen konnten über Umstrukturierungen erhöht werden, wobei gleichzeitig die Steuerstruktur sozial verträglicher wurde. Das wurde durch eine höhere Steuerprogression bei direkten Steuern und eine selektive Besteuerung bei indirekten Steuern ermöglicht, sowie die Indexierung der Steuern an die Inflation. Die Investitionskapazität für öffentliche Investitionen wurde weiter erhöht über Mehreinnahmen durch Abkehr von Steuerbegünstigungen und Amnestien, wie auch über verstärkte Steueraufsicht und die Eintreibung aktiver Schulden. (Schwaiger 1997: 47ff) Die finanzielle Konsolidierung war entscheidend dafür, dass der Lokalstaat reale Entscheidungsmacht erlangen konnte. Erst dadurch wurde es möglich, dass lokalstaatliche *Handlungsspielräume entstehen* und damit Macht an die Bevölkerung übertragen werden konnten.

Der Wille der PT-Regierung, die im Rahmen des OP getroffenen Entscheidungen unbedingt zu akzeptieren, blieb ungebrochen, trotz der geringen anfänglichen Beteiligung. Das trug viel zum steigenden Vertrauen der Bevölkerung in den Prozess bei. (Genro 1997: 26) Um dies zu gewährleisten, musste verhindert werden, dass eine nachträgliche klientelistische Einflussnahme auf die staatlichen Investitionsentscheidungen durch nicht am öffentlichen Budgeterstellungprozess teilnehmende Bevölkerungsgruppen erfolgte. Im Zuge dessen wurde die Legislative de facto weitgehend ihrer vormals bestehenden Budgeterstellungskompetenz beraubt, da diese vorher einen zentralen Ort des Klientelismus dargestellt hatte. (Becker 2001: 196) Das beschlossene Budget muss in Brasilien an das Stadtparlament, das unabhängig von der Stadtregierung gewählt wird, übergeben werden. Die Legislative hat das gesetzliche Recht, dieses Budget zu kontrollieren, und gegebenenfalls Änderungen vorzunehmen. Vor der Einführung der partizipativen Budgeterstellung wurde dieses Recht vielfach für Änderungen auf klientelistischer Basis missbraucht.

Das steigende Vertrauen der Bevölkerung in den dieserart gestärkten demokratischen Budgeterstellungprozess ist sehr gut anhand der ab 1990 stetig steigenden TeilnehmerInnenzahlen ersichtlich.

Abbildung 1: Entwicklung der TeilnehmerInnenzahlen am OP



Fedozzi 2001: 125; CIDADE

Kombination von Elementen direkter und repräsentativer Demokratie

Ein wichtiges Element, die Demokratisierung des Budgeterstellungsprozesses zu ermöglichen, war die Institutionalisierung. Das OP stellt einen Kreislauf dar, der das ganze Jahr über andauert. Es werden *direktdemokratische* Instrumente mit gewählten *repräsentativ-demokratischen* Gremien kombiniert. (Becker 2001: 194f) Im Folgenden sollen beide Elemente in ihrer heutigen Form beschrieben werden, sowie die institutionellen Voraussetzungen für deren Bestehen.

Für die Einführung der *direktdemokratischen* Gremien wurde Porto Alegre 1989 nach politischen und sozio-ökonomischen Kriterien, im Einklang mit der Tradition der Lokalinitiativen, in 16 Regionen dezentralisiert. Das ersetzte die alte Aufteilung in 4 Regionen nach rein technischen Kriterien (Fedozzi 2001: 108). Um die Diskussion über Themen, die die Stadt in ihrer Gesamtheit betreffen, zu ermöglichen bzw. zu vertiefen, wurden dann 1994, in der zweiten Legislaturperiode, die *thematischen Foren* eingeführt. Dieser Schritt war nicht nur wichtig, um den aufkommenden Lokalismus in den Forderungen zu unterbinden, sondern auch um vermehrt die Mittelschicht in den Budgeterstellungprozess einzubinden. Diese war vormals eher desinteressiert oder distanziert, weil ihre Interessen mehr genereller denn lokaler Natur sind. (Navarro 2002: 5)

Auf dieser Basis finden alljährlich anfangs die Vorbereitenden Sitzungen (*Reuniões Preparatórias*) statt. Hier legt die Regierung Rechenschaft über die Ausführung der geplanten Regierungsziele, bzw. die Gründe für deren Nicht-Erreichung. Die TeilnehmerInnen werden über die technischen Details der Budgeterstellung und des internen Reglements informiert. Anhand dieser Informationen sowie der Evaluierung des Vorjahresprozesses wird die Diskussion über die Pläne für das kommende Jahr in Gang gesetzt, erste Vorschläge der Bevölkerung werden erhoben. Die nächste Instanz stellt eine beschließende Sitzung (*Rodada Unica*), auf regionaler und thematischer Ebene dar. Hier werden im Rahmen eines Diskussionsprozesses die Investitionspräferenzen festgelegt. Die RepräsentantInnen in den folgenden Versammlungen werden gewählt.

Die erste *repräsentative* Instanz sind die Regionsversammlungen und thematischen Versammlungen (*Assembléias Regionais, Assembléias Temáticas*). Hier wird die endgültige Hierarchisierung der verschiedenen staatlichen Leistungen vorgenommen. Es erfolgt die Abstimmung der über das Internet eingebrachten Vorschläge und geplante Bauprojekte werden besucht. Weiters werden die Delegierten für die höchste Instanz in Budgetangelegenheiten, dem Rat des Partizipativen Budgets (*Conselho do Orçamento Participativo – COP*), gewählt. Diese Versammlungen stellen das wichtige Bindeglied zwischen den direktdemokratischen Sitzungen und dem zentralen Entscheidungsorgan COP dar. Bevor der Rat des Partizipativen Budgets stattfindet, wird die Gemeindeversammlung (*Assembléia Municipal*) abgehalten. Hier nehmen sowohl die Delegierten der Regions- und thematischen Versammlungen, als auch die des COP teil. So kann gewährleistet werden, dass der Diskussions- und Kommunikationsprozess zwischen den dezentralen und zentralen Gremien erhalten und lebendig bleibt.

Die Stadtregierung analysiert die Forderungen unter Berücksichtigung technischer und finanzieller Kriterien. Danach findet im COP die Hierarchisierung der regional und nach Themen erhobenen Forderungen für die gesamte Stadt statt.

Die Delegierten des COP können nur ein Mal wieder gewählt werden. Einerseits ermöglicht die einmalige Wiederwahlmöglichkeit eine stärkere Einarbeitung in die komplizierte Materie und die Weitergabe von Wissen aus der Vorrunde an »Neulinge«. Andererseits wird durch die Beschränkung auf eine einmalige Wiederwahl die personelle Verknöcherung des zentralen budgetären Entscheidungsorgans und damit die Bildung eines neuen »partizipierenden Establishments« verhindert. (Becker 2001: 194f, Fedozzi 2001: 128ff, PMPA, Santos 2002: 465ff)

Durch die Institutionalisierung wird die demokratische Mitbestimmung über die Wirtschaftspolitik des Lokalstaats entscheidend ausgebaut und gestärkt. Das Besondere liegt in der Beteiligung an Entscheidungsprozessen. Somit kann von einer emanzipatorischen Form deliberativer Demokratie gesprochen werden.

Veränderungen und Adaptierungen im Zuge der autonomen Selbststeuerung

Um die Autonomie des Budgeterstellungsprozesses gewährleisten zu können, stellt das Prinzip der Selbststeuerung (*auto-regulação*) einen zentralen Aspekt dar. So kann sichergestellt werden, dass das OP weiterhin ein Prozess bleibt, der nicht fix festgelegt ist, sondern immer offen für neue Vorschläge zu Verbesserungen seitens der Bevölkerung bleibt. Daher existiert kein Gesetz, das den partizipativen Budgeterstellungsprozess regelt (Interview: Iria Charão, 21.08.02). Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass dieses dann von der Legislative abgesegnet werden müsste. Da die regierende PT im Stadtparlament nicht die Mehrheit stellt, gestaltet es sich dort besonders schwer, Mehrheiten zu finden. Dies hat sich in den letzten Jahren bereits bei Fragen einer progressiveren Form der Lokalbesteuerung gezeigt, die von der Mehrheit im Stadtparlament konsequent blockiert wurden.

Die autonome Selbststeuerung stellt den Prozess dar, der den Kreislauf der Budgeterstellung schließt. Die Geschäftsordnung des OP wird hier jedes Jahr revidiert und verändert. Dadurch wird einerseits die ständige Neu-Adaptierung auf neue Gegebenheiten, andererseits auch der ständig andauernde Lernprozess ermöglicht. Abschließend soll nochmals auf die Wichtigkeit dieses *demokratischen Prozesses* hingewiesen werden, da er dafür sorgt, dass das OP ein flexibler Prozess bleibt, der sich der jeweils aktuellen Lage anpassen kann.

Umkehr der Verteilungsprioritäten nach einer technischen Formel

Es handelt sich beim OP auch um ein Instrument der Dezentralisierung. In Fällen einer liberalen Vorgehensweise wird die Mittelaufbringung vielfach gleichzeitig mit der Mittelverwendung dezentralisiert. Durch die höheren Steuereinkünfte in reicheren Regionen, die ihnen direkt zufließen, kommt es daher zu einer Vergrößerung der sozialen Ungleichheiten durch Polarisierung. Das wirkt sich verheerend auf die Bevölkerung der ärmeren Regionen aus. (Jäger et. al. 2002) Daher ist der *Verteilungsschlüssel*, der die *zentrale Verteilung* der lokalstaatlichen Ressourcen unter den Regionen demokratisch festlegt, von zentraler Bedeutung für das Herausbilden einer *distributiven Gerechtigkeit*. Im Zuge der Selbststeuerung des Prozesses bildete sich so ein immer ausgeklügelteres System heraus, anhand dessen Santos konstatiert, dass sich das Regierungssystem Porto Alegres von einer

Techno-Bürokratie zu einer *Techno-Demokratie* wandeln konnte. (Santos 2002: 512f, 539ff)

Diese Kriterien werden im Zuge der Selbststeuerung jedes Jahr revidiert. Die aktuell gültigen zentralen Verteilungskriterien sind die Bevölkerungszahl der Region (Gewichtung 2), der Mangel an Leistung oder Infrastruktur (Gewichtung 4) und die Investitionspräferenz der Regionen (Gewichtung 5) (PMPA). Die Investitionspräferenz hat deshalb die höchste Gewichtung, da sie anzeigt, welche Regierungsprogramme schwerpunktmäßig favorisiert werden. In den letzten Jahren waren dies »Wohnen«, »Bildung« und »Asphaltierung«, vorher auch im Besonderen die »Kanalisation«. Das Kriterium ‚Mangel‘ hat die zweitgrößte Gewichtung. Es bevorzugt die Verteilung an ärmere Regionen der Stadt, da diese meist größere Mängel an städtischer Infrastruktur aufweisen. Die geringe Gewichtung der Bevölkerungszahl hat auch damit zu tun, dass die Region »Zentrum«, die reichste Region der Stadt, auch die bevölkerungsstärkste ist. Daher wird dieses Kriterium, nicht zuletzt aus sozialen Überlegungen, weniger stark berücksichtigt.

In einer umfangreichen Studie über die umverteilenden Auswirkungen des OP schreibt Marquetti, dass die armen Regionen einen höheren Betrag pro Person an öffentlichen Investitionen erhielten als die reichen Regionen der Stadt. Jedoch mit der wichtigen Ausnahme der bevölkerungsstarken armen Regionen, die durch die geringe Berücksichtigung des Kriteriums der Bevölkerungszahl tendenziell benachteiligt wurden. Es wurden schon Schritte zur Behebung dieses Problems eingeleitet. Das führte dazu, dass das Kriterium der Bevölkerungszahl heuer schon stärker berücksichtigt wird als im Vorjahr. Abgesehen von dieser Problematik lässt sich empirisch nachweisen, dass besonders die vormals aus dem öffentlichen Leben weitgehend ausgeschlossenen gesellschaftlichen Sektoren von der Einführung des OP profitierten. (Marquetti 2002, Santos 2002: 492ff)

Die Art der getätigten Investitionen konnte die umverteilende Wirkung der partizipativen Budgeterstellung noch verstärken. Besonders zwischen 1989 und 1996 verbesserte sich die Versorgung der Stadt mit grundlegender Infrastruktur sehr stark. Der Prozentsatz der Haushalte, die an das Kanalnetz angeschlossen sind, konnte von 46% auf 85% erhöht werden, der Zugang zu Fließwasser von 80% auf 98%. Durch die vielfach praktizierte Asphaltierung von Straßen in irregulären Armenvierteln konnten diese effektiv an das öffentliche Verkehrssystem angeschlossen werden, da Busse bei stärkeren Regenfällen nicht mehr im Matsch stecken bleiben. Auch im Bildungswesen konnten beachtliche Fortschritte verzeichnet werden, zwischen 1989 und 1999 hat sich die Zahl der Kinder an öffentlichen Schulen mehr als verdoppelt. Diese Entwicklungen konnten maßgeblich dazu beitragen, dass Porto Alegre heute (mit 0,792) den höchsten Human Development Index (HDI) unter den brasilianischen Metropolen aufweist. (PMPA, Becker 2001: 197)

Beteiligte AkteurInnen

»Es gab eine Veränderung in der Beziehung der Regierung zu ihrer Basis ... Unsere Regierung kommt zu den Menschen, anstatt dass die Bevölkerung sich erst mobilisieren muss, um dann einen Termin erbitten zu dürfen.«

Iria Charão

Die Aussage der langjährigen Koordinatorin des BürgerInnendienstes spricht schon die Veränderungen der Beziehung der beteiligten AkteurInnen an. Folgend soll darauf und auf die TeilnehmerInnen des OP näher eingegangen werden.

Zentral war der ausdrückliche Wille der Regierung, ihre Wahlversprechen von BürgerInnenbeteiligung und der Schaffung von größerer staatlicher Transparenz durch die Einführung des OP einzuhalten. Der anfängliche Konflikt zwischen politischer und technischer Stadtplanung wurde durch die Einführung von strategischer Planung beigelegt, die zu ausschlaggebenden institutionellen Änderungen führen sollte. Zur Koordination des Budgeterstellungsprozesses wurde 1990 das Planungskabinett (*Gabinete de Planejamento – GAPLAN*) gegründet und die Koordinierungsstelle des BürgerInnendienstes (*Coordenação de Relações com a Comunidade – CRC*) für die Bildung in Budgetfragen umfunktioniert. Das konnte maßgeblich zur Verbesserung der öffentlichen Budgetdiskussion sowie zur horizontalen Verbindung der Planungsprozesse beitragen. (Fedozzi 2001: 124ff)

Weiters wurden ab 1991 RegionalkoordinatorInnen (*coordenadores regionais do orçamento participativo – CROP*) in den Regionen eingesetzt. Damit konnte die Kommunikation, sowohl der einzelnen Verwaltungsabteilungen, aber vor allem auch mit der Bevölkerung, verbessert werden. Um die thematischen Foren in gleicher Weise zu unterstützen, kamen 1994 auch thematische KoordinatorInnen dazu. Diese »mobilen administrativen Zentren« konnten zu einer Verbesserung der Kenntnisse des Budgets beitragen, sowohl seitens der Regierung, wie auch besonders in der Bevölkerung. Die so erreichte Annäherung an die BürgerInnen trug fundamental zur weiteren Verbesserung des Budgeterstellungsprozesses bei. (Genro 1997: 30ff, Fedozzi 2001: 105)

Mit Hilfe der Einführung dieser Organe wurden die anfänglichen Probleme überwunden und dadurch die entscheidenden Schritte zur Annäherung der Regierung an die Bevölkerung gesetzt.

Bevölkerung / TeilnehmerInnen am OP

Zentral war, dass die Stadtregierung, entgegen den anfänglichen Vorschlägen von Lokalinitiativen, insbesondere der UAMPA, die die ausschließliche Beteiligung organisierter Gruppen verlangt hatten, *allen wahlberechtigten StaatsbürgerInnen die Teilnahme am OP ermöglichte* (Abcs 2000: 148ff). Im Folgenden soll nun auf Studien bezüglich der TeilnehmerInnen eingegangen und die Wirkungen im Hinblick auf die Einkommensstruktur und die Geschlechterverteilung analysiert werden.

Tabelle 1: Soziale Struktur der TeilnehmerInnen nach Familieneinkommen

| | Insgesamt 2000 | Insgesamt 1998 | COP 1998 | Anteil a.d.G.* |
|-------------------------------|-------------------|-------------------|-------------|-------------------|
| Bis 2 Mindestlöhne | 24,9 % | 30,9 % | 16,3 % | 11,4 % |
| 2 bis 4 Mindestlöhne | 29,3 % | 26,1 % | 24,5 % | 19,4 % |
| Mehr als 4 ML (bzw. bis 8 ML) | 22,7 % | 21,1 % | | 64,1 % |
| 8 bis 12 Mindestlöhne | 10,0 % | 9,7 % | 57,2 % | |
| Mehr als 12 Mindestlöhne | 13,1 % | 12,2 % | | |
| Keine Antwort | | | 2,0 % | 5,1 % |

Quelle: CIDADE/PMPA 2002: 25, Marquetti 2002: 6

Da die typische Mittelklassefamilie Porto Alegres ca. 10 Mindestlöhne verdient, ist anhand dieser Statistik erkennbar, dass im Speziellen auf der direktdemokratischen Ebene die ärmste Bevölkerung besonders stark vertreten ist, aber selbst im höchsten Gremium, dem COP, immer noch stärker vertreten ist, als ihr Anteil an der Bevölkerung der Stadt. (Marquetti 2000: 5f) Daran wird deutlich ersichtlich, dass die abgetretene Macht tatsächlich hauptsächlich in die Hände der sozial benachteiligten Bevölkerung gelangen konnte.

Tabelle 2: TeilnehmerInnenstruktur nach Geschlecht

| | 2000 | 1998 | 1995 | Anteil a.d.G.* |
|----------|--------|--------|--------|----------------|
| Weiblich | 58,0 % | 51,5 % | 47,2 % | 53,3 % |
| Männlich | 42,0 % | 48,5 % | 52,8 % | 46,7 % |

Quelle: CIDADE/PMPA 2002: 17, FEE 2001

Auch was den Anteil der Teilnehmerinnen betrifft, kann auf eine positive Entwicklung verwiesen werden, da er im Jahr 2000 zum ersten Mal höher als der weibliche Anteil der Gesamtbevölkerung war. Nachholbedarf besteht jedoch bei der aktiven Teilnahme an den Sitzungen, die weiterhin bei Männern höher ist als bei Frauen. Abers beobachtete insbesondere, dass »Frauen vielfach als Sekretärinnen die Protokollierung der Sitzungen durchführten und sich schon daher weniger aktiv beteiligten« (Abers 2000: 129).

Tabelle 3: Sprechen während der Sitzungen, 2000

| | Frauen | Männer | Insgesamt |
|-------------------------|--------|--------|-----------|
| Meistens | 6,7 % | 8,8 % | 7,6 % |
| Manchmal | 12,5 % | 15,6 % | 13,8 % |
| Selten | 13,2 % | 10,6 % | 12,1 % |
| Nie | 37,8 % | 38,1 % | 37,9 % |
| 1. Mal in einer Sitzung | 24,8 % | 22,8 % | 24,0 % |
| Keine Angabe | 5,0 % | 4,1 % | 4,6 % |

Quelle: CIDADE/ PMPA 2002: 42

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es sich bei den TeilnehmerInnen tatsächlich, unter Berücksichtigung der Problematik der aktiven Teilnahme der Frauen, um die vorher vom öffentlichen Leben ausgeschlossenen Bevölkerungsgruppen handelt, die nun den Machtgewinn verzeichnen können.

* Anteil an der Gesamtbevölkerung

Es ist wichtig zu vermerken, dass sich, anders als in anderen Städten, in Porto Alegre die Zahl der Lokalinitiativen in den 90er Jahren vergrößern konnte. Besonders die höhere Motivation, sich zu mobilisieren, trug dazu bei, da dies zur realen Verbesserung der unmittelbaren Lebenssituation führen kann. Weiters ist eine Veränderung der Lokalinitiativen zu beobachten, die durch den Prozess des OP lernen mussten, sich sowohl von den klientelistischen als auch den konfrontativen Praktiken im Verhältnis zum Staat zu lösen, und stattdessen *transparent* mit dem Lokalstaat *zusammenzuarbeiten*. (Avritzer 2002, Genro 1997: 33ff)

Schlussfolgerungen

Durch das Partizipative Budget ist ein entscheidendes Politikfeld für Gruppen geöffnet worden, die zuvor am Rande oder außerhalb des politischen Prozesses gestanden hatten. Dies erfolgte durch die Schaffung eines neuen partizipativen Elementes des Lokalstaates, das direkt- und repräsentativdemokratische Elemente verband. Die Partizipation bedeutet hier eine reale Beteiligung an Entscheidungsprozessen. Sie hat die kollektive Interessenorganisation in Lokalinitiativen angezogen. Diese haben sich von Protest- und Klientelgruppen zu Beteiligten an staatlichen Entscheidungsprozessen transformiert. Die städtische Bürokratie sah sich ebenfalls zu einer Veränderung ihrer Arbeitsweise gezwungen. Der Lokalstaat gewann an Legitimität. Dies legitimierte ihn auch zu verstärkter Besteuerung. Hierzu gewann er auch durch die neue brasilianische Verfassung rechtlich größere Möglichkeiten.

Dadurch konnte erreicht werden, dass das proklamierte Ziel der »Umkehr der Prioritäten« kein »unrealistisches Versprechen der Politiker« blieb. Informell agierende mächtige Gruppen konnten nicht mehr auf traditionelle Weise, über Korruption und Klientelismus, einen privilegierten Zugang zu lokalstaatlichen Mitteln erlangen. Über die Führung des Staates als Techno-Demokratie wurde es möglich, dass in Porto Alegre die gegen-hegemoniale Idee einer umverteilenden Demokratie, abseits des liberalen Regierens, verwirklicht werden konnte.

Jedoch dürfen auch die Probleme des neuen Modells nicht unbeachtet bleiben. Die umverteilenden Effekte müssen sehr wohl auch für bevölkerungsstarke arme Regionen wirksamer werden. Die weitgehende Entmachtung der Legislative in ausgabenseitigen Budgetfragen wirft Probleme auf. Zwar konnten dadurch die gerade dort vorherrschenden klientelistischen Praktiken zurückgedrängt werden, jedoch wurde dadurch andererseits auch ein durch Wahlen legitimiertes Organ in seinen Kompetenzen faktisch empfindlich beschnitten (Santos 2002: 521ff). Besonders für die Übertragbarkeit nach Europa, wo die Legislative viel mächtiger und stärker legitimiert ist als in Brasilien, müssten hierfür Lösungsmöglichkeiten gefunden werden. Möglicherweise wäre eine stärkere Einbindung der Legislative in den Prozess der Selbststeuerung ein Lösungsansatz. Die geringere aktive Beteiligung von Frauen am Diskussions- und damit am Entscheidungsprozess stellt ein weiteres Problem dar. Die positive Entwicklung des Anteils der Frauen ist ein Indikator für eine tendenzielle Behebung dieses Problems. Außerdem liegt der Frauenanteil höher als im Durchschnitt der Stadt und damit auch bei weitem höher als im Stadtparlament, das weiterhin eine vorwiegend männliche Domäne darstellt.

Insgesamt stellt das Partizipative Budget eines der hoffnungsvollsten Projekte *emanzipatorischer aktiver Stadtpolitik* dar, das die demokratische Beteiligung an lokalstaatlichen Entscheidungsprozessen ermöglicht. So konnte auch die Legitimität staatlichen Handelns schlechthin entscheidend erhöht werden. Immerhin wurde die PT im Jahr 2000 in die vierte aufeinander folgende Legislaturperiode gewählt. So konnte Porto Alegre beweisen, dass »eine andere Welt« nicht nur in den Diskussionsforen des Weltsozialforums, sondern auch in der Realität möglich ist. Diese Welt wird nicht vorwiegend von Kapitalinteressen regiert, sondern demokratisch von der lokal ansässigen Bevölkerung *gestaltet*.

Literatur

- Abers, Rebecca Neera (2000): *Inventing Local Democracy – Grassroots Politics in Brazil, Colorado*
- Avritzer, Leonardo (2002): O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico; http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/pesq_balanco_critico.htm
- Becker, Joachim (2001): Der progressive erweiterte Staat: Zivilgesellschaft, Lokalstaat und partizipatives Budget in Porto Alegre; in: *Journal für Entwicklungspolitik* 2/01
- CIDADE/ PMPA – Regierung von Porto Alegre (2002): Quem é o público do Orçamento Participativo 2000; Porto Alegre
- Faria, Luiz Augusto Estrella (2002): A Administração popular em Porto Alegre: Uma Experiência Alternativa de Reforma do Estado na América Latina; unveröffentlichtes Manuskript
- Fedozzi, Luciano (2001): Orçamento Participativo – Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre; Tomo Editorial, Porto Alegre
- FEE – Fundação de Economia e Estatística (2001): Anuário Estatístico do Rio Grande do Sul 2001; CD-Rom
- Genro, Tarso (1997): Orçamento Participativo e democracia; in: Genro, Tarso u. Souza, Ubiratan de: *Orçamento Participativo – A experiência de Porto Alegre*; Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo
- Jäger, Johannes et. al. (2002): Globalización y Desigualdades Socio-Territoriales: ¿Hacia una nueva forma de la segregación urbana en la Ciudad de México y en Santiago de Chile?; Paper präsentiert in Rahmen des Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio; 27.–29. 11. 2002 Cuba
- Marqueti, Adalmir (2002): Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre; http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/pesq_participacao_redistribuicao.htm
- Navarro, Zander (2002): O »Orçamento Participativo« de Porto Alegre (1989–2002): um conciso comentário crítico; http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/pesq_comentario_critico.htm
- Santos, Boaventura de Souza (2002): Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva; in: Santos, Boaventura de Souza [org.]: *Democratizar a Democracia – os caminhos da democracia participativa*; Civilização Brasileira, Rio de Janeiro
- Santos, Boaventura de Souza/Avritzer, Leonardo (2002): Introdução: para ampliar o cânone democrático; in: Santos, Boaventura de Souza [org.]: *Democratizar a Democracia – os caminhos da democracia participativa*; Civilização Brasileira, Rio de Janeiro
- Schwaiger, Eva (1997): Lokale Budgetmitbestimmung: das Partizipative Budget in Porto Alegre/Brasilien; Diplomarbeit WU-Wien
- Souza, Ubiratan de (1997): A experiência de Porto Alegre; in: Genro, Tarso u. Souza, Ubiratan de; 1997; *Orçamento Participativo – A experiência de Porto Alegre*; Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo
- Zeitung:** O Estado de São Paulo
- Internet Quellen:** PMPA: Stadtregierung – Porto Alegre: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/>; CIDADE: <http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/>; UNO-best practices: <http://www.bestpractices.org>
- Interview:** Iria Charão, Koordinatorin des BürgerInnenendienstes in Porto Alegre, später im Bundesstaat Rio Grande do Sul; 21.08.2002