

ARBEITSPAPIERE ZUR LATEINAMERIKAFORSCHUNG

Herausgegeben von Christian Wentzlaff-Eggebert und Martin Traine

III-15

Larissa Josowic

Partizipation in lokaler Demokratie: Das Orçamento Paticipativo in Porto Alegre

Arbeitspapiere zur Lateinamerikaforschung

Herausgegeben von Christian Wentzlaff-Eggebert und Martin Traine

ISSN 1616-9085

III-15 Politikwissenschaft

Redaktion: Stefan Tuschen

Arbeitskreis Spanien – Portugal – Lateinamerika, 2003

Philosophische Fakultät der Universität zu Köln

Albertus-Magnus-Platz

D-50935 Köln

Download und weitere Informationen unter <http://www.uni-koeln.de/phil-fak/aspla>

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Theoretischer Ansatz	4
2.1	Der Partizipationsbegriff	4
2.2	Theorie der partizipatorischen Demokratie	8
2.3	Zusammenfassung	19
3	Entstehung und Entwicklung des Orçamento Participativo – Historischer Rückblick.....	21
3.1	Das Aufkommen linker politischer Bewegungen.....	21
3.2	Die Arbeiterpartei - <i>Partido trabalhadores</i> (PT)	26
3.3	Zwischenfazit	33
4	Das Orçamento Participativo.....	35
4.1	Begriffserklärung.....	35
4.2	Die Verteilung der Steuern in Brasilien	35
4.3	Das System	36
4.3.1	Die Regionalversammlungen	37
4.3.2	Die Thematischen Versammlungen.....	37
4.4	Die Organe.....	38
4.4.1	Die Gremien der Bürger	38
4.4.1.1	Die Regionalversammlungen und die Thematischen Versammlungen - <i>Assambleias Regionais e Assambleias Tématicas</i>	38
4.4.1.2	Die Repräsentantenforen - <i>Foros de Delegados</i>	38
4.4.1.3	Der OP-Rat - <i>Conselho do Orçamento Participativo</i>	39
4.4.2	Die Gremien der Kommunalregierung	41
4.4.2.1	Das Planungsamt - <i>Gabinete de Planeamento (GAPLAN)</i>	42
4.4.2.2	Das Bürgeramt - <i>Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC)</i>	42
4.4.2.3	Die Sekretariate - <i>Secretarias</i>	42
4.4.2.4	Der Stadtrat - <i>Câmara Municipal</i>	43
4.5	Das Verfahren des Orçamento Participativo	43
4.5.1	Der Jahreszyklus des Orçamento Participativo	43
4.5.2	Die Prioritätenlisten und ihre Umsetzung	51
4.6	Zwischenfazit	55
4.7	Partizipation.....	56
4.7.1	Geschlecht	58

4.7.2	Alter.....	59
4.7.3	Sozialer Status	60
4.7.4	Bildung	63
4.7.5	Das Verhältnis zwischen Organisationen und OP.....	65
4.7.6	Die Meinung der Teilnehmer zu einigen Aspekten.....	69
4.7.7	Zusammenfassung	75
4.8	Die Entwicklung der Stadt hinsichtlich der gewählten Prioritäten.....	77
5	Analyse - Umsetzung der partizipatorischen Demokratietheorie in Porto Alegre	80
5.1	Voraussetzungen für partizipatorische Demokratie	80
5.2	Funktionen von Partizipation	85
5.3	Probleme.....	89
6	Fazit.....	91
7	Abkürzungsverzeichnis	93
8	Literaturverzeichnis	96

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Geltende Prozentsätze der Repräsentanten des OP-Rats.....	39
Tabelle 2: Punkteverteilung der Prioritäten.....	51
Tabelle 3: Summe der Prioritäten der Regionen im Vergleich	52
Tabelle 4: Ergebnis der Hierarchisierung der regionalen Themen	53
Tabelle 5: Generelle Kriterien des Jahres 2000 für die Verteilung der Gelder auf die Regionen	55
Tabelle 6: Entwicklung der Partizipation in Porto Alegre von 1990-2001	57
Tabelle 7: Anteil der Frauen und Männer am OP	58
Tabelle 8: Anteil der Teilnehmer nach Alter 1993-1995-1998	60
Tabelle 9: Anteil der Teilnehmer nach Mindestlöhnen	61
Tabelle 10: Arbeitssituation	62
Tabelle 11: Arbeitsstunden pro Woche	63
Tabelle 12: Schulausbildung	64
Tabelle 13: Beruf	65
Tabelle 14: Verhältnis Organisationen zum OP	66
Tabelle 15: Entwicklung des Verhältnisses Organisationen und OP 1993-1998.....	67
Tabelle 16: Motivation zur Partizipation.....	69
Tabelle 17: Kenntnis über Regeln, Kriterien und Funktionsweise des OP, nach Meinung der Teilnehmer	70
Tabelle 18: Kenntnis nach dem Unterschied zwischen Thematischen und Regionalversammlungen.....	71
Tabelle 19: Ausführung der Projekte.....	72
Tabelle 20: Einfluß der Bevölkerung	73
Tabelle 21: Repräsentation durch Delegierte	74
Tabelle 22: Qualität der Auskunft der Stadtverwaltung.....	75
Tabelle 23: Thematische Prioritäten 1992-2002	78

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Untersuchungsrahmen der Analyse.....	20
Abbildung 2: Der Jahreszyklus des Orçamento Participativo	50
Abbildung 3: Karte Brasiliens	94
Abbildung 4: Bezirke Porto Alegres	95

1 EINLEITUNG

Die brasilianische Stadt Porto Alegre¹ wird häufig als die ‘Stadt der Demokratie’ bezeichnet. In der Hauptstadt des Bundesstaates Rio Grande do Sul im äußersten Süden des Landes dürfen die 1,3 Mio Einwohner über die Verwendung des Haushalts mitentscheiden. Für dieses Verfahren, das sich ‘Orçamento Participativo’ nennt, wurde die Stadt im Rahmen der HABITAT-Konferenz 1996² in Istanbul ausgezeichnet. Bis heute haben 70 Gemeinden Brasiliens das Prinzip des Orçamento Participativo auf unterschiedliche Weise eingeführt. Angrenzende Länder wie Paraguay, Peru und Argentinien zeigen großes Interesse an dem Verfahren.

Basiselemente des Orçamento Participativo finden sich in der Theorie der partizipatorischen Demokratie. Die Grundideen der partizipatorischen Demokratietheorie, die Bürger beim Entscheidungsfindungs- und Willensbildungsprozeß der Regierung einzubeziehen und die Deliberation bei diesem Prozeß in den Vordergrund zu stellen, sind auch Grundideen des partizipativen Haushalts in Porto Alegre.

Ziel dieser Arbeit ist es, die Entstehung und Entwicklung des Orçamento Participativo in Porto Alegre zu beschreiben und zu analysieren. Das Verfahren des Orçamento Participativo (OP) wird nachgezeichnet, die Partizipation untersucht und die Umsetzung der partizipatorischen Demokratietheorie am Beispiel des OP in Porto Alegre analysiert. Folgende Fragen werden im Verlauf dieser Arbeit geklärt:

- Wie ist es zu dieser Form von Partizipation gekommen?
- Wie ist die Verfahrensweise des OP und wer nimmt daran teil?
- Wie und mit welchem Ergebnis ist die partizipatorische Demokratietheorie umgesetzt worden?

¹ Eine detaillierte geographische Karte Brasiliens ist im Anhang dieser Arbeit zu finden.

² Konferenz der Vereinten Nationen über menschliche Siedlungen für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Vgl. GTZ;<http://www.gtz.de/orboden>, 10.02.2002.

In Kapitel 2 wird zunächst der Begriff der Partizipation definiert. Das Demokratieverständnis spielt bei der Diskussion des Partizipationsbegriffs eine wichtige Rolle. Demokratie wird in dieser Arbeit als die Verteilung von Werten in einer Gesellschaft verstanden.³ Die Erläuterung der politischen Theorie der partizipatorischen Demokratie macht den größten Bestandteil des zweiten Kapitels aus und liefert den normativen Teil dieser Arbeit. Der Großteil der Literatur, die sich mit der partizipatorischen Demokratietheorie beschäftigt und hier verwendet wird, stammt aus den Vereinigten Staaten oder anderen modernen Demokratien. Während westliche Demokratien jedoch an Problemen wie Parteiverdrossenheit, politischem Frust und an der Entfremdung der Bürger ansetzen, um die Forderung nach mehr Partizipation zu äußern, müssen für die Entstehung des Partizipationsgedankens in Brasilien andere Faktoren berücksichtigt werden. Brasilien hat keine langen Phasen der Demokratie erfahren. Die Demokratie Brasiliens, wie die seiner lateinamerikanischen Nachbarn, ist nicht unbedingt „adaptiert“, sondern vielmehr „adoptiert“ worden,⁴ d.h. es finden sich in seinem politischen System viele Elemente wie Klientelismus und Patrimonialismus⁵, die eine wirkliche Demokratisierung behindern. Zudem spielt die lange Militärdiktatur (1964-1985) eine wichtige Rolle. Es gilt, bei der Partizipationsforderung der partizipatorischen Demokratietheorie stets moderne und junge Demokratien hinsichtlich ihrer unterschiedlichen politischen Entwicklung zu unterscheiden.

Kapitel 3 widmet sich der Entstehung des Orçamento Participativo, den Bewegungen, die während der Diktatur (1964-1985) entstanden sind, und der Arbeiterpartei PT (*Partido dos Trabalhadores*), die nach dem Wahlsieg der Linkskoalition *Frente Popular* unter der Führung der PT 1989 in der Stadt Porto Alegre diese Form der partizipativen Demokratie eingeführt hat.

³ Vgl. Hoffmann, Dieter/Jäger, Thomas, Demokratisierung - Krise eines Prozesses, in: Jäger, Thomas/Hoffmann, Dieter (Hrsg.), Demokratie in der Krise? Zukunft der Demokratie, Opladen 1995, S. 15-37, (15); im folgenden: Hoffmann,Dieter/Jäger, Thomas, 1995.

⁴ Wie es Octavio Paz einmal ausdrückte; vgl. Mols, Manfred, Demokratie in Lateinamerika, Stuttgart u.a.1985, S. 21, im folgenden: Mols, Manfred, 1985.

⁵ Zur Definition von Klientelismus und Patrimonialismus vgl. Kap. 3.2.

Das vierte Kapitel bildet den Hauptteil der Arbeit, untersucht die Funktionsweise des partizipativen Haushaltsbeschlusses und gibt Aufschluß über die teilnehmenden Bevölkerungsschichten.

Der erste Abschnitt, der die Methode des Orçamento Participativo beschreibt, ist einerseits empirisch, da er als Beispiel für partizipatorische Demokratie fungiert und andererseits normativ, da er ein Modell darstellt. Wie dieses Modell von der Bevölkerung angenommen wird und wer in der Praxis teilnimmt, soll der genuin empirische zweite Teil der vorliegenden Arbeit zeigen. Dieser stützt sich auf Untersuchungen, die die NGO⁶ CIDADE, *Centro de Assessoria e Estudos Urbanos*, in Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung Porto Alegres durchführte. Anschließend werden die Entwicklungen der Stadt innerhalb der vergangenen 12 Jahre beschrieben.

Die Analyse des OP in Kapitel 5 behandelt die Voraussetzungen, die zu einer erfolgreichen Umsetzung von partizipatorischer Demokratietheorie in Porto Alegre geschaffen wurden, und betrachtet Funktionen und Probleme von Partizipation, die im Hinblick auf die Realisierung von partizipativer Demokratie in Porto Alegre entstanden sind.

Während zum theoretischen Teil der Arbeit eine breit gefächerte Literatur vorhanden ist, existiert zum Orçamento Participativo vergleichsweise wenig inhaltlich variierende Literatur. Insbesondere die exakte Verfahrensweise des Orçamento Participativo ist kaum untersucht, da dieses Verfahren nicht institutionalisiert ist und zudem jedes Jahr verändert wird. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, daß dieser Arbeit die Geschäftsordnung des Jahres 2000 zugrunde liegt. Aktuelle Informationen lieferten persönliche Gespräche⁷ mit Luciano Brunet vom CRC⁸.

⁶ NGO ist die Abkürzung für den englischen Begriff Non-Governmental Organization, zu deutsch, Nichtregierungsorganisation und bezeichnet eine sich in Abgrenzung zu Markt und Staat zivilgesellschaftlich angebundene Organisation. Sie ist regierungsunabhängig und arbeitet nicht profitorientiert. Sie besteht aus Gruppierungen, Vereinen, Gesellschaften, Organisationen, juristischen Personen etc., die auf private Initiative hin gegründet wurden. Vgl. Nohlen, Dieter (Hrsg.), *Kleines Lexikon der Politik*, München 2001, S. 324ff.

⁷ Dabei handelt es sich um ein telefonisches, ermittelndes und halbstandardisiertes Einzelinterview, sowie elektronischen Briefkontakt.

⁸ CRC ist die Abkürzung für *Coordenação de Relações com a Comunidade*, das Bürgeramt der Stadtverwaltung Porto Alegres.

2 THEORETISCHER ANSATZ

2.1 Der Partizipationsbegriff

In diesem Kapitel soll zunächst das breite Spektrum des Partizipationsbegriffes dargelegt werden. Anschließend wird das problematische Verhältnis zwischen Partizipation und Demokratie erklärt. Im darauffolgenden Abschnitt werden der institutionelle und der normative Partizipationsbegriff erläutert und gegeneinander abgegrenzt. Der letzte Abschnitt des theoretischen Teils befaßt sich mit der Theorie der partizipatorischen Demokratie, welche die Partizipation im Sinne des normativen Partizipationsbegriffes versteht.

Der Partizipationsbegriff ist komplex und nicht eindeutig definierbar. Er kann sowohl nach unterschiedlichen Gesichtspunkten klassifiziert werden, wie beispielsweise nach Formen, nach Bereichen oder nach Reichweite als auch nach Funktionen und Zielen. Bei der Unterscheidung nach Formen von Partizipation kann sowohl zwischen verfaßten und nicht verfaßten Formen als auch repräsentativen und direkten Formen und darüber hinaus zwischen konventionellen und unkonventionellen Formen differenziert werden.⁹ ALEMANN unterteilt den Partizipationsbegriff in folgende Bereiche: den allgemein-politischen, d. h. den gesamtgesellschaftlichen Bereich, den politisch-administrativen Bereich, den wirtschaftlichen Bereich und den Bereich der Bildung.¹⁰ Die Reichweite der Partizipation kann sich von der Teilhabe oder Mitwirkung an Entscheidungen bis hin zur Selbstbestimmung und Autonomie ausdehnen.¹¹ Bei der Einteilung des Partizipationsbegriffes nach Funktionen und Zielen stellt sich heraus, daß das Ergebnis vom zugrunde liegenden Demokratieverständnis und Menschenbild abhängt.¹² Die einzelnen Demokratietheorien mit ihrem zugehörigen Partizipationsbegriff in dieser Arbeit zu diskutieren, wäre zu weitläufig.¹³ Ebenfalls eine Frage des individuellen Verständnisses ist die Verknüpfung der Begriffe Demokratie und Partizipation.

⁹ Vgl. Schultze, Rainer-Olaf/Nohlen, Dieter (Hrsg.), Lexikon der Politik. Politische Theorien, Bd. 1, München 1995, S. 398; im folgenden: Schultze, Rainer-Olaf/Nohlen, Dieter, 1995.

¹⁰ Vgl. Alemann, Ulrich von, Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung, 2. Aufl., Opladen 1978, S. 15ff; im folgenden: Alemann, Ulrich von, 1978.

¹¹ Vgl. ebenda, S. 17f.

¹² Vgl. Schultze, Rainer-Olaf/Nohlen, Dieter, 1995, S. 397.

So sprechen die einen von Demokratisierung und meinen damit mehr Partizipation bzw. mehr direkte Demokratie, während andere Wissenschaftler direkte Demokratie und Partizipation als Gefahr für die Demokratie sehen,¹⁴ da sie ein anderes Demokratieverständnis haben. Es können drei Ansätze unterschieden werden, die Partizipation und Demokratie in einen direkten Zusammenhang stellen: 1. die Möglichkeit von Partizipation als Grundlage eines demokratischen Systems, welches sich von einem autokratischen System durch dieses Kriterium unterscheidet. 2. Demokratie als Grundlage, die Partizipation ermöglicht. 3. Demokratie als ein Nebenprodukt,¹⁵ welches durch die Beteiligung der Bürger diese zu demokratischen Bürgern macht. Die Art und Weise dieser Verknüpfung drückt sich im individuellen Demokratie- und Partizipationsbegriff aus.

In der Wissenschaft haben sich in politischer Hinsicht abhängig von der jeweiligen Demokratietheorie zwei gegensätzliche Partizipationsbegriffe durchgesetzt bzw. es wird auch mit unterschiedlichen Bezeichnungen gearbeitet. HOLLIHN¹⁶ unterscheidet zwei Hauptarten der Demokratie und ihren dazugehörigen Partizipationsbegriff, die „Fundamental- oder direkte Demokratie“ mit der „klassischen“ Partizipationsform gegenüber dem „Konkurrenz- oder Repräsentationsmodell der Demokratie“ mit einer „repräsentativen“ Partizipationsform. VERBA & NIE¹⁷ bezeichnen die Partizipationsformen als „support participation“, welche der repräsentativen Partizipationsform entspricht, und als „democratic participation“, die dem klassischen Begriff entspricht.

¹³ Vgl. dazu Alemann, der sieben Demokratiebegriffe und die dazugehörigen Partizipationsforderungen analysiert. Alemann, Ulrich von, 1978, S. 22-35.

¹⁴ Wie beispielsweise Lenk, K., Wie demokratisch ist der Parlamentarismus?, Stuttgart 1972, S. 44. Vgl. Hollihn, Frank, Dr., Partizipation und Demokratie. Bürgerbeteiligung am kommunalen Planungsprozeß?, 1. Aufl., Baden-Baden 1978, S. 76; im folgenden: Hollihn, Frank, 1978.

¹⁵ Vgl. Alemann, Ulrich von, 1978, S. 60.

¹⁶ Vgl. Hollihn, Frank, 1978, S. 64.

¹⁷ Vgl. Verba, Sidney/Nie, Norman, H., Participation in America. Political Democracy and Social Equality, New York pp. 1972, S. 2f; im folgenden: Verba, Sidney/Nie, Norman, 1972.

SCHULTZE verwendet die gleiche konzeptionelle Einteilung, wobei er zwischen einem instrumentellen und einem normativen Partizipationsbegriff unterscheidet. Seine Einteilung wird in der vorliegenden Arbeit übernommen.

Der instrumentelle Partizipationsbegriff

Der instrumentelle Partizipationsbegriff findet sich in führerzentrierten, repräsentativen und ökonomischen Demokratietheorien.¹⁸ Dabei versteht sich Partizipation als ein Instrument oder eine Methode für die Teilnehmer, gemäß ihren Präferenzen an Entscheidungen mitzuwirken. Die politischen Führungsgruppen, die auch als Eliten bezeichnet werden, konkurrieren miteinander und präsentieren den Bürgern politische Programme. Die Bürger können dann diejenigen Programme auswählen, welche ihnen am meisten Nutzen versprechen.¹⁹ Ziel ist die Einsetzung einer vom Volk durch allgemeines Wahlrecht frei gewählten Regierung, die auf der Herrschaft dieser demokratisch gewählten Elite basiert und somit den Willen des Volkes repräsentiert. Der Volkswille drückt sich dabei im Konflikt der Parteien untereinander aus.²⁰ Dabei ist die Konzeption des Menschenbildes die eines *homo oeconomicus*, der auf dem freien politischen Markt ein Angebot, d.h. diejenige Partei auswählt, welche am ehesten seine Interessen widerspiegelt.²¹

Die oben genannten Demokratietheorien gehen davon aus, daß die vorpolitischen Interessen der Bürger schon durch die zugehörige Klassenschicht und milieuspezifische Sozialisation festgelegt sind und sich in ihrer Bündelung zu entscheidungsfähigen Interessen entwickeln.²² Somit ist dem Bürger die Möglichkeit gegeben, sich am politischen System durch seine Stimme zu

¹⁸ Oft findet sich auch der Ausdruck „liberale Demokratie“ wie z.B. bei Barber, Benjamin. Vgl. Barber, Benjamin, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley pp. 1984, im folgenden: Barber, Benjamin, 1984.

¹⁹ Vgl. Hollihn, Frank, 1978, S. 75.

²⁰ Vgl. Schultze, Rainer-Olaf/Nohlen, Dieter, 1995, S. 397ff.

²¹ Vgl. Downs, Anthony, *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen 1968, S. 189; im folgenden: Downs, Anthony, 1968.

²² Vgl. Schmidt, Manfred, G., *Demokratietheorien*, 3. Aufl., Opladen 2000, S. 257; im folgenden: Schmidt, Manfred, 2000.

beteiligen.²³ Partizipation bedeutet im Sinne eines instrumentellen Partizipationsbegriffes also in erster Linie Wahl.

Der normative Partizipationsbegriff

Der normative Partizipationsbegriff hingegen stellt einen Begriff der weitläufigeren Partizipation dar. Den Vertretern des normativen Demokratiebegriffes ist Partizipation in Form von Wahl einer politischen Elite und die Repräsentation des Volkes durch diese zu gering. Sie kritisieren, daß die Bürger innerhalb der Legislaturperiode nur eine Zuschauerrolle einnehmen.²⁴ Die Bürger können zwar durch Bürgerinitiativen, direkte Mandate oder Referenda einen gewissen Einfluß haben, sie wirken aber nicht an der Basis von Entscheidungen mit. Partizipation im Sinne des normativen Partizipationsbegriffes bedeutet ein echtes Mitwirken an den Ergebnissen. Darunter werden vielmehr direkt-demokratische Formen der Partizipation verstanden.²⁵ Zudem ist Partizipation dem normativen Sinn nach auch Wert und Ziel an sich.²⁶

Vom normativen Partizipationsbegriff, der im Folgenden weiter beschrieben wird, soll in dieser Arbeit ausgegangen werden.

Aus dem Prinzip, mehr Partizipation zu fordern geht die Theorie der partizipatorischen Demokratie hervor, auf die im folgenden Kapitel genauer eingegangen wird.

²³ Vgl. Schumpeter, Joseph, A., *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 7. Aufl., Tübingen/Basel 1993, S. 427; im folgenden: Schumpeter, Joseph, 1993.

²⁴ Vgl. Hollihn, Frank, 1978, S. 16.

²⁵ Vgl. Nagel, Jack, H., *Participation*, New Jersey 1987, S.4; im folgenden: Nagel, Jack, 1987.

²⁶ Vgl. Schultze, Rainer-Olaf/ Nohlen, Dieter 1995, S. 398.

2.2 Theorie der partizipatorischen Demokratie

Die partizipatorische Demokratietheorie ist von dem normativen Partizipationsbegriff geprägt, d.h., politische Partizipation ist ein Wert an sich²⁷ und bedeutet weit mehr - wie bereits weiter oben beschrieben - als die Wahl einer politischen Elite. SCHMIDT grenzt die partizipatorische Demokratietheorie von den anderen Demokratietheorien durch deren Forderung nach mehr Partizipation und deren Auffassung von Partizipation ab.²⁸ Demnach ist Partizipation als

„politische Beteiligung möglichst vieler über möglichst vieles, und zwar im Sinne von Teilnehmen, Teilhaben und seinen–Teil–geben einerseits und innerer Anteilnahme am Geschehen und Schicksal des Gemeinwesens andererseits“²⁹

definiert. Die Beteiligung soll dabei nicht durch eine Wahl geschehen, nach der der Bürger während der Amtsperiode der Vertreter nur sehr eingeschränkt an Entscheidungen mitwirken kann, oder im Nachhinein, z.B. durch seine Teilnahme in Bürgerinitiativen an Entscheidungen feilen kann.³⁰ Der Bürger soll für die Inhalte der Entscheidungen selbst den Impuls geben und an der Basis von Entscheidungsprozessen Einfluß nehmen. Einfluß und Wahl sind, wie NAGEL differenziert, sehr unterschiedliche Begriffe. Wahl ist zwar für NAGEL auch eine Art der Partizipation, und so wird sie - wie bereits dargestellt - als Möglichkeit der Partizipation in den Repräsentativdemokratien gesehen. Im Gegensatz dazu sollten die Bürger in der partizipatorischen Demokratie aber Einfluß auf die Ergebnisse, die ihr Leben und das politische System betreffen nehmen können, was für die Vertreter der Partizipationstheorie als Kriterium der Partizipation gilt.³¹ Demokratische Partizipation bedeutet bei VERBA & NIE:

„It emphasizes processes of influencing governmental policies, not carrying them out; it emphasizes a flow of influence upward from the masses; and, above all, it

²⁷ Vgl. Bachrach, Peter/Botwinick, Aryeh, Power and Empowerment. A Radical Theory of Participatory Democracy, Philadelphia 1992, S. 20; im folgenden: Bachrach, Peter/Botwinick, Aryeh, 1992.

²⁸ Vgl. Schmidt, Manfred, 2000, S. 251.

²⁹ Schmidt, Manfred, 2000, S. 251.

³⁰ Vgl. Hollihn, Frank, 1978, S. 89 und Verba, Sidney/Nie, Norman, 1972, S. 3.

³¹ Vgl. Nagel, Jack, 1987, S. 4.

does not involve support for a preexisting unified national interest but is part of a process by which the national interest or interests are created.“³²

Der demokratische Prozeß der verständigungsorientierten, auf Dialog basierenden Konfliktaustragung ist dabei essentiell.³³ Dabei geht NAGEL noch weiter und beschränkt die Partizipationsmöglichkeiten für alle gewöhnlichen gesellschaftlichen Akteure eines politischen Systems. Dies bedeutet, daß Personen, die beruflich partizipieren, also Bürokraten und Politiker, ausgeschlossen werden. Die Partizipation beschränkt sich dabei auf Freiwillige.³⁴ BARBER führt die Partizipation der Bürger in drei Punkten aus:

„It requires institutions that will involve individuals at both the neighborhood and the national level in common talk, common decision-making and political judgement, and common action“³⁵.

So fordern die Vertreter der partizipatorischen Demokratietheorie eine weitergehende Demokratisierung und eine Partizipationsausweitung im politischen System. Das ist das essentielle Kriterium, das sie von anderen Demokratietheorien unterscheidet.

Die Theorie der partizipatorischen Demokratie geht auf die Proteste der 60er Jahre zurück. Die Forderung nach mehr Partizipation trat in den Vordergrund, welche von Soziologen in den 70er Jahren zu einer eigenen Theorie aufgearbeitet wurde.³⁶ Die Idee, daß die Bürger sich an der Entscheidungsfindung beteiligen sollten, findet sich bereits bei ROUSSEAU. Er vertritt die Ansicht, daß Partizipation durch Repräsentation zerstört werde. Zudem sieht er es als Aufgabe der Bürger, sich politisch zu engagieren. Denn ROUSSEAU meint, sobald die öffentliche Betätigung im Dienste des Staates aufhöre, die Hauptangelegenheit der Staatsbürger zu sein, und diese lieber mit

³² Verba, Sidney/Nie, Norman, 1972, S. 3.

³³ Vgl. Schmidt, Manfred, 2000, S. 256ff.

³⁴ Vgl. Nagel, Jack, 1987, S. 1ff.

³⁵ Vgl. Barber, Benjamin, 1984, S. 261.

³⁶ Vgl. Bachrach, Peter/Botwinick, Aryeh, 1992, Vorwort.

ihrem Geld als mit ihrer Person dienen, sei der Staat schon seinem Untergang nahe.³⁷

Durch den Faschismus und den politischen Aufstieg Adolf Hitlers und die Ereignisse des Zweiten Weltkrieges, wurde Partizipation seitens des 'gewöhnlichen' Volkes, über die Wahl hinaus, von den nordamerikanischen Wissenschaftlern kritischer betrachtet. Mangelnde politische Einflußnahme seitens der Bevölkerung wurde infolgedessen als positiv betrachtet.³⁸ Der Schutz demokratischer Werte und Institutionen trat in den Vordergrund.

„Thus intimidated, orthodox scholars of the 1950s and early 1960s feared efforts to intensify participation beyond the basic right to vote, condoned the apathy of average citizens under a let sleeping dogs lie³⁹ philosophy, and looked to educated elites rather than to ordinary people for protection of democratic values.“⁴⁰

In der neueren Demokratiediskussion wird in der Partizipation oft der Lösungsansatz für die derzeitige Problematik bezüglich der nach dem Ende des Ost-West Konflikts veränderten Weltordnung diskutiert.⁴¹ Darauf soll hier jedoch nicht weiter eingegangen werden, da es den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde.

Kritik an der liberalen Demokratie

Grundlegend für die Partizipationstheorie ist die Kritik an der liberalen Demokratie. Die liberalen Repräsentativdemokratien stellen ihrem Verständnis

³⁷ Vgl. Rousseau, Jean-Jacques, Der Gesellschaftsvertrag, 2. Aufl., III Buch, Köln 1988, S.120; im folgenden: Rousseau, Jean-Jacques, 1988.

³⁸ Vgl. Held, David, Models of Democracy, Oxford 1987, S. 191f; im folgenden: Held, David, 1987.

³⁹ Hervorhebung durch den Autor.

⁴⁰ Vgl. Nagel, Jack, 1987, S. 9

⁴¹ Vgl. dazu Link, Werner, Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, München 1998; Hoffmann, Dieter/Jäger, Thomas 1995, S. 17-19; oder auch Weidenfeld, Werner, Den Wandel möglich machen. Eine Diagnose zur politischen Kultur der Demokratie, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts, o. O., o. J., S. 15-33 (25 ff). Vgl. auch Dahl, Robert, A., A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, in: Political Science Quarterly, Vol. 109, 1994, S. 23-34.

nach nur eine kümmerliche Verwirklichung von Demokratie dar.⁴² Auch nach ABENDROTH kann

„von Demokratie ... dann offenbar nicht mehr die Rede sein, wenn das Volk, von dem die Staatsgewalt ausgeht, auf die Befugnis beschränkt wird, ihm gegenüber völlig unabhängige Repräsentanten⁴³ auszuwählen, denen es, sind sie einmal bestellt, in völliger Passivität die politische Willensbildung überläßt.“⁴⁴

Die mangelnde Kontrolle über die Willensbildung und Regierung während der Legislaturperiode wird beanstandet. Zudem wird kritisiert, daß innerhalb des Parteienwettbewerbs in der repräsentativen Demokratie der Handlungsspielraum der Entscheidungsfindung durch den Wettbewerbsmechanismus eingeschränkt wird. Dazu meint KIELMANSEGG:

„In Demokratien werden Problemlösungen nur innerhalb ganz bestimmter Grenzen gesucht und erprobt. (...) Abstrakt ist dieser Handlungsspielraum leicht zu bestimmen. Wenn irgend möglich, verfechten die Konkurrenten Problemlösungen, die geeignet sind, ihre Chancen im Wettbewerb um Regierungsmacht zu verbessern. Ausgeschlossen bleiben Problemlösungen, die die Erfolgchancen im Wettbewerb um Zustimmung nachhaltig beeinträchtigen können. Selbst die Thematisierung von Problemen ist, unabhängig von der sachlichen Dringlichkeit, bereits außerordentlich schwierig, wenn die Befürchtung besteht, es könnten daraus Wettbewerbsnachteile erwachsen.“⁴⁵

Ferner wird beanstandet, daß dem Bürger die Rolle eines passiven Konsumenten zugeteilt wird, statt eines aktiven Mitgestalters seiner Belange.⁴⁶ Dies geht auf das Menschenbild der Vertreter liberaler Demokratie zurück. Für die Liberaldemokraten seien die Bürger zu unwissend und irrational, um sich mit politischen Fragen zu befassen und eine erweiterte Partizipation der gemeinen Bürger könnte die Demokratie bedrohen. Sie gehen von einem pessimistischen

⁴² Vgl. Narr, Wolf-Dieter/Naschold, Frieder, Theorie der Demokratie, Stuttgart 1971, S. 22, aber auch Barber, Benjamin, 1984, S. 4.

⁴³ Hervorhebung durch den Autor.

⁴⁴ Abendroth, Wolfgang, Das Grundgesetz. Eine Einführung in seine politischen Probleme, 2. Aufl., Stuttgart 1966, S. 79.

⁴⁵ Kielmansegg, Peter, Graf, Nachdenken über die Demokratie. Aufsätze aus einem unruhigen Jahrzehnt, Stuttgart 1980, S. 74.

Menschenbild aus.⁴⁷ Dieser Ansicht setzt HELD entgegen: „If the electorate is regarded as unable to form reasonable judgements about pressing political questions, why should it be regarded as capable of discriminating between alternative sets of leaders?“⁴⁸

Ein weiterer Kritikpunkt an der liberalen Demokratie ist die Ungleichheit. So meint BACHRACH in seinem Buch *Power and Empowerment*:

„The economic upsurge of the upper classes is also reflected in the way in which they have marshaled and used political power.“⁴⁹

BACHRACH⁵⁰ geht von einem derzeitigen politischen Dilemma aus, welches durch den immer stärker werdenden Graben zwischen Arm und Reich gekennzeichnet sei. Gleichheit sei das Ziel der Demokratie und jeder Mensch sei dieser Gleichheit würdig.⁵¹ Denn die oberen Schichten hätten mehr Möglichkeiten politischer und privater Partizipation und damit mehr Chancen ihre Interessen zu verteidigen und zu artikulieren.⁵²

BARBER geht davon aus, daß die liberale Demokratie Teilnahmslosigkeit und Entfremdung der Bürger mit sich bringt und so die Demokratie gefährde:

„The result, however, is not just the stability⁵³ prized by liberals but a pervasive sense of confusion and political apathy that is corrosive to citizenship and to democracy.“⁵⁴

PENNOCK erläutert den Begriff der Entfremdung:

„Alienation⁵⁵, a feeling on the part of the nonvoters that voting is futile because they don't like any of the realistic options or because they feel powerless to affect the result in any significant way.“⁵⁶

⁴⁶ Vgl. Fetscher, Iring, Wieviel Konsens gehört zur Demokratie?, in: Guggenberger, Bernd/Offe, Claus (Hrsg.), An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, Opladen 1984, S.198f oder Bachrach, Peter/Botwinick, Aryeh, 1992, S. 20.

⁴⁷ Vgl. Schumpeter, Joseph, 1993, S. 407-420.

⁴⁸ Held, David, 1987, S.180.

⁴⁹ Bachrach, Peter/ Botwinick, Aryeh 1992, S. 4f.

⁵⁰ Vgl. Bachrach, Peter/ Botwinick, Aryeh 1992, S. 9.

⁵¹ Vgl. ebenda, S. 12.

⁵² Vgl. ebenda, S. 13.

⁵³ Hervorhebung durch den Autor.

⁵⁴ Barber, Benjamin, 1984, S. 208.

⁵⁵ Hervorhebung durch den Autor.

Ebenso sieht BACHRACH in der Entfremdung einen Faktor für den Untergang der Demokratie.

„The two major problems that are responsible for the decline of American democracy: the maldistribution of power and the growing political alienation of most citizens.“⁵⁷

Die partizipatorische Demokratie liefere eine Möglichkeit aus diesem Umständen der politischen Entfremdung der Bürger und der Ungleichheit herauszukommen.

Ein weiterer Kritikpunkt an der Repräsentation - der hier an einem ganz anderen Gesichtspunkt ansetzt - ist die Ansicht, daß Planung ohne die Partizipation der Beplanten ineffizient werde. So schreibt ALEMANN:

„Planungsziele sind nicht vorgegeben, sondern müssen gefunden werden, und zwar unter Berücksichtigung der Wertvorstellungen der Beplanten⁵⁸. Geschieht das nicht, ist damit zu rechnen, daß die vorgegebenen Ziele der Planung nicht realisiert werden können und Konflikte entstehen: die Planung wird ineffizient.“⁵⁹

Die repräsentative oder liberale Demokratietheorie bringt für die Partizipationstheoretiker also neben Teilnahmslosigkeit und Entfremdung der Bürger, Ineffizienz und Ungleichheit hervor. Fälschlicherweise gehe sie von dem Bürger als passiven Konsumenten aus, der Handlungsspielraum werde durch den Wettbewerb eingeschränkt, und es fehle die Kontrolle über die Regierenden.

Funktionen von Partizipation in der partizipatorischen Demokratietheorie

Partizipation beinhaltet neben einem normativen Wert auch Funktionen und soll als Instrument eingesetzt werden. Nach ROUSSEAU ist eine der zentralen

⁵⁶ Pennock, Roland, Democratic Political Theory, New Jersey 1979, S. 438; im folgenden: Pennock, Roland, 1979.

⁵⁷ Bachrach, Peter/Botwinick, Aryeh 1992, S. 9.

⁵⁸ Hervorhebung durch den Autor.

⁵⁹ Alemann, Ulrich von, 1978, S. 59.

Funktionen von Partizipation in einem repräsentativen System Kontrolle über die Regierenden auszuüben, um Freiheit zu garantieren.⁶⁰ Dabei soll sie - so MILL - eine protektionistische Funktion haben.⁶¹

Eine weitere Funktion von Partizipation ist, das Individuum durch das Gefühl von Zugehörigkeit in die Gesellschaft einzubinden. Dieses Instrument ist notwendig, um eine wirkliche Gemeinschaft zu formen und zu bilden⁶². Partizipation besitzt also eine integrative Funktion.

Ferner hat Partizipation eine erzieherische Funktion. Denn durch sie sollen die Bürger zu mündigen Bürgern erzogen werden.⁶³ Sie sollen an dem System partizipieren und sich ihrer Pflichten als Bürger bewußt sein. Wie bereits weiter oben besprochen, teilen sich eben an diesem Kriterium die Auffassungen der beiden sich hier gegenüberstehenden Demokratietheorien. Während die Vertreter der repräsentativen Demokratietheorie von einem pessimistischen Menschenbild ausgehen, welches durch Egoismus und Unwissenheit geprägt ist, sind die Vertreter der partizipatorischen Demokratietheorie von einem optimistischeren Bild des Bürgers überzeugt. Der Bürger sei fähig, durch Aufklärungsprozesse Verantwortung für sich und andere Mitbürger zu entwickeln.⁶⁴ Es wird davon ausgegangen, daß der Bürger durch die Partizipation in einen mündigen, demokratischen Bürger transformiert werden kann. Das Bild des Menschen ist, wie BARBER beschreibt, das eines *homo politicus*:

„[He] inhabits both the ancient and modern worlds of democracy: dependent, yet under democracy self-determining; insufficient and ignorant, yet under democracy teachable; selfish, yet under democracy cooperative; stubborn and solipsistic, yet under democracy creative and capable of genuine self-transformation.“⁶⁵

⁶⁰ Vgl. Rousseau, Jean-Jacques, 1988, Kap. 18, S. 126ff.

⁶¹ Vgl. Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge 1970, S. 28; im folgenden: Pateman, Carole, 1970. Die Autorin geht in ihrer Analyse näher auf die Ausführungen Mills ein.

⁶² Vgl. Pateman, Carole, 1970, S. 27, und Bachrach, Peter/ Botwinick, Aryeh 1992, S. 13.

⁶³ Vgl. Pateman, Carole, 1970, S. 24.

⁶⁴ Vgl. Schmidt, Manfred, 2000, S. 258.

⁶⁵ Barber, Benjamin, 1984, S. 119.

Für viele Partizipationstheoretiker impliziert die partizipatorische Demokratie diese Transformation des Selbst.⁶⁶

„They would become more public-spirited, more tolerant, more knowledgeable, more attentive to the interests of others, and more probing of their own interests“,

meint WARREN.⁶⁷ Eine erweiterte Partizipation soll dabei die Chance bieten, Politik wieder in das Bewußtsein der Menschen zu bringen, um der politischen Entfremdung der Bürger entgegenzuwirken.⁶⁸ Ziel sei die Steigerung des Bewußtseins der Bürger für Probleme.⁶⁹ BACHRACH kritisiert die Auffassung der Repräsentativdemokraten, allen Bürgern durch die Artikulierung ihrer politischen Präferenzen die Möglichkeit zu geben, ihren Willen kundzutun.⁷⁰ In repräsentativen Demokratien, stehen den Eliten - laut BACHRACH - ausgegliederte Schichten gegenüber. Er vermutet, daß diese weder wissen, wer sie sind, noch ihre Bedürfnisse erkennen. Um sich ihrer Interessen bewußt zu werden, müßten sie in den politischen Prozeß eingebunden werden. Sie entbehren der Möglichkeiten, sich politisch weiterzubilden. Erweiterung der Partizipation könnte den ausgegrenzten Schichten der Gesellschaft die Möglichkeit geben, ihre Interessen herauszufinden und zu äußern. Der durchschnittliche Bürger sei zu mehr und besserer Partizipation fähig.⁷¹

Die Idee ist gemeinsam zu beratschlagen, um durch Kritik und Informationsaustausch zu gemeinsamen Entschlüssen zu kommen. Daher wird die partizipatorische Demokratietheorie oft auch als deliberative

⁶⁶ Auf die unterschiedlichen Ansichten bezüglich der menschlichen Natur, soll desweiteren nicht genauer eingegangen werden. Vgl. dazu Warren, Mark, *Democratic Theory and Self-Transformation*, in: *American Political Science Review*, Vol. 86, Nr. 1, March 1992, S. 8-23; im folgenden: Warren, Mark, 1992. Vgl. auch Kaufman, Arnold, S., *Human Nature and Participatory Democracy*, in: Connolly, William, E. (Hrsg.), *The Bias of Pluralism*, New York, 1969, S. 178-200, der auf die einzelnen Kritikpunkte der liberaldemokratischen Ansichten über die menschliche Psyche eingeht und zu widerlegen versucht.

⁶⁷ Warren, Mark, 1992, S. 8.

⁶⁸ Vgl., Pennock, Roland, 1979, S. 442.

⁶⁹ Als Beispiel wird die Stadtplanung aufgeführt. Vgl. Alemann, Ulrich von, 1978, S. 61 und Vilmar, Fritz, *Strategien der Demokratisierung*, Bd. 1, Darmstadt/Neuwied 1973, S. 92; im folgenden: Vilmar, Fritz, 1973.

⁷⁰ Vgl. Bachrach, Peter/Botwinick, Aryeh, 1992, S. 11.

⁷¹ Vgl. ebenda.

Demokratiethorie bezeichnet.⁷² Diese Beschlüsse würden demnach auch eine höhere Legitimation erfahren.⁷³ Denn die Konsensfindung durch Diskussion ist der zentrale Gedanke bei der partizipatorischen Demokratiethorie. Macht als Werkzeug der politischen Interaktion soll durch Dialog ersetzt werden.⁷⁴

Das zentrale Ziel der partizipatorischen Demokratiethorie ist eine stärkere Demokratisierung des gesellschaftlichen Lebens. Die Partizipationstheoretiker betrachten Demokratie weder als eine politische Methode wie SCHUMPETER⁷⁵ noch als einen Markt, wie DOWNS⁷⁶. Demokratie stellt eine Lebensform für sie dar.⁷⁷ Sie fordern die Demokratisierung in weiteren Bereichen, wie zum Beispiel in der Arbeitswelt, im Ausbildungssektor und in der privaten Sphäre.⁷⁸ Bei den Vertretern der partizipatorischen Theorie muß zwischen radikalen und gemäßigten unterschieden werden.⁷⁹ Zudem unterscheiden sie sich bezüglich ihrer Ansätze. Während VILMAR und BACHRACH partizipatorische Demokratiethorie manchmal - so scheint es zumindest - einem Klassenkampf gleichsetzen, geht es anderen Vertretern, wie ALEMANN und HOLLIHN, mehr um Planungseffizienz. Auch unterscheiden sich die Vertreter der partizipatorischen Demokratiethorie hinsichtlich der Dimensionen der zu demokratisierenden Bereiche. Zu den radikaleren Vertretern gehört beispielsweise GUGGENBERGER, der eine „Totalpolitisierung“⁸⁰ der Gesellschaft fordert. Oder VILMAR, der eine gesamtgesellschaftliche Demokratisierung anstrebt.⁸¹ Im Gegensatz dazu soll die Partizipation für

⁷² Es gibt aber auch noch andere Bezeichnungen, so zum Beispiel assoziative Demokratie, prozeduralistische Demokratie. Darauf soll hier jedoch nicht weiter eingegangen werden, vgl. dazu Schmidt, Manfred, 2000, S. 251.

⁷³ Vgl. Pennock, Roland, 1979, S. 442.

⁷⁴ Vgl. Warren, Mark, 1992, S. 8; Allerdings wirken beim Dialog auch Machtmechanismen. Daher erörtert Jürgen Habermas die ideale Sprechsituation für die deliberative Demokratiethorie, auf die hier nicht weiter eingegangen werden soll. Vgl. dazu: Habermas, Jürgen, Theorie des kommunikativen Handelns, Bd.1, Frankfurt am Main 1981; im folgenden: Habermas, Jürgen, 1981, und Schmidt, Manfred, 2000, S. 259 ff., auch De-Shalit, Avner, Die „wahrhafte Debatte“ als demokratisches Grundprinzip. Ein radikales Modell, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts, o.O., o. J., S. 277-293 (290).

⁷⁵ Vgl. Schumpeter, Joseph, 1993, S. 384.

⁷⁶ Vgl. Downs, Anthony, 1968, S. 189.

⁷⁷ Vgl. Schmidt, Manfred, 2000, S. 252.

⁷⁸ Vgl. ebenda.

⁷⁹ Vgl. ebenda, S. 255.

⁸⁰ Vgl. Schmidt, Manfred, 2000, S. 255.

⁸¹ Vgl. Vilmar, Fritz, 1973, S. 99.

BARBER nicht auf jeder Ebene gefordert werden, sondern nur dann, wenn es um grundlegende Maßnahmen geht.⁸²

Eine Erprobung der Partizipation in kleineren Bereichen, wie beispielsweise auf lokaler Ebene oder in der Arbeitswelt, soll mit Hilfe des 'spill over' - Effektes, als Möglichkeit dienen, die Demokratisierung in weitere Bereiche auszudehnen und so die Gesellschaft zu durchdringen. Die lokale Ebene ist für MILL und BARBER genau die Ebene, auf der Demokratie kennengelernt und trainiert wird.⁸³

Das Ziel ist eine politische Transformierung zu einer partizipativen Gesellschaft.⁸⁴ Bei vielen Partizipationstheoretikern geht die Partizipation der Bürger bis hin zur Selbstregierung. Diese soll durch Institutionen ermöglicht werden, die eine dauerhafte Beteiligung der Bürger an politischen Willensbildungs und Entscheidungsfindungsprozessen ermöglicht.⁸⁵

Voraussetzungen für Partizipation

Nach ROUSSEAU gibt es vier Voraussetzungen für bürgerschaftliche Partizipation: Sie muß in kleinen und überschaubaren Einheiten stattfinden. Die relative gesellschaftliche Homogenität dient als Grundlage für den gemeinschaftlichen Basiskonsens. Die gleichzeitige Abwesenheit unüberwindbarer Interessenkonflikte ist so essentiell wie die ökonomische Unabhängigkeit der Bürger.⁸⁶ Für NAGEL ist die Gleichheit in einer partizipierenden Einheit essentiell, da sonst die eine Interessengruppe die andere systematisch unterdrücken könnte und es so innerhalb der Einheit zu einer Tyrannei der Mehrheit bzw. der Minderheit kommen könnte.⁸⁷

⁸² Vgl. Barber, Benjamin, *Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen*, Hamburg 1994, S. 146.

⁸³ Vgl. Mill, J.S., *Essays on Politics and Culture*, New York 1963, S. 186, und Barber, Benjamin, 1984, S. 235.

⁸⁴ Vgl. Bachrach, Peter/ Botwinick, Aryeh, 1992, S. 2ff.

⁸⁵ Vgl. Barber, Benjamin, 1984, S. 261.

⁸⁶ Vgl. Schultze, Rainer, Olaf, 1995, S. 400.

⁸⁷ Vgl. Nagel, Jack, 1987, S. 89.

Eine weitere wichtige Voraussetzung bildet die Bereitschaft der Regierung, die Bürger in den Partizipationsprozess frühzeitig einbinden zu wollen.⁸⁸ Seitens der Bürger muß das Erkennen eigener Interessen und die Artikulation der Bedürfnisse vorausgesetzt werden, welche eine fachliche Kompetenz voraussetzt.⁸⁹ Dazu meint HOLLIHN: „Je normativer, d.h. je politischer ein Entscheid ist, um so leichter kann auch ein vollkommener Laie einen Diskussionsbeitrag liefern.“⁹⁰ Die Prioritätenfrage soll dabei zunächst geklärt werden, um davon ausgehend spezifische Probleme angehen zu können. Dabei sollen technische Detailfragen, zu denen der durchschnittlichen Bürger nichts beitragen kann, eher außer Acht gelassen werden.⁹¹ Nicht jede Planungsfrage sei partizipationsgeeignet.⁹² Eine weitere wichtige Bedingung ist der Dialog zwischen den Akteuren. Dazu muß die Kommunikationsebene stimmen.⁹³ Ferner ist die Motivation zur Beteiligung eine wichtige und notwendige Voraussetzung.⁹⁴

Problematik

Die partizipatorische Demokratietheorie wird in vielerlei Hinsicht kritisiert.⁹⁵ Vor allem von den Anhängern, der ihr gegenüberstehenden Liberaldemokratie. Es soll jedoch speziell für diese Arbeit auf die folgenden drei Probleme näher eingegangen werden. Erstens besteht die Gefahr, das System durch die

⁸⁸ Vgl. Hollihn, Frank, 1978, S. 31.

⁸⁹ Vgl. ebenda, S. 35-42.

⁹⁰ Ebenda, S. 41.

⁹¹ Vgl. ebenda, S. 41.

⁹² Vgl. Hollihn, Frank, 1978, S. 31.

⁹³ Dieser Punkt soll hier nicht diskutiert werden, da sich dieser speziell auf sozialwissenschaftliche und sprachwissenschaftliche Kriterien konzentriert. Vgl. dazu Habermas, Jürgen, 1981.

⁹⁴ Vgl. Hollihn, Frank, 1978, S. 39, aber auch Nagel, Jack, 1987, S. 60 oder auch Olson, Mancur, Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, 4. Aufl., Tübingen 1998. Olson geht dabei von einer Kosten-Nutzen-Rechnung aus, bei der die Kosten einer Teilnahme den Nutzen, den die Teilnehmer durch ihre Partizipation gewinnen, nicht übersteigen dürfen, da sie sonst nicht partizipieren werden. Darauf soll hier jedoch nicht weiter eingegangen werden, da einerseits eine Definition von Nutzen schwierig ist und andererseits dies eher zur Theorie der Gruppen zählt.

⁹⁵ Manfred Schmidt zählt sechs Standardargumente auf: „1. Primat des Normativen; 2. Unrealistisches Menschenbild; 3. Toquevilles Problem des Minderheiten- und Mehrheitsdespotismus; 4. Destabilisierung durch Übermobilisierung; 5. Eindimensionalität; 6. Überschätzung der Bürgerkompetenzen.“ Vgl. Schmidt, Manfred, 2000, S. 261.

Partizipation zu überlasten,⁹⁶ zweitens existiert die Schwierigkeit, einen gemeinsamen Willen seitens der Bevölkerung zu erreichen. Drittens wird oft diskutiert, ob nicht gerade das Problem der Ungleichheit der Gesellschaft, welches durch Partizipation behoben werden soll, durch Partizipation verstärkt wird. Verschiedene Studien⁹⁷ kommen zu dem Ergebnis, daß die Partizipation die Ungleichheit verschärfe, da vorwiegend die gebildete Bevölkerungsschicht partizipiere und weniger die unteren Schichten der Bevölkerung.

2.3 Zusammenfassung

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die partizipatorische Demokratietheorie grundsätzlich ein normatives Modell darstellt, das zu wenig erfahrungswissenschaftlich abgesichert wurde.⁹⁸ Den unterschiedlichen Vertretern der partizipatorischen Demokratietheorie ist die zum Teil zutreffende Kritik an der liberalen, repräsentativen Demokratie und das Ziel einer weiteren Demokratisierung durch Partizipation gemein. Sie unterscheiden sich essentiell durch ihre Begriffe der Partizipation und der Demokratie.

Die Entstehung des Orçamento Participativo in Porto Alegre bezieht sich auf die Forderungen der partizipatorischen Demokratietheorie.

Die folgende Abbildung stellt die Untersuchungskriterien bezüglich der Umsetzung der partizipatorischen Demokratietheorie dar. Sie sollen im weiteren Verlauf dieser Arbeit am Beispiel Porto Alegres untersucht werden.

Voraussetzungen	Funktionen	Probleme
kleine Einheiten	Kontrolle	Überlastung des Systems
relative Homogenität der Bevölkerung	Schutz vor Machtmißbrauch durch politische Eliten	Verstärkung der Ungleichheit

⁹⁶ Vgl. Bachrach, Peter/Botwinick, Aryeh, 1992, S. 27.

⁹⁷ Auf die einzelnen Studien soll hier nicht weiter eingegangen werden. Vgl. dazu: Bachrach, Peter/Botwinick, Aryeh, 1992, S. 23; Nagel, Jack, 1987, S. 58f; und Abers, Rebecca, *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*, Colorado/London 2000, S. 117ff; im folgenden: Abers, Rebecca, 2000a.

⁹⁸ Vgl. Schmidt, Manfred, 2000, S. 261.

Abwesenheit von unüberwindbaren Interessenskonflikten	Integration in die Gesellschaft	Gemeinsamer Wille der Bürger
ökonomische Unabhängigkeit der Bürger	Gleichheit	-
Bereitschaft der Regierung	Erziehung der Bürger	-
Erkennung der Interessen	Demokratisierung	-
Artikulation der Interessen - fachliche Kompetenz	Effektivität	-
Motivation		
Dialog	-	-

Abbildung 1: Untersuchungsrahmen der Analyse⁹⁹

Im folgenden Kapitel wird jedoch zunächst auf die Entstehung dieses partizipativen Systems eingegangen.

⁹⁹ Eigene Darstellung: Es sind nicht alle bestehenden Kriterien aufgeführt worden, sondern nur diejenigen, welche im Rahmen dieser Arbeit untersucht werden können.

3 ENTSTEHUNG UND ENTWICKLUNG DES ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – HISTORISCHER RÜCKBLICK

Der geschichtliche Hintergrund Brasiliens ist essentiell, um die Forderung bestimmter Gruppen in der Gesellschaft nach mehr Partizipation zu verstehen. Dabei spielt vor allem die letzte Diktatur (1964-1985) eine Rolle, in der sich politische soziale Bewegungen¹⁰⁰ formten und die Arbeiterpartei PT *Partido trabalhadores* entstand. Dieses Kapitel gibt kurz den geschichtlichen Kontext und Faktoren wieder, die mit dem Entstehen der sozialen Bewegungen, der Arbeiterpartei PT und ihrer Arbeit im Zuge des Orçamento Participativo in Zusammenhang stehen.

3.1 Das Aufkommen linker politischer Bewegungen

Soziale Bewegungen bildeten sich gegen Ende der letzten Diktatur Brasiliens (1964-1985), nachdem die ohnehin eher schwachen linken Kräfte vom Militärregime bei seiner Machtübernahme 1964 zerschlagen worden waren. Von der neuen Regierung wurden damals nur noch zwei Parteien akzeptiert: Die regierungsnahen *Aliança Renovadora Nacional* (ARENA), „Nationale Erneuerungsallianz“ und die Oppositionspartei, *Movimento Democrático Brasileiro*, (MDB), „Brasilianische Demokratische Bewegung“.¹⁰¹

Während der Diktatur erfolgten rapide Veränderungen in den demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen des Landes. Neben dem schnellen wirtschaftlichem Wachstum in den 60er und Anfang der 70er Jahre, der

¹⁰⁰ Soziale Bewegungen werden hier definiert als gesellschaftliche Protest-Gruppierungen, die mehr oder minder dauerhaft zusammengeschlossen sind, gegen bestimmte, für sie als bedrohlich empfundene Mißstände angehen und sich jenseits parteipolitischer Bindungen engagieren. Definiert nach Boris, Dieter, Soziale Bewegungen in Lateinamerika, in: Sterr, Albert (Hrsg.), Die Linke in Lateinamerika. Analysen und Berichte, Köln 1997, S. 300; im folgenden: Boris, Dieter, 1997.

¹⁰¹ Vgl. Sader, Emil/Silverstein, Ken, „Keine Angst vor besseren Zeiten“. Lula, die PT und Brasilien, Köln 1994, S. 20; im folgenden: Sader, Emil/Silverstein, Ken, 1994.

zunehmenden Industrialisierung, der Verstädterung und der Landflucht¹⁰² wuchs die Disparität bei der Einkommensverteilung.¹⁰³

Im Zuge der darauffolgenden wirtschaftlichen Depression Ende der 70er Jahre, unter der vor allem die ärmeren Schichten der Bevölkerung litten, begann sich langsam ein Widerstand gegen die Regierung zu organisieren, der sich gegen die Wirtschaftspolitik und die politische Unterdrückung durch das Regime richtete. Ein weiterer Grund für das Entstehen der sozialen Bewegungen könnte die Tatsache sein, daß die brasilianische Diktatur versuchte - wie viele andere Diktaturen Lateinamerikas, wenn sie ihre Machtfrage als gelöst ansehen - sich aufgrund des internationalen Druckes zu institutionalisieren und damit auch zu legitimieren, so daß leichte Lockerungen der Repressionen folgten, um Rückhalt im Volk zu bekommen. Dies ermöglichte für soziale Bewegungen neue Spielräume.¹⁰⁴

Die Gewerkschaften und die katholische Kirche bildeten die Basis für diesen Widerstand. Während die ArbeiterInnen durch aktive Streiks protestierten, widersetzte sich die Kirche durch ihre offene Kritik an der Regierung und indem sie die Messen als Instrumente passiven Widerstands nutzte. Zudem unterstützte sie die Organisationen und Aktionen der Arbeiterklasse.¹⁰⁵ Die Arbeiterstreiks hatten vor allem das Ziel, die Eigenständigkeit und Emanzipation der arbeitenden Schichten herbeizuführen.¹⁰⁶

Während der Diktatur waren Gewerkschaften nur nach Zustimmung durch das Arbeitsministeriums legal. Dieses Arbeitsministerium war auch für die Tarifvereinbarungen zuständig. Verhandlungen konnten also nicht mit den Unternehmern selbst, sondern nur über die Regierung aufgenommen werden.¹⁰⁷ Dieser Umstand brachte die Arbeiter in eine prekäre Situation, insbesondere 1977 als sich die wirtschaftliche Lage weiter verschärfte, da die

¹⁰² In Porto Alegre beispielsweise nahm die Bevölkerung in ausgesprochen starkem Maße zu. Während 1960 noch über 600 000 Einwohner lebten, waren es 1980 bereits mehr als eine Million. Vgl. Abers, Rebecca, 2000a, S. 35.

¹⁰³ Vgl. Sader, Emil/Silverstein, Ken, 1994, S. 14.

¹⁰⁴ Vgl. Boris, Dieter, 1997, S. 289.

¹⁰⁵ Vgl. Sader, Emil/Silverstein, Ken, 1994, S. 41.

¹⁰⁶ Vgl. Pont, Raúl, Der rote Stern über Brasilien, in: Sterr, Albert (Hrsg.), Die Linke in Lateinamerika. Analysen und Berichte, Köln 1997, S. 206; im folgenden: Pont, Raúl, 1997.

¹⁰⁷ Vgl. Sader, Emil/Silverstein, Ken, 1994, S. 42-49.

Lebenshaltungskosten um 22,5 % gestiegen waren und ein Produktionsrückgang zu Entlassungen führte. Als sich zudem herausstellte, daß die Regierung die offiziellen Angaben über die Inflationsrate manipuliert hatte, begannen sich ArbeiterInnen zu organisieren. Die ersten Streiks begannen 1978.¹⁰⁸ Ausgehend vom Südosten, dem industrialisiertesten Teil des Landes, kam es zu Streiks unter den ArbeiterInnen, die sich 1979 nach und nach im ganzen Land ausbreiteten.¹⁰⁹ BORIS bezeichnet diese großen Streikbewegungen als „novo sindicalismo“¹¹⁰, da diese Arbeiterstreiks auch mit Unterstützung kirchlicher und religiöser Basisgemeinden, sowie neuen Frauenbewegungen und Nachbarschafts- und Stadtteilbewegungen stattfanden.¹¹¹ Trotz der Unterdrückung dieser Streiks durch das Militär blieben die Aufstände nicht aus. Unter dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Druck leitete die Militärregierung schließlich im Dezember 1979 die politische Öffnung der Diktatur - die brasilianische *abertura* - unter der Kontrolle des Militärs ein. Dieser Prozeß dauerte 10 Jahre an, da er schrittweise und kontrolliert durchgesetzt werden sollte. Auf beiden Seiten, also auf der militärischen und der oppositionellen wechselten sich Stagnation, Fortschritt, und Rückschritt ab.¹¹² Die Wahl des Staatspräsidenten am 15. Januar 1985 beendete offiziell die Diktatur.¹¹³ Die Verabschiedung der neuen Verfassung des 5. Oktober 1988 und die Direktwahl von Staatspräsident Fernando Collor de Mello am 17. Dezember 1989 stellten die Bedingungen einer formalen Demokratie ohne Einschränkung wieder her.¹¹⁴

Die während der *abertura* verabschiedete Reform des Parteiengesetzes im Jahr 1979 erlaubte die Gründung neuer Parteien.¹¹⁵ So wurde das bisherige

¹⁰⁸ Vgl. Sader, Emil/Silverstein, Ken, 1994, S. 48f.

¹⁰⁹ Vgl. Abers, Rebecca, 2000a, S. 47.

¹¹⁰ Neuer Syndikalismus, eigene Übersetzung

¹¹¹ Vgl. Boris, Dieter, 1997, S. 298.

¹¹² Vgl. Vesper, Ernst, Die Reorganisation des Parteiensystems in Brasilien von 1979. Ein Beitrag zur Diskussion der Redemokratisierung in Lateinamerika, Frankfurt am Main u.a. 1993, S. 254ff; im Folgenden: Vesper, Ernst, 1993.

¹¹³ Auf die historischen Entwicklungen und einzelnen Dekrete, die zur Öffnung beitrugen, kann hier nicht eingegangen werden.

¹¹⁴ Der Begriff formale Demokratie soll darauf hinweisen, daß die Verwirklichung von Demokratie in Lateinamerika immer eine gewisse Schwierigkeit in sich birgt. Siehe dazu Mols, Manfred, 1985.

¹¹⁵ Vgl. Sader, Emil/Silverstein, Ken, 1994, S. 55.

Zweiparteien- zu einem Mehrparteiensystem erweitert. Zwischen 1979 und 1982 wurden sechs Parteien gegründet: Partido Popular (PP), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Democrático Social (PDS), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Democrático Social (PDT) und Partido Trabalhadores (PT).¹¹⁶ Die Anzahl der neuen Parteien ist ein Ausdruck für die politische Mobilisierung der Gesellschaft. Zudem bildeten sich neue Organisationen wie Menschenrechtsgruppen, feministische Gruppierungen, Nachbarschaftskomitees, Müttervereinigungen und andere Bewegungen,¹¹⁷ wie zum Beispiel 1984 die Landlosen-Bewegung MDT, *Movimento dos Sem Terra*. „Die Breite, Vielfalt und vergleichsweise hohe Autonomie der sozialen Bewegungen sind gerade vor dem Hintergrund der jahrelangen Kritik und Opposition gegenüber diesem autoritären Staat erklärbar“, schreibt BORIS¹¹⁸. Diese *movimentos* und bürgerlichen Organisationen demonstrieren, daß die Gesellschaft anfang, spontan ihre Interessen zu artikulieren.¹¹⁹ Es gab einen Trend, der für die Errichtung neuer Modelle mit demokratischeren Entscheidungsfindungs- und Willensbildungsprozessen stand, und von den Parteien vor allem des linken Spektrums propagiert wurde, die einen partizipativen Diskurs einleiteten.¹²⁰

Gegen Ende der 80er Jahre ließen die Aktivitäten der politischen Bewegungen im ganzen Land jedoch allmählich wieder nach.¹²¹ In der Wissenschaft werden unterschiedliche Gründe dafür diskutiert, wie beispielsweise der Wegfall eines ‘Feindes’, der oppositionelle Bewegungen auslöst, oder auch das Erreichen des ‘Zieles’, nämlich die Wiederherstellung der Demokratie.¹²² Außerdem wurden durch die Wiedezulassung der Parteien die politischen Aktivitäten erneut durch diese kanalisiert.¹²³

¹¹⁶ Vgl. Vesper, Ernst, 1993, S. 195.

¹¹⁷ Vgl. Sader, Emil/Silverstein, Ken, 1994, S. 56.

¹¹⁸ Boris, Dieter, 1979, S. 298.

¹¹⁹ Vgl. Cardoso, Ruth, Corrêa, Leite, Popular Movements in the Context of the Consolidation of Democracy, in: Working Papers of the Helen Kellogg Institute for International Studies, Nr. 120, March 1989, S. 1; im folgenden: Cardoso, Ruth, 1989.

¹²⁰ Vgl. Cardoso, Ruth, 1989, S. 5.

¹²¹ Vgl. Abers, Rebecca, 2000a, S. 34.

¹²² Vgl. ebenda.

¹²³ Vgl. Birle, Peter, Zivilgesellschaft in Lateinamerika, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Lexikon der Politik, Bd. 4, München 1995, S. 648; im folgenden: Birle, Peter, 1995.

Wie in ganz Brasilien, so bildeten sich auch in Porto Alegre, das seit den 50er Jahren durch seine Industrie an nationaler Bedeutung gewonnen hatte, Vereinigungen und Organisationen, vor allem Nachbarschaftsvereinigungen. Das Aufkommen politischer Bewegungen war in Porto Alegre besonders stark. Dies könnte damit zusammenhängen, daß neben Rio de Janeiro Porto Alegre die einzige Stadt war, in der in den 80er Jahren der in *favelas*¹²⁴ lebende Bevölkerungsanteil um 13% angestiegen war.¹²⁵ Die neu entstandenen Nachbarschaftsvereinigungen unterscheiden sich stark von den traditionellen, die es vor der Diktatur gab. Die ursprünglichen Nachbarschaftsvereinigungen der 50er Jahre waren von 'oben' aufgesetzte, durch die Regierung eingeleitete Vereine, denen es an Autonomie fehlte.¹²⁶ So wurde zum Beispiel 1983 die *União das Associações de Moradores de Porto Alegre* (UAMPA) gegründet, eine Organisation, die wiederum sämtliche Nachbarschaftskomitees vereint und als Netzwerk zur besseren Koordinierung der Aktionen der verschiedenen Stadtteile dienen sollte.¹²⁷ Die Gründung der UAMPA war ein entscheidender Schritt für die Neuartigkeit der Nachbarschaftsvereinigungen, die mit dem traditionellen Verhältnis zwischen Vereinigungen und Regierung gebrochen hatten.¹²⁸ Bei den ersten Bürgermeisterwahlen vom 15. November 1985 wurde Alceu Collares aus der PDT Bürgermeister der Stadt Porto Alegre. Collares hielt im Laufe dieses Jahres viele Treffen mit der UAMPA ab, um über die Durchführung von Reformen zu diskutieren. Es wurden bereits Forderungen nach neueren, offeneren und stärker partizipatorischen Entscheidungsgremien von den Einwohnervereinigungen laut, denen Collares auch nachkommen wollte. Die Ausarbeitung eines neuen Gesetzes, das eine Ratsversammlung vorsah, die den Nachbarschaftsvereinigungen 60% der Ratssitze geben wollte, 30% den professionellen Vereinigungen und nur 10% der Regierung,¹²⁹ zog sich ein Jahr lang hin und wurde schließlich von den Stadträten abgelehnt. Der Wille

¹²⁴ Favelas sind die Armenviertel Brasiliens.

¹²⁵ Vgl. Abers, Rebecca, 2000a, S. 37.

¹²⁶ Vgl. Baierle, Sérgio, Gregório, A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre, in: Coleção Cadernos da CIDADE, Vol. 4, Nr. 6, Junho 1998, S.11; im folgenden: Baierle, Sergio, 1998b.

¹²⁷ Vgl. Abers, Rebecca, 2000a, S. 41.

¹²⁸ Vgl. Baierle, Sérgio, Gregório, 1998b, S. 12.

¹²⁹ Vgl. Abers, Rebecca, 2000a, S. 41.

der Regierung Collares zu politischen Reformen wurde mehr und mehr angezweifelt. Dennoch hatten die Diskussionen dazu beigetragen, sich Gedanken zu machen und Ideen zu formulieren wie so ein partizipatives Gremium aussehen könnte. Hier wurden zum ersten Mal Pläne für die Implementierung eines partizipativen Entscheidungsprozesses in bezug auf das Haushaltsbudget der Stadt angeführt. Es war eine Phase des Ideenaustausches in der Bevölkerung. FASE, eine lokale NGO, verteilte Informationsmaterial, welches über die Herkunft und Verwendung öffentlicher Mittel informieren sollte. UAMPA versuchte sich weiterhin mit dem amtierenden Bürgermeister Collares zu treffen, um Ideen auszutauschen, wie die Teilhabe am Planungsprozeß ermöglicht werden könnte, ohne jedoch erfolgreich zu sein. Die Bewegungen verloren gegen Ende der 80er Jahre an Bedeutung, und auch die Aktivitäten innerhalb der UAMPA gingen stark zurück.¹³⁰

3.2 Die Arbeiterpartei - *Partido trabalhadores (PT)*

Die Parteienlandschaft Brasiliens ist mit 39 Parteien¹³¹ eine der fragmentiertesten der Welt.¹³² Keine der sich vormals etablierten Parteien überdauerte die Diktatur. Verglichen mit den anderen Parteien moderner lateinamerikanischer Staaten sind die brasilianischen Parteien - wie bereits vor der Diktatur, durch ihre Fragilität gekennzeichnet.¹³³

Entstehung der PT

Die PT wurde im Zuge der großen Streikwellen in den Industriezentren um São Paulo in der letzten Phase der Militärdiktatur am 10. Februar 1980 von unterschiedlichen oppositionellen Kräften gegründet. Die Entstehung der Partei

¹³⁰ Vgl. ebenda, S. 41ff.

¹³¹ Vgl. Nohlen, Dieter (Hrsg.), Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und der Karibik, Opladen 1993, S. 143f.

¹³² Vgl. Mainwaring, Scott, Brasil. Partidos Débiles, Democracia Indolente, in: Mainwaring, Scott/Scully, Timothy, R., La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina, Santiago 1995, S. 305; im folgenden: Mainwaring, Scott, 1995.

¹³³ Vgl. Mainwaring, Scott, 1995, S. 291ff, und Hagopian, Frances, „Democratic by undemocratic Means“? Elites, Political Pacts, and Regime Transition in Brazil, in:

ist für die Weiterentwicklung der brasilianischen Linken von erheblicher Bedeutung.¹³⁴ Neben zentralen Akteuren wie den ArbeiterInnen und Gewerkschaften, waren auch christlich orientierte Gruppierungen, Stadtteil-, Frauen- und Landarbeiterbewegungen, linke revolutionäre Gruppen und Menschenrechtsaktivisten in der Partei vertreten.¹³⁵ Dabei wurde die Gründung der PT anfangs noch durch die Militärregierung erschwert, die eine kontrollierte Transformation des politischen Systems von der Diktatur hin zur Demokratie anstrebte. Repressionen in Form von Verhaftungen der Mitglieder oder Brandstiftung in den Parteizentralen gehörten ebenso zu den Instrumenten der Regierung,¹³⁶ wie besondere Auflagen und Formalitäten,¹³⁷ die die Registrierung der Partei behindern oder verzögern sollten.

Die PT war die kleinste der neuen Parteien, und entstand außerhalb des Nationalkongresses.¹³⁸ Sie war die erste Partei, die nicht auf Bestreben einer Elite hin gegründet wurde¹³⁹ und konzentrierte sich zunächst weitgehend auf ihre Arbeit auf lokaler Ebene.¹⁴⁰ Die Organisation der Partei übernahmen Gewerkschaftsführer, z.B. Luis Inácio da Silva von der Metallarbeitergewerkschaft in São Paulo, der 1978 den ersten Streik Brasiliens während der Diktatur in einem LKW-Werk in São Bernardo anführte,¹⁴¹ wie auch Olívio Dutra, der als Vorsitzender der Bank-Gewerkschaft ebenfalls streikte und als 1. Bürgermeister Porto Alegres unter der Regierung der PT im Jahr 1988 das Orçamento Participativo einführte.¹⁴²

Domínguez, Jorge, I. (Hrsg.), *Authoritarian and Democratic Regimes in Latin America*, New York/London 1994, S. 350.

¹³⁴ Vgl. Boris, Dieter, 1979, S. 298.

¹³⁵ Vgl. Wolf, Michaela, „Veränderung von unten“: PT und Basisbewegungen - Agenten der gesellschaftlichen Transformation, in: Schelsky, Detlev/Zoller, Rüdiger (Hrsg.), *Brasilien. Die Unordnung des Fortschritts*, Frankfurt am Main 1994, S. 346; im folgenden, Wolf, Michaela, 1994.

¹³⁶ Vgl. Sader, Emil/Silverstein, Ken, 1994, S. 59.

¹³⁷ Vgl. Vesper, Ernst, 1993, S. 190ff.

¹³⁸ Vgl. ebenda, S. 200.

¹³⁹ Vgl. Sader, Emil/Silverstein, Ken, 1994, S. 59.

¹⁴⁰ Vgl. Franche, Marc-André, *Concertación, y acuerdos: La experiencia de Porto Alegre*, in: *Cuadernos de Futuro, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, 13, La Paz 2000, S. 34; im folgenden, Franche, Marc-André, 2000.

¹⁴¹ Vgl. Sader, Emil/Silverstein, Ken, 1994, S. 49.

¹⁴² Vgl. ebenda, S. 130.

Ideologie

Die PT hat vor allem zwei ideologische Grundrichtungen.

„The experience of the PT in its municipal governments points towards a path of democratic reform of the State and of social policies that confronts the currently fashionable neoliberal conceptions, at the same time that it challenges the lines of the authoritarian, centralising and populist State with which Brazilian society has historically lived“¹⁴³,

meint NYLEN. Die PT richtet sich vor allem gegen die klientelistische, patrimonialische¹⁴⁴ Politik, die vor allem auf lokaler Ebene die politische Struktur Brasiliens bestimmt.¹⁴⁵ Unter Klientelismus ist dabei der reziproke Austausch von Ressourcen zweier ungleich starker Parteien zu verstehen, wobei die schwächere abhängiger von der stärkeren ist, da diese über den Zugang von Mitteln verfügt, die von der schwächeren Partei benötigt werden. Diese Patron-Klientel Verbindung ist dabei auf einer Verhandlungsbasis verankert und durch ihren nichtinstitutionalisierten, ungleichen, personellen und individuellen Charakter gekennzeichnet.¹⁴⁶ Die Ressourcen des Patrons können ökonomischer, persönlicher oder politisch-administrativer Art sein, während die Ressourcen des Klienten entweder materieller Art sind oder in Loyalität und Zustimmung bestehen.¹⁴⁷ Das folgende Beispiel soll diese Definition veranschaulichen:

„Traditionell wurden Wahlen in dieser Region von den Großgrundbesitzern überwacht, den sogenannten coronéis, die seit langem die Region beherrschten und nach wie vor einen bedeutenden Einfluß ausüben. Die coronéis sorgten für

¹⁴³ Nylen, William, *The Workers Party in Rural Brazil*, in: NACLA, Report on the Americas, Vol. XXIX, Nr. 1, July/August 1995, S. 27-32 (32); im folgenden: Nylen, William, 1995.

¹⁴⁴ Mit Patrimonialismus ist das Verhalten von politischen Führern gemeint, die den Staat wie ihr Eigentum betrachten, dabei unterscheiden sie nicht klar zwischen eigenem und öffentlichem Besitz. Vgl. Mainwaring, Scott, *Rethinking Party systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*, Stanford 1999, S. 179; im folgenden: Mainwaring, Scott, 1999.

¹⁴⁵ Vgl. Macaulay, Fiona, 'Governing for Everyone': the Workers' Party Administration in São Paulo, 1989-1992, in: *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 15, Nr. 2, May 1996, S. 211-229 (213); im folgenden: Macaulay, Fiona, 1996.

¹⁴⁶ Vgl. Mainwaring, Scott, 1999, S. 177.

¹⁴⁷ Vgl. Caciagli, Mario, *Klientelismus*, in: *Lexikon der Politik*, Bd. 4, München 1995, S. 292.

Lebensmittel, Transportmöglichkeiten und am Wahltag selbst auch für Geld - und weitere Geschenke, wenn die Wahl ihren Erwartungen gemäß ausgegangen war. Häufig erhielten die KleinbäuerInnen die Hälfte einer Banknote oder einen einzelnen Schuh. Die jeweils andere Hälfte erhielten sie nach der Wahl, wenn die coronéis feststellten, daß sie nicht hintergangen worden waren.“¹⁴⁸

Gegen diese politische Tradition¹⁴⁹ richtet sich die politische Ideologie der PT. Das Instrument, um diese Tradition zu brechen, ist für die PT die Stärkung der Zivilgesellschaft.¹⁵⁰ Diese Zivilgesellschaft konstituiert sich dabei in den einzelnen Bewegungen.

Die PT, die sich aus verschiedenen basisdemokratischen sozialen Bewegungen rekrutierte, läßt dabei die Autonomie dieser Bewegungen auch innerhalb der Partei zu und versucht sie zu fördern. Das charakterisiert das eigentlich Neue der brasilianischen Partei. Anfänglich war die Aufnahme in die Partei an die Bedingung geknüpft, bereits Mitglied in mindestens einer Basisgruppe oder sozialen Bewegung zu sein, wobei die Mitgliedschaft in beiden Sphären soweit wie möglich getrennt behandelt werden sollte.¹⁵¹ Die Satzung der PT, in der explizit unterschiedliche Tendenzen zugelassen werden, gibt der Partei eine verhältnismäßig pluralistische Ausrichtung. Das kennzeichnet unter anderem den Bruch mit traditionellen linken Parteien.¹⁵² WOLF meint dazu:

„[So] fließen die politischen Forderungen der sozialen Bewegungen in einer Partei zusammen, die durch verschiedene Instrumentarien eine fortwährende Wechselwirkung zwischen Basis und Parteiführung gewährleistet.“¹⁵³

Die Politik der PT soll vor allem die sozial schwächere Bevölkerung unterstützen, denn sie ist die vom Klientelismus am stärksten betroffene

¹⁴⁸ Sader, Emil/Silverstein, Ken, 1994, S. 137.

¹⁴⁹ Mehr zur Entstehung und Charakterisierung dieser politischen Tradition findet man in: Graham, Richard, *Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil*, Stanford 1990, oder in: Hagopian, Frances, *Traditional Politics and Change in Brazil*, Cambridge 1996.

¹⁵⁰ Hier wird die Definition Birles übernommen: Unter Zivilgesellschaft in Lateinamerika versteht man „die Gesamtheit der zwischen Privatsphäre (Individuum, Familie) und Staat angesiedelten Vereinigungen, Gruppen, Organisationen und Netzwerke ..., die über ein Mindestmaß an Autonomie gegenüber dem Staat verfügen und deren Zielsetzungen sich im weitesten Sinne an öffentlichen Belangen orientieren“. Birle, Peter, 1995, S. 647.

¹⁵¹ Vgl. Wolf, Michaela, 1994, S. 349.

¹⁵² Vgl. Boris, Dieter, 1979, S. 298f.

Schicht.¹⁵⁴ Sie kennt ihre Rechte nicht, und die Verteilung von Ressourcen. Investitionen wurden bis dahin wie Geschenke betrachtet.¹⁵⁵ Gleichzeitig versteht sich die PT als eine Massenpartei.¹⁵⁶ Die zentrale Philosophie der PT besteht darin, daß der soziale Wandel aus der Gesellschaft kommen muß. So sollen sich die sozial schwachen Bevölkerungsschichten organisieren und in die politische Entscheidungs- und Willensbildung eingebunden werden, was traditionell sonst nur den Eliten¹⁵⁷ möglich war.¹⁵⁸ Nachdem diese ihre Interessen artikuliert hätten, sei es jetzt an der Zeit die Interessen der benachteiligten Schichten zu formulieren.¹⁵⁹ Die PT zielt auf eine demokratische Reformierung ab, die vom Staat ausgeht und eine stärker sozial orientierte Politik ermöglichen soll. „Die sozialdemokratischen Regierungen haben in den letzten Jahren viel neoliberale Politik betrieben, aber keine sozialdemokratische.“¹⁶⁰ Aus Sicht der PT kann die lange Tradition des Klientelismus, Populismus und Patrimonialismus Brasiliens durchbrochen werden, indem eine Zivilgesellschaft aufgebaut wird, die ihre Rechte einfordert. Damit plädiert die Partei für die radikalste Form einer Demokratisierung.¹⁶¹ Der Unterschied zu anderen demokratischen Parteien, die sich gegen Ende der Diktatur ebenfalls für eine Demokratisierung einsetzten, wie beispielsweise die PMDB, liegt dabei im Bruch mit den oligarchischen, klientelistischen Strukturen.¹⁶² Die Politik der PT wird daher oft als „new-style politics“¹⁶³ bezeichnet. MAINWARING beurteilt diese Partei als eine, die auch außerhalb

¹⁵³ Wolf, Michaela, 1994, S. 346.

¹⁵⁴ Vgl. Herzberg, Carsten, Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre, Münster 2001, S. 96; im folgenden: Herzberg, Carsten, 2001.

¹⁵⁵ Vgl. Baierle, Sérgio, Gregório, 1998b, S. 11f.

¹⁵⁶ Vgl. Vesper, Ernst, 1993, S. 201.

¹⁵⁷ Gemeint sind hier die politischen Führungsgruppen Brasiliens, vor allem Landaristokratie, Kaffeebarone und Mineralproduzenten, die in Brasilien seit der Unabhängigkeit als herrschende Schicht wirtschaftliche, militärische (während der Diktatur) und politische Macht ausübten und auch auf kommunaler Ebene die Stadtverwaltungen unter sich hatten. Vgl. Kantor, Harry, Patterns of Politics & Political Systems in Latin America, Chicago, 1969, S. 649- 656.

¹⁵⁸ Vgl. Franche, Marc-André, 2000, S. 34.

¹⁵⁹ Vgl. Machado, João, Brasil: Gobierno del PT. Programa Económico y Socialismo, in: crítica De Nuestro Tiempo. Revista Internacional de Teoría y Política, Año III, Nr. 8, Abril/Mayo/Junio 1994, S. 99-107(101); im folgenden: Machado, João, 1994.

¹⁶⁰ Machado, João, 1994, S. 99. Eigene Übersetzung.

¹⁶¹ Vgl. Sader, Emil/Silverstein, Ken, 1994, S. 118.

¹⁶² Vgl. Franche, Marc-André, 2000, S. 34.

des Wahlkampfmomentes funktioniere. Zudem halte sie an Prinzipien fest und nehme lieber Stimmenverluste in Kauf, als ihr Programm zu ändern.¹⁶⁴

Fungieren der PT in Porto Alegre

In Porto Alegre wurden die Stadtbezirke von den *associações de bairros*, den Nachbarschaftsvereinigungen, beherrscht. Diese waren nicht besonders einflußreich und für die gewöhnliche Bevölkerung nicht zugänglich.¹⁶⁵ Zudem standen sie, wie weiter oben geschildert, der Regierung sehr nahe.

Nach der Diktatur wurde Brasilien dezentralisiert. Die Kommunen, die zuvor lediglich die Aufgabe hatten, die Entscheidungen von oberer Instanz auszuführen, waren dadurch zunächst überfordert.¹⁶⁶ Als die Arbeiterpartei PT 1989 in Porto Alegre die Kommunalwahlen gewann, waren partizipatorische Elemente zunächst auf allen Ebenen politischer Entscheidungen und Instanzen vorgesehen. Doch als die unerfahrene junge Partei die Verwaltung übernahm, wurde die Schwierigkeit dieses Unternehmens deutlich, und selbst die grundlegenden kommunalen Dienstleistungen und Verwaltungstätigkeiten erwiesen sich als schwierige Aufgabe.¹⁶⁷ Zudem sah sich die neue Verwaltung einer katastrophalen ökonomischen Situation gegenüber. Die Inflationsrate hatte inzwischen einen Wert von ca. 1.800%¹⁶⁸ erreicht. Die vorherige Stadtverwaltung hatte es versäumt, geordnete Verwaltungsstrukturen aufzubauen und eine sehr hohe Verschuldung hinterlassen.¹⁶⁹

Um die prekäre finanzielle Lage zu bewältigen, wurden die Verwaltungsstrukturen erneuert.

¹⁶³ Vgl. Macaulay, Fiona, 1996, S. 213.

¹⁶⁴ Vgl. Mainwaring, Scott, 1995, S. 311.

¹⁶⁵ Vgl. Abers, Rebecca, Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre, in: Cadernos da CIDADE, Vol. 5, Nr. 7, Mai 2000, Porto Alegre, S. 5f; im folgenden: Abers, Rebecca, 2000b.

¹⁶⁶ Vgl. Franche, Marc-André, 2000, S. 33.

¹⁶⁷ Vgl. Abers, Rebecca, 2000b, S. 9.

¹⁶⁸ Der Wert von 1.782,9% wurde an dieser Stelle aufgerundet, vgl. Brunet, Luciano, La experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, unveröffentlichtes Manuskript, 2001, S. 5; im folgenden: Brunet, Luciano, 2001a.

¹⁶⁹ Vgl. auch Abers, Rebecca, 2000a, S. 54

Zum einen wurde eine kommunale Steuerreform durchgeführt. Die kommunale Grundstückssteuer IPTU, *Imposto Predial e Territorial Urbano*, wurde nun in Abhängigkeit der Grundstücksgröße und deren Wert erhoben. Zuvor betrug die einheitliche Abgabe 1,2%, während nun je nach Grundstücksgröße Steuern von 0,6% bis 1,4% erhoben werden. Die kommunale Mehrwertsteuer ISSQN, *Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza*, wurde nun in verschiedene Bereiche unterteilt. Außerdem wurden Müllgebühren erhoben.¹⁷⁰ Die ITBI, *Imposto sobre a Transmissão Intervivos*, eine Steuer, die beim Verkauf von Immobilien erhoben wird, wirkt den Bodenspekulationen entgegen.¹⁷¹

Zum anderen wurde der bürokratische Verwaltungsapparat dezentralisiert.¹⁷² Zudem entschied sich die PT, die Bevölkerung bei der Entscheidung über die Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel einzubeziehen. Denn insbesondere die Ausarbeitung des Haushaltsplans und die Verwendung der Haushaltsgelder waren aufgrund mangelnder Transparenz als dunkle Angelegenheiten verklärt. Partizipation seitens der Gesellschaft war nicht möglich und Korruption an der Tagesordnung.¹⁷³

Die Umsetzung der Idee eines partizipativen Haushaltplans, *Orçamento Participativo*, dauerte auch aufgrund der vielen Probleme, die die neue Regierung bei der Übergabe der Verwaltung erbte, zwei Jahre. Erst 1990 wurde ein grundsätzliches *Procedere* festgelegt, das effektiv erschien.¹⁷⁴

Ein weiteres Anliegen der PT zur Durchführung eines partizipativen Haushalts war, die Partizipation in den einzelnen Stadtteilen in Gang zu bringen. Obwohl es in einigen Regionen starke Bürgerorganisationen gab, war die Mehrzahl der Stadtviertel Porto Alegres ohne organisierte Vereine, die in partizipatorischen Foren auf legale Weise die Bürger hätten vertreten können.¹⁷⁵ Zudem wurde das *Orçamento Participativo* von den privaten Medien schlichtweg ignoriert.¹⁷⁶

¹⁷⁰ Zudem erhalten die Kommunen einen proportional festgelegten Teil der steuerlichen Einnahmen des Staates.

¹⁷¹ Vgl. Herzberg, Carsten, 2001, S. 94f.

¹⁷² Vgl. Rehaag, Regine, Die Gauchos bestimmen selbst, in: ILA Nr.239, Oktober 2000, S. 24-29 (25); im folgenden: Rehaag, Regine, 2000.

¹⁷³ Vgl. Franche, Marc-André, 2000, S. 35.

¹⁷⁴ Vgl. Brunet, Luciano, 2001, S. 11f.

¹⁷⁵ Vgl. Abers, Rebecca, 2000b, S. 9f.

¹⁷⁶ Vgl. Rehaag, Regine, 2000, S. 29.

Gleichzeitig gab es viele Regionen, in denen die ‘lokalen Bosse’¹⁷⁷ eines Viertels als Vertreter für ihren Bezirk abstimmten, ohne der anwohnenden Bevölkerung ein Mitspracherecht zu gewähren.¹⁷⁸ Ferner entwickelten sich auch Formen des Halb-Klientelismus, der in Porto Alegre *Inchaço* genannt wird.¹⁷⁹ Daher mußte die Stadtverwaltung diese unorganisierten Stadtviertel aufsuchen, um die Bürger über ihre Rechte zu informieren und sie zur Partizipation zu motivieren.¹⁸⁰ Dieses Unternehmen wurde zunehmend erfolgreicher, da die Bürger oft die Investitionen sahen, die in Nachbarvierteln getätigt worden waren und sich so motivieren ließen.¹⁸¹ Zudem ist die durch die PT erfolgte Aufklärung der Bevölkerung relevant, um die Zivilgesellschaft zu stärken:

„Wiederholt wurde die historische Schwäche der Z.(ivilgesellschaft) in Lateinamerika¹⁸² als Erklärungsfaktor für das Scheitern demokratischer Systeme und die Etablierung autoritärer Herrschaft genannt. Demnach verhinderten das koloniale Erbe, das Fehlen konkurrierender Machtzentren, oligarchische Strukturen sowie klientelistische und populistische Herrschaftstechniken die Herausbildung autonomer gesellschaftlicher Handlungssphären, wie sie als Voraussetzung für funktionierende Demokratien gelten.“¹⁸³

3.3 Zwischenfazit

Die Entstehung des Orçamento Participativo kann weder allein mit den politischen Bewegungen noch allein mit der Politik der PT erklärt werden. Es sind vielmehr zwei parallele Faktoren, die in ihrer Kombination den Prozeß der vermehrten Beteiligung der Bürger an der Politik voranbrachten.

¹⁷⁷ Der Begriff wurde von Abers übernommen. Darunter werden die politischen Machthaber, meistens Großgrundbesitzer verstanden. Das portugiesische Wort ist coronel. Vgl. Abers, Rebecca, 2000a, S. 233.

¹⁷⁸ Vgl. Abers, Rebecca, 2000b, S. 11-16.

¹⁷⁹ Darunter sind klientelistische Methoden des Stimmenfangs gemeint, wobei ‘lokale Bosse’ einer Region versuchen, auf traditionelle Art Stimmen für sich zu sichern, um sich als Delegierte der Regionalversammlungen, einem Gremium im OP-Prozeß, zu behaupten. Vgl. Abers, Rebecca, 2000b, S. 15.

¹⁸⁰ Vgl. Abers, Rebecca, 2000b, S. 11-16.

¹⁸¹ Vgl. Schwaiger, Eva, Das partizipative Budgeterstellungsmodell in Porto Alegre. Lokale Reformpolitik durch Stärkung der Zivilgesellschaft, in: Journal für Entwicklungspolitik, XII/3, 1996, S. 331-342, (336); im folgenden: Schwaiger, Eva, 1996.

¹⁸² Hervorhebung durch den Autor.

¹⁸³ Birle, Peter, 1995, S. 647.

Einerseits ist als Ursache die ununterbrochene Unterdrückung anzusehen, die in der Gesellschaft die Forderung nach Emanzipation hervorrief. Da diese sozialen Bewegungen sich gegen die traditionelle Politik wandten, wurden sie oft als emanzipatorische Bewegungen betrachtet, die sozialen Wandel zum Ziel hatten.¹⁸⁴ Gerade die Tatsache, daß schon die Streikenden während der Diktatur für mehr Partizipation eintraten, sowie, daß die UAMPA bereits mit dem Gouverneur über Methoden der Partizipation diskutierte, macht deutlich, daß der Wunsch nach Partizipation groß war. SCHWAIGER führt an, daß sich eben durch die klientelistischen Praktiken, die auf einer einseitigen Konstellation der Beziehung zwischen Zivilgesellschaft und Regierenden basierten, die Durchsetzung der Forderung in der Gesellschaft nach mehr Partizipation auf lokaler Ebene sich schneller durchsetzen konnte.¹⁸⁵

Andererseits war es die PT, die diese Ideen aufgriff und umsetzte. Wie bereits im vorherigen Kapitel erwähnt, ist für die Realisierung von Partizipation vor allem der Wille der Regierenden entscheidend. Dieses politische Engagement der Regierung spielt eine wichtige Rolle für die Entwicklung eines derartigen Systems und könnte als Beispiel für politische Problembewältigung dienen. Die Regierung versucht, eine alternative Lösung zu konzipieren.¹⁸⁶ Die Teilnahme an sozialen Bewegungen, Organisationen und Netzwerken kann als entscheidend für die Konsolidierung von Demokratie gewertet werden, aber auch funktionierende demokratische politische Institutionen sind essentiell für die Festigung der Demokratie.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Vgl. Abers, Rebecca, 2000a, S. 31.

¹⁸⁵ Vgl. Schwaiger, Eva, 1996, S. 333f.

¹⁸⁶ Vgl. Alemann, Ulrich von, 1978, S. 62.

¹⁸⁷ Vgl. Cardoso, Ruth, 1989, im Vorwort.

4 DAS ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

4.1 Begriffserklärung

Orçamento Participativo bedeutet partizipative Haushaltsplanung. Die Planung über die Verwendung der Haushaltsgelder vollzieht sich unter der Mitsprache und Mitentscheidung der Bürger.

Dies regelt Artikel 116 § 1° der *Lei Orgânica*¹⁸⁸ der Stadt Porto Alegre:

„Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.“¹⁸⁹

Bei den Haushaltsgeldern handelt es sich jedoch nur um die Gelder, die der Kommune für Investitionen zur Verfügung stehen. Dies sind – je nach Situation der Haushaltslage – zwischen 10 bis 18% des Gesamthaushalts der Kommune. Im Jahr 2000 lag das Mittelvolumen bei 64 Mio. Real und betrug 10% des Gesamthaushalts.¹⁹⁰

4.2 Die Verteilung der Steuern in Brasilien

Seit der brasilianischen Verfassung von 1988 ist Brasilien als föderativer Staat konzipiert, der in drei politisch-administrative Ebenen zu unterteilen ist: den Staatenbund, die Bundesstaaten¹⁹¹ und die Kommunen. Alle drei sind politisch und steuerrechtlich autonom. Jeder Bundesstaat hat seine eigene Verfassung und jede Kommune ihre *Lei Orgânica*.¹⁹² Die neue Staatsverfassung Brasiliens gibt den Kommunen mehr Verfügung über Ressourcen und eine größere finanzielle Unabhängigkeit, als es in anderen lateinamerikanischen Ländern der Fall ist. Die Behörden bekamen das Recht, zwei neue Steuern zu erheben.¹⁹³

¹⁸⁸ Die Lei Orgânica ist die Kommunalverfassung.

¹⁸⁹ Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, Capítulo III. Dos Orçamentos, Art. 116 §1. „Ausgehend von den Regionen des Munizipiums ist die Beteiligung der Einwohnerschaft in den Phasen der Ausarbeitung, Bestimmung und Begleitung der Ausführung des Mehrjahresplanes, der Haushaltsrichtlinien und des jährlichen Haushalts zu garantieren.“ Vgl. Herzber, Carsten, 2001, S. 42.

¹⁹⁰ Vgl. Regine Rehaag, 2000, S. 25f.

¹⁹¹ Insgesamt ist Brasilien in 26 Bundesstaaten unterteilt.

¹⁹² Vgl. Brunet, Luciano, 2001, S. 1.

¹⁹³ Vgl. Abers, Rebecca, 2000a, S. 28.

54% des Steueraufkommens in Brasilien stehen dem Bund zur Verfügung, die Bundesländer erhalten 29% der Steuern und die Kommunen 17%. Im Gegensatz dazu liegt der Prozentsatz in den Ländern der Dritten Welt im allgemeinen bei 10-15%. Den Kommunen der westlichen Länder stehen 40-60% der öffentlichen Mittel zur Verfügung.¹⁹⁴ Nicht vorhandenes Investitionskapital war das erste Problem des Orçamento Participativo, so daß es einer generellen Reform des fiskalischen Gesetzbuches der Kommune - *codigo fiscal municipal* - bedurfte. Als Folge stieg der aus den Steuern gewonnene Anteil der Investitionsmittel von 25% im Jahr 1989 auf 51% im Jahr 1996.¹⁹⁵

4.3 Das System

Zunächst folgt ein kurzer Überblick, wie das System des partizipativen Haushaltsplanes funktioniert. Auf alle Punkte, die damit in Zusammenhang stehen, wird im folgenden ausführlicher eingegangen werden.

Im OP ist verankert, daß die Bürger Porto Alegres in Debatten gemeinsam mit der Stadtverwaltung und mit Hilfe von Spezialisten für das jeweils folgende Jahr zwei Dinge festlegen:

- den Investitions- und Dienstleistungsplan, der die Projekte und Mittel für die Regionen bzw. die ganze Stadt beinhaltet, sowie
- die Geschäftsordnung, die das Verfahren des partizipativen Haushaltsplans bestimmt.

Da bei dem Verfahren jedes Jahr kleine Änderungen vollzogen werden, soll an dieser Stelle erneut darauf hingewiesen werden, daß der vorliegenden Arbeit die Geschäftsordnung des Jahres 2000¹⁹⁶ zugrunde liegt.

Es gibt zwei Arten von Versammlungen, in denen die Bürger ihre Anliegen hervorbringen können und untereinander im Diskurs über die wichtigsten Angelegenheiten abstimmen: die Regionalversammlungen und die

¹⁹⁴ Vgl. Rehaag Regine, 2000, S. 27.

¹⁹⁵ Vgl. Franche, Marc -André, 2000, S. 37.

¹⁹⁶ PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Regimento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais, Porto Alegre 2000; im folgenden: PMPA, 2000a.

Thematischen Versammlungen. Ziel der Regionalversammlungen und der Thematischen Versammlungen ist es, Prioritäten für die Verwendung der Gelder zu bestimmen. Jeder Bezirk bestimmt seine Prioritäten.¹⁹⁷ Es existiert eine vorher festgelegte Liste städtischer Belange: Wasserver- und Entsorgung, Wohnungsbau, Straßenbau, Erziehung, Sozialfürsorge, Gesundheit, Transport, Freizeitflächen, Sport und Freizeit, Stadtorganisation, Wirtschaftsentwicklung und Kultur. Zudem sollen die Bürger über anstehende Investitionen diskutieren und Projekte vorschlagen. Die beiden Versammlungen sind für alle Bürger offen.

4.3.1 Die Regionalversammlungen

Die Stadt Porto Alegre wurde in 16 Bezirke unterteilt, um damit den geographischen, sozialen und kulturellen Aspekten Geltung zu verschaffen. Die 16 Bezirke sind Humait/Naveg. Ilhas, Noroeste, Leste, Lomba do Pinheiro, Norte, Nordeste, Partenon, Restinga, Glória, Cruzeiro, Cristal, Centro-Sul, Extremo-Sul, Eixo Baltazar, Sul und Centro.¹⁹⁸ In jedem dieser Bezirke werden Versammlungen - sogenannte Regionalversammlungen - abgehalten, die die Belange der jeweiligen Stadtteile zum Gegenstand haben.

4.3.2 Die Thematischen Versammlungen

Zusätzlich zu den Regionalversammlungen finden Thematische Versammlungen zu fünf Plenarthemen statt, welche die ganze Stadt betreffen. Die Themenbezogenen Versammlungen sind wie folgt eingeteilt: 1. Erziehung, Kultur und Freizeit, 2. Gesundheit und Sozialfürsorge, 3. Wirtschaftliche Entwicklung und Besteuerung, 4. Verkehr und Transport, 5. Stadtplanung und Entwicklung unter städtischen und Umweltgesichtspunkten.¹⁹⁹ Thematische Versammlungen sind erst 1994 eingeführt worden. Sie sind deswegen so bedeutend, da sie sich nicht auf eine Region, sondern auf eine Thematik

¹⁹⁷ Priorität wird hier als Fachausdruck verwendet und ist gleichzusetzen mit den einzelnen Thematiken, wie zum Beispiel Wasserver- und Entsorgung.

¹⁹⁸ Eine genaue Übersicht über die 16 Bezirke findet sich in einer Karte im Anhang.

¹⁹⁹ Vgl. Rehaag, Regine, 2000, S. 25.

beziehen. So ist Bürgern, die zu einer bestimmten Thematik Vorschläge unterbreiten wollen, eine weitere Artikulationsmöglichkeit gegeben. Wenn Jugendliche beispielsweise ein Projekt zur Freizeitgestaltung vorschlagen möchten, so wird ihnen die Möglichkeit dazu in den Thematischen Versammlungen gegeben.

4.4 Die Organe²⁰⁰

Im folgenden sind die Organe aufgeführt, die im Prozeß der Entscheidungs- und Willensbildung für die Entstehung des Haushaltsplans entscheidend sind. Dabei können zwei Arten unterschieden werden: die Gremien der Bürger und die Gremien der Regierung.

4.4.1 Die Gremien der Bürger

4.4.1.1 Die Regionalversammlungen und die Thematischen

Versammlungen - *Assambleias Regionais e Assambleias Tématicas*

Wie in Kapitel 3 bereits beschrieben, können die Bürger in den Regionalversammlungen und Thematischen Versammlungen partizipieren. Die Aufgabe beider Versammlungen ist es, Prioritäten festzulegen, Investitionsforderungen zu stellen und Vorschläge für Projekte zu machen.

An beiden Versammlungen können grundsätzlich alle Einwohner Porto Alegres ab 16 Jahren teilnehmen.²⁰¹

4.4.1.2 Die Repräsentantenforen - *Foros de Delegados*

Die Repräsentanten der Delegierten- oder Repräsentantenforen haben die Aufgabe, die einzelnen Bezirke zu vertreten. Die Mitglieder des Delegiertenforums werden von den Bürgern bei der ersten Versammlung gewählt. Pro zehn Anwesenden wird ein Repräsentant gestellt. Diese breit angelegten kollektiven Gremien, die sich sporadisch treffen, sind für die

²⁰⁰ Zum besseren Vergleich und Verständnis werden bei ihrer ersten Nennung die Bezeichnungen der Organe jeweils auf Deutsch und Portugiesisch genannt.

²⁰¹ Vgl. Brunet, Luciano, 2001, S. 5.

Verständigung zwischen den Regionen zuständig. Sie tragen die Vorschläge für Projekte und Forderungen der Bürger zusammen und koordinieren diese.²⁰² Zudem kontrollieren sie die Umsetzung des Investitionsplans und die tatsächliche Ausführung der geplanten Maßnahmen der Stadtverwaltung.²⁰³ Jährlich werden ca. 1.000 Delegierte gewählt.²⁰⁴

4.4.1.3 Der OP-Rat - *Conselho do Orçamento Participativo*

Die Mitglieder des OP-Rats werden in der zweiten Versammlungsrunde von den Bürgern gewählt und zwar sowohl für die Regionalversammlungen als auch für die Thematischen Versammlungen. Dabei werden je nach Anteil der partizipierenden Bevölkerung zwei Abgeordnete und zwei Repräsentanten für jeden Bezirk bzw. für jede Thematik gestellt. Die Anzahl der Repräsentanten für die Regionen variiert - es sind in der Regel zwei Repräsentanten und zwei Stellvertreter. Sie ist jedoch proportional zu dem Prozentsatz der Wähler.²⁰⁵

Die folgende Tabelle gibt Aufschluß über die im Jahr 2000 geltenden Prozentsätze:

Anteil der Wähler	Anzahl der Repräsentanten
Unter 25 %	Keine
Zwischen 25-37,5 %	1 Stellvertreter
Zwischen 37,6-44,9 %	2 Stellvertreter
Zwischen 45-55,0 %	1 Repräsentant und 1 Stellvertreter
Zwischen 55,1-62,5 %	2 Repräsentanten
Zwischen 62,5-75 %	2 Repräsentanten und 1 Stellvertreter
Mehr als 75 %	2 Repräsentanten und 2 Stellvertreter

Tabelle 1: Geltende Prozentsätze der Repräsentanten des OP-Rats²⁰⁶

²⁰² Vgl. Herzberg, Carsten, 2001, S. 48.

²⁰³ Vgl. Regine Rehaag, 2000, S. 26.

²⁰⁴ Vgl. Marquetti, Adalmir, Democracia, equidade e eficiência: o caso do orçamento participativo em Porto Alegre, unveröffentlichtes Manuskript, o. J., S. 3; im folgenden: Marquetti, Adalmir, o. J.

²⁰⁵ Vgl. Brunet, Luciano, 2001, S. 16f.

²⁰⁶ Vgl. Brunet Luciano, 2001, S. 16f.

Zum OP-Rat gehören auch ein Repräsentant und ein Stellvertreter der Gewerkschaft der öffentlichen Angestellten SIMPA und ein Vertreter und Stellvertreter der Union der Anwohnerinitiativen von Porto Alegre, der UAMPA. Dazu kommen noch zwei Vertreter der Regierung. Das Planungsamt GAPLAN stellt einen Repräsentanten und einen Stellvertreter, ebenso das Bürgeramt CRC, die aber kein Stimmrecht haben.²⁰⁷ Insgesamt werden etwa 44 bis 46 Personen aufgestellt.²⁰⁸

Die Aufgabe des OP-Rats ist es, die Bürger zu repräsentieren, nachdem die Prioritäten festgelegt worden sind. In Zusammenarbeit mit der Regierung arbeitet der OP-Rat den öffentlichen Haushalts- und Investitionsplan aus. Um den Aufgaben der Haushaltsplanung gerecht zu werden, müssen die Mitglieder des OP-Rats an den vorgeschriebenen, extra organisierten Versammlungen und Seminaren teilnehmen.²⁰⁹

Die Repräsentanten des OP-Rats haben ein imperatives Mandat von einem Jahr; dieses kann eventuell um ein weiteres Jahr verlängert werden.²¹⁰ Jeder Repräsentant darf nur ein Amt ausführen. Er untersteht der direkten Kontrolle der Repräsentantenforen. Sein Mandat kann ihm jederzeit von den Repräsentantenforen entzogen werden.²¹¹

Seit 1993 wurde der OP-Rat neu organisiert. Es wurden zusätzlich aus organisatorischen Gründen zwei Kommissionen gebildet:

Bi-Kommission - *Comissão de Paridade*

Die Bi-Kommission setzt sich zusammen aus vier Mitgliedern des OP-Rats und vier Stellvertretern und aus vier Mitgliedern der Regierung (GAPLAN).²¹² Zu ihren Aufgaben gehört die Koordinierung des OP-Rats. Sie beruft die Sitzungen

²⁰⁷ Vgl. PMPA, 2000a, Cap. I, Art. 2, 3.

²⁰⁸ Vgl. Marquetti, Adalmir, o. J., S. 3; und CRC, Coordenação de Relações com a Comunidade, unveröffentlichte Präsentation, 2001, S. 31; im folgenden: CRC, 2001.

²⁰⁹ Vgl. PMPA, 2000a, Cap. III, Seção 3, Art. 21.

²¹⁰ Vgl. Marquetti, Adalmir, o. J., S. 3f.

²¹¹ Vgl. Genro, Tarso/de Souza, Ubiratan, Presupuesto Participativo: La experiencia de Porto Alegre, in: Utopias/Nuestra Bandera. Revista de Debate Político y Teórico, Vol. I, Nr. 183, 2000, S. 29-75, (50); im folgenden: Genro, Tarso/de Souza, Ubiratan, 2000.

des OP-Rats ein, legt die Tagesordnung fest, und wirkt vorbereitend für die Entscheidungen, da sie sowohl Informationen auf Seiten der Regierung als auch auf Seiten der Bevölkerung zusammenträgt.²¹³ Die Bi-Kommission hat weniger eine inhaltliche, sondern vielmehr eine organisatorische Funktion.

Tri-Kommission - *Comissão Tripartite*

In der Tri-Kommission sind drei Mitglieder des OP-Rats (und drei Stellvertreter), drei Mitglieder der SIMPA, Gewerkschaft der öffentlichen Angestellten und drei Mitglieder der Regierung (GAPLAN). Die Aufgabe der Tri-Kommission ist es, über den Personalstand im öffentlichen Dienst zu beratschlagen.²¹⁴ Die Tri-Kommission beeinflusst so behördeninterne Entscheidungen und Strukturen.

4.4.2 Die Gremien der Kommunalregierung

Die Regierung unterteilt sich in Exekutive und Legislative. Die Exekutive unterliegt dem Bürgermeister, der auf vier Jahre direkt vom Volk gewählt wird.²¹⁵ Der Bürgermeister, der ein Vetorecht für die Haushaltsbeschlüsse²¹⁶ hat, leitet die Stadtverwaltung und entscheidet über ihren Aufbau. Die Stadträte haben die Funktion der Legislative inne. Zudem sind Gremien geschaffen worden, die zwischen den Bürgern und der Regierung als Bindeglied fungieren: das Planungsamt und das Bürgeramt. In vorliegender Arbeit sollen die Aufgaben der jeweiligen Plenen in bezug auf das partizipative Haushaltsverfahren hin untersucht werden.

²¹² Vgl. PMPA, 2000a, Cap. III, Seção 1a, Art. 16, Parágrafo único und Herzberg, Carsten, 2001, S. 48.

²¹³ Vgl. PMPA, 2000a, Cap. III, Seção 1a, Art. 17.

²¹⁴ Vgl. Herzberg, Carsten, 2001, S. 48.

²¹⁵ Vgl. ebenda.

²¹⁶ Vgl. ebenda, S. 103.

4.4.2.1 Das Planungsamt - *Gabinete de Planejamento (GAPLAN)*

Das Planungsamt GAPLAN hat die Aufgabe, die Prioritäten und Anfragen der Bürger in Koordination mit den Sekretariaten der Regierung auf ihre Legitimität, sowie auf technische und finanzielle Aspekte hin zu untersuchen.²¹⁷ Zudem gibt das Planungsamt einen ersten Haushaltsentwurf ab²¹⁸ und leitet später im Verfahren die Ausführung des Investitionsplanes.²¹⁹

4.4.2.2 Das Bürgeramt - *Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC)*

Das Bürgeramt CRC ist die Koordinationsstelle der Stadtverwaltung und ist für den Kontakt zwischen Bevölkerung und Stadtverwaltung zuständig.²²⁰ Es kontaktiert die Bürger und informiert sie über das OP. Ferner gibt es zwei Abteilungen, wovon eine für die regionale Koordination zuständig ist, die Abteilung des CROP, *Relação dos Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo*, und die andere sich um die thematische Koordination kümmert, die Abteilung des CT, *Relação dos Coordenadores Temáticos do Orçamento Participativo*. Zudem gibt es in jedem Bezirk ein regionales Verwaltungszentrum, CAR, *Centros Administrativos Regionais*, welches das Bürgeramt vor Ort vertritt. Dadurch ist den Bürgern die Möglichkeit gegeben, sich direkt in ihrem Bezirk mit dem Bürgeramt in Verbindung zu setzen.²²¹

4.4.2.3 Die Sekretariate - *Secretarias*

Zusammen mit dem Planungsamt und dem Bürgeramt gibt es insgesamt 26 Stadtämter. Es sollen hier nicht alle Ämter aufgezählt werden, aber es handelt sich beispielsweise um das Gesundheitsamt, Wohnungsamt etc.²²² Im Verlauf des Orçamento Participativo können sie eigene Vorschläge machen und

²¹⁷ Vgl. Franche, Marc-André, 2000, S. 41.

²¹⁸ Vgl. Brunet, Luciano, 2001, S. 18.

²¹⁹ Vgl. Herzberg, Carsten, 2001, S. 48.

²²⁰ Vgl. Regine Rehaag, 2000, S. 24.

²²¹ Vgl. Herzberg, Carsten, 2001, S. 48f.

²²² Alle Sekretariate findet man auf der Homepage der Stadtverwaltung Porto Alegres unter : <http://www.portoalegre.rs.gov.br/dadosger/secret.htm>

Forderungen für Investitionen stellen. Sie haben auch die Möglichkeit, Gelder für Projekte mit sogenanntem Notcharakter zu reservieren.²²³ Außerdem führen sie die Projekte durch, die in ihr Aufgabengebiet gehören. Wird beispielsweise ein Wohnprojekt durchgeführt, so ist das Wohnamt für die Umsetzung zuständig.

4.4.2.4 Der Stadtrat - *Câmara Municipal*

Die Legislative wird vom Stadtrat ausgeführt. Die Stadträte werden in der Gemeinde in einer direkten Proporzwahl gewählt. So setzt sich der Stadtrat aus verschiedenen Parteien zusammen. Die Zahl der Sitze beträgt mindestens 33 und höchstens 41 Sitze.²²⁴ Im Verlauf des Orçamento Participativo hat der Stadtrat die Aufgabe, den Haushaltsentwurf zu verabschieden.²²⁵ Zudem ist es die Aufgabe des Stadtrates, die Entscheidungen des OP zu überprüfen und eventuell Veränderungen vorzuschlagen, zu überwachen und zu beraten.²²⁶

Im Stadtrat verfügt die Arbeiterpartei PT mit ihren Verbündeten über weniger als einem Drittel der Sitze.²²⁷

4.5 Das Verfahren des Orçamento Participativo

Zunächst folgt eine Beschreibung des Jahreszyklus des OP, dann wird die Verteilung der Gelder veranschaulicht.

4.5.1 Der Jahreszyklus des Orçamento Participativo

Die Ausarbeitung des Haushaltsplans, des Investitionsplans und der Geschäftsordnung erfolgt innerhalb eines Jahres für das jeweils kommende Jahr.

²²³ Vgl. Herzberg, Carsten, 2001, S. 52.

²²⁴ Vgl. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, Cap. V, Seção I, Art. 50.

²²⁵ Vgl. Brunet, Luciano, 2001, S. 18.

²²⁶ Aussage der Stadträte laut einer Untersuchung, die Mithilfe von CIDADE, im Dezember 1995 durchgeführt worden ist; in: Pozzobon, Regina, Maria/Amaro, Ignácio, Vera, Regina/Baierle, Sérgio, Gregório, Os vereadores de Porto Alegre e o Orçamento Participativo, CIDADE, Porto Alegre, März 1996.

Dabei wird das Jahr in sieben Phasen aufgeteilt, die im folgenden genauer beschrieben werden.

Die erste Runde

(März – April)

In der Zeit von März bis April finden in allen 16 Regionen Regionalversammlungen sowie Sitzungen für die oben erwähnten fünf Plenarthemen der Thematischen Versammlungen statt. Dabei muß die Stadtverwaltung über die getätigten Investitionen sowie die Ausgaben und Projekte des vergangenen Haushaltsjahres Rechenschaft ablegen. Zudem wird der Dienstleistungs- und Investitionsplan für das laufende Jahr vorgestellt - das Resultat aus dem Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozeß des vorangegangenen Jahres. In der ersten Runde wird auch die Geschäftsordnung für das aktuelle Haushaltsjahr vorgestellt.²²⁸ Diese Geschäftsordnung steht als Broschüre allen Einwohnern zur Verfügung und wird in der ersten Versammlung an alle Anwesenden verteilt. Die Geschäftsordnung beinhaltet die interne Regulierung des OP-Rats und enthält generelle Kriterien zur Verteilung der Mittel, sowie technische Kriterien zur Realisierung der Projekte.

Die Debatte für das entscheidende darauffolgende Jahr fängt mit der Wahl der Abgeordneten der Delegiertenforen an.²²⁹ Alle Debatten stehen unter der Diskussionsleitung von Mitarbeitern der Stadtverwaltung CRC.²³⁰ Die erste Runde ist für die teilnehmenden Bezirke die wichtigste. Denn je zahlreicher die Anwohner eines Bezirkes erscheinen, desto mehr Delegierte können sie stellen.

Die Intermediären Sitzungen

(April – Mai – Juni)

²²⁷ Vgl. Tavares, Ricardo, The PT Experience in Porto Alegre, in: NACLA, Report on the Americas, Vol. XXIX, Nr. 1, July/August 1995, S. 29; im folgenden: Tavares, Ricardo, 1995.

²²⁸ Vgl. Brunet, Luciano, 2001, S. 15.

²²⁹ Vgl. ebenda.

²³⁰ Vgl. Rehaag, Regine, 2000, S. 25.

Zwischen April und Juni beginnen in jedem der 16 Bezirke und zu den fünf Plenarthemen die Debatten zur Entscheidungsfindung- und Willensbildung bezüglich der Forderungen und Prioritäten. Die Debatten werden von den Repräsentanten des jeweiligen Bezirkes durchgeführt. Dabei ist die Gestaltung und Durchführung der Versammlungen - je nach Tradition - in den einzelnen Distrikten unterschiedlich. Oft werden die einzelnen Regionen in noch kleinere Viertel, sogenannte Mikroregionen, unterteilt, oder es finden Nachbarschaftsversammlungen statt. Dabei werden manchmal neue Abgeordnete gewählt und Prioritäten bzw. Projekte, wie beispielsweise die Errichtung einer neuen Schule, für die Verwendung des Haushalts bestimmt. Auf die Prioritäten, die ausgewählt werden können, soll in einem späteren Kapitel genauer eingegangen werden.

In der selben Zeit treffen die Abgeordneten der Repräsentantenforen mit den Spezialisten der Sekretariate und den wichtigsten Organen, unter anderem dem Planungsamt zusammen, um sich über technische Kriterien und Möglichkeiten zur Realisierung der Projekte und Vorschläge zu informieren und mit ihnen über die Durchführung der einzelnen Projekte zu diskutieren.

In der Zeit der Intermediären Runden findet eine Vielzahl an Versammlungen und Debatten in der ganzen Stadt statt. Als Resultat dieser Intermediären Runden legt jeder Bezirk seine Prioritäten und Forderungen fest. Die Thematischen Versammlungen bestimmen die Hierarchie bezüglich der Prioritäten und Projekte.

Die zweite Runde

(Juni-Juli)

Die Regionalversammlungen und Plenarversammlungen haben ihren Entscheidungsfindungsprozess zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen. Die erstellten Prioritätenlisten werden abgegeben und die neue Etappe - die

Versammlungen der zweiten Runde - wird eingeleitet. Folgende Punkte werden in dieser Zeit bearbeitet.²³¹

Die Abgeordneten jedes Bezirks stellen formell ihre Prioritäten für Investitionen und Dienstleistungen vor; desweiteren werden die Anträge zur Durchführung der Projekte eingebracht.

Die Regierung, das Planungsamt und die Finanzverwaltung, *municipal da fazenda*, veröffentlichen die geschätzten Einnahmen und Ausgaben des zukünftigen Jahres. Dieses Dokument enthält eine Schätzung der Personalkosten, der direkten und indirekten Kosten der Verwaltung, vorgesehene Finanzierungsmöglichkeiten und Ausgaben für weitere Investitionen. Es ist ein sehr wichtiges Dokument, da es die Beschränkungen und Handlungsspielräume klarstellt.

Weiterhin werden in der zweiten Runde die Repräsentanten mit ihren Stellvertretern für den OP-Rat gewählt. Damit wird der Prozeß eingeleitet, der die Kompatibilität der angefragten Projekte und der zur Verfügung stehenden Mittel überprüfen soll.²³²

Nach den ersten und zweiten Runden müssen 21 Plenarsitzungen bewältigt werden.²³³

Prozess zur Festlegung des ersten Haushaltsentwurfs

(Juli – August – September)

Ab Juli treten die Repräsentanten ihr Amt im OP an. Um auf ihre Aufgaben vorbereitet zu sein und sich mit den Problemen und Termini der Haushaltsführung auseinandersetzen zu können, finden verschiedene Seminare für die Mitglieder des OP-Rats statt. Dabei werden sie in die Haushaltsführung sowie in interne Regelungen und Kriterien eingewiesen. Es werden ihnen zugrunde liegende technische und rechnerische Termini erklärt, damit sie durch

²³¹ Vgl. Brunet, Luciano, 2001, S. 16f.

²³² Vgl. Brunet, Luciano, 2001, S. 16f.

²³³ Vgl. Rehaag, Regine, 2000, S. 15.

diese Ausbildung auf die nächsten Debatten vorbereitet sind. Das gleiche gilt auch für die Delegierten der Repräsentantenforen.²³⁴

Währenddessen beginnt auch die Regierung unter Betrachtung der von den Bürgern ausgewählten Prioritäten ihre internen Debatten. Die Nachfragen nach Dienstleistungen und Projekten werden den Experten der zuständigen Organe zur Überprüfung vorgelegt. Dabei soll die Kompatibilität der Forderungen der Bürger und die der Regierung überprüft werden. Auch die Ämter und Organe werden eingeladen, um ihre eigenen internen Nachfragen vorzustellen. Das können beispielsweise Kosten, Personal, Investitionen für Reformen oder strategische Projekte sein.²³⁵

Das Planungsamt GAPLAN aggregiert all diese Daten und erstellt einen ersten Haushaltsentwurf.²³⁶ Dabei spielen drei Indikatoren eine Rolle:

- die regionalen Indikatoren, d.h. die Themen und Projekte, die von den Regionalversammlungen ausgewählt worden sind und die ganze Stadt betreffen
- die thematischen Indikatoren, d.h. die Dienstleistungen, Projekte und Ausrüstung, die in den thematischen Versammlungen bestimmt worden sind
- die institutionellen Indikatoren, d.h. die Nachfragen und der Bedarf, die durch die Regierung gekennzeichnet worden sind.²³⁷

Dieser erste Haushaltsentwurf wird darauf den internen Instanzen der Regierung zur Überprüfung übergeben. Ist dieser intern angenommen worden, so wird er Anfang September dem OP-Rat vorgelegt.

Die Abgeordneten des OP-Rats haben bis Ende September Zeit, den Entwurf zu diskutieren. Dabei können sie Vorschläge machen oder Modifizierungen vornehmen. Allerdings können sie das 'ranking'²³⁸ nicht verändern, sondern nur Prioritäten mehr oder weniger Geld zur Verfügung stellen. Darauf wird dieser

²³⁴ Vgl. Brunet, Luciano, 2001, S. 17.

²³⁵ Vgl. ebenda.

²³⁶ Vgl. ebenda, S. 17f.

²³⁷ Vgl. ebenda, S. 19.

²³⁸ Das Ranking ist die Reihenfolge der Prioritäten.

letzte Entwurf, der von dem OP-Rat beschlossen wurde, den Stadträten zur Verabschiedung weitergegeben.²³⁹

Die Ausarbeitung des Investitions- und Dienstleistungsplans unter der Berücksichtigung genereller und technischer Kriterien

(September - Oktober - November)

Nach der Festlegung des Haushaltsplans kann die Verteilung der Gelder an die Regionen stattfinden.²⁴⁰ Die Umsetzung des Haushaltsplans in den Investitionsplan erfolgt dabei nach bestimmten Kriterien:

Die ermittelten ersten drei Prioritäten werden prinzipiell gleichsam an alle Regionen verteilt. Es erfolgt jedoch keine Verteilung an Regionen, deren Bedarf stark von diesen Prioritäten abweicht, beispielsweise die Wasserver- und Entsorgung im infrastrukturell besser ausgerüsteten Zentrum der Stadt. Bei ihnen werden stattdessen entsprechend ihren Bedürfnissen andere Prioritäten umgesetzt. Erst ab der vierten Priorität wird die Hierarchie der Prioritäten übernommen, die in den Bezirken ausgewählt worden ist.

Die Mittelverteilung erfolgt unter Beachtung der bezirksspezifischen Kriterien:

- die Bedürfnislage
- die Bevölkerungsanzahl
- die gewählten Prioritäten der Regionen

Jedem bezirksspezifischen Kriterium werden infolge einer prozentualen Bewertung, auf die im folgenden Kapitel eingegangen wird, Punkte zugewiesen,²⁴¹ die den genauen Anteil der Gelder bestimmen, die jede Region zu erhalten hat. Das Ziel ist, die Regionen, die am meisten Investitionen benötigen und die den größeren Bevölkerungsanteil besitzen, gemäß ihres politischen Willens, d.h. der gewählten Prioritäten, mit mehr Investitionen und

²³⁹ Vgl. Brunet, Luciano, 2001, S. 17f.

²⁴⁰ Vgl. Tabelle 4, im folgenden Kapitel zu finden.

²⁴¹ Vgl. Tabelle 5, im folgenden Kapitel zu finden.

Infrastruktur zu versorgen.²⁴² Die genaue Umsetzung wird im folgenden Kapitel näher erläutert.

Überprüfung und Verbesserung des Verfahrens zur Erstellung des Investitionsplans und der generellen Kriterien

(November - Dezember - Januar)

Im November überprüfen die Regionalversammlungen und die Themenbezogenen Versammlungen zusammen mit den Repräsentantenforen das bis dato angewandte Verfahren zur Planung des Haushalts. In diesen Debatten geht es um die Modifizierung der internen Regelungen sowie der generellen und der technischen Kriterien, die im Vorjahr angewendet wurden, denn die Verfahrensweise des OP wurde nicht institutionalisiert. Die Änderungsvorschläge werden im Dezember und Januar systematisiert und gewählt. Das Resultat wird in eine neue Geschäftsordnung transformiert, die für das kommende Jahr gilt.²⁴³

²⁴² Vgl. Brunet, Luciano, 2001, S.19ff.

²⁴³ Vgl. Brunet, Luciano, 2001, S. 22.

Damit ist der Zyklus beendet. Der OP-Rat nimmt eine einmonatige Auszeit bis im März der Zyklus des nächsten Jahres beginnt.



Abbildung 2: Der Jahreszyklus des Orçamento Participativo

Quelle: CIDADE, o ciclo do Orçamento Participativo, Porto Alegre 1998. Die Darstellung wurde dem Jahr 2000 angepaßt.

4.5.2 Die Prioritätenlisten und ihre Umsetzung

Wie zuvor bereits angesprochen, müssen die Regionalversammlungen zwischen Prioritäten auswählen. Um zur Verteilung der Haushaltsmittel zu gelangen, erfahren die Ergebnisse der Prioritäten folgende Gewichtung durch Punkte:

1. Priorität	5 Punkte
2. Priorität	4 Punkte
3. Priorität	3 Punkte
4. Priorität	2 Punkte
5. Priorität	1 Punkt

Tabelle 2: Punkteverteilung der Prioritäten²⁴⁴

Hat eine Region beispielsweise Wasserver- und Entsorgung als erste Priorität gewählt, so erhält diese Priorität fünf Punkte. Werden nun die Punkte aller Regionen bezüglich der Thematik Wasserver- und entsorgung summiert, so erhält diese Thematik eine relative Anzahl von Punkten. So wird mit jeder Thematik verfahren, so daß sich letzten Endes durch die unterschiedliche Punkteverteilung unter den Thematiken eine Hierarchie bildet, wie die folgende Tabelle zeigt.

²⁴⁴ Vgl. CRC, 2001, S. 27.

Themen	Wasserver- und entsorgung	Wohnungsbau	Straßenbau	E r ziehung	Sozialfürsorge	Gesundheit	Transport	Freizeiflächen	Sport und Freizeit	Stadtorganisation	Wirtschafts- entwicklung	Kultur
Regionen												
Humait/ Naveg./ Ilhas	5	2			4	3					1	
Noroeste	5	3			2	4			1			
Leste	1	4	2		3	5						
Lomba do Pinheiro	4	3	5		1				2			
Norte	2	4	5	1		3						
Nordeste	2	5	3		1	4						
Partenon	4	3	5	1	2							
Restinga	2		5	1	3	4						
Glória	3	2	5	4		1						
Cruzeiro		5			3	4			1		2	
Cristal		5	1	2	3	4						
Centro – Sul	3	4	5	1		2						
Extremo- Sul	4	3	5		2						1	
Eixo Baltazar	3	5	2			4	1					
Sul		4	1	2	3	5						
Centro	1	5			4						2	3
Total	39	57	44	12	31	43	1	0	4	0	6	3

Tabelle 3: Summe der Prioritäten der Regionen im Vergleich²⁴⁵

Wie in Tabelle 3 gezeigt, werden nun die Prioritäten der Regionen mit Hilfe der in Tabelle 2 verwendeten Punkteverteilung addiert, so daß sich bei den jeweiligen Prioritäten der Regionen eine Hierarchie ergibt. Nun werden die ersten Prioritäten übernommen. Aus dem oben genannten Prozeß zur Festlegung

des Haushaltsplans ergibt sich nach den Abstimmungen zwischen Planungsamt und OP-Rat und die Genehmigung durch den Stadtrat folgende Zuweisung der Investitionsmittel:

Ordnung	Thema	Punkteverteilung	Geldverteilung in Reais
1	Wohnungspolitik	57	12.680.000,00
2	Straßenbau	44	11.420.200,00
3	Gesundheit	43	7.522.312,00
4	Wasserver- und entsorgung	39	900.000,00
5	Sozialfürsorge	31	362.525,00
6	Erziehung	12	460.000,00
7	Wirtschaftsentwicklung	6	100.000,00
8	Freizeitflächen	4	295.000,00
9	Kultur	3	35.000,00
10	Transport	1	100.000,00
11	Stadtorganisation	0	50.000,00
12	Sport und Freizeit	0	0

Tabelle 4: Ergebnis der Hierarchisierung der regionalen Themen²⁴⁶

Die Mittel für die einzelnen Sektoren für das Jahr 2000 sind wie oben dargestellt, verteilt worden. Auffällig sind vereinzelte Diskrepanzen zwischen der Punkte- und der Investitionsmittelverteilung, wie z.B. in den Bereichen Freizeitentwicklung und Wirtschaftsentwicklung. Es läßt sich bei der Verteilung der finanziellen Ressourcen aber sehr wohl eine grobe Entsprechung mit den Hierarchien feststellen. Eine Diskrepanz ist dadurch zu erklären, daß die Durchführung mancher Projekte nicht sehr kostenaufwendig ist. Innerhalb der ersten drei Prioritäten werden die Investitionsmittel jedoch grundsätzlich nach dem *ranking* verteilt.²⁴⁷

²⁴⁵ Vgl. PMPA, Plano de Investimentos e Serviços 2000, Porto Alegre 2000, S. 19; im folgenden: PMPA, 2000b.

²⁴⁶ Vgl. PMPA, 2000b, S. 19.

²⁴⁷ Vgl. Telefoninterview mit Luciano Brunet vom 10. Mai 2002.

Nun werden die Ressourcen auf die einzelnen Bezirke verteilt. Dies erfolgt nach Überprüfung der Bedürfnislage, der Bevölkerungsanzahl und der gewählten Prioritäten der betreffenden Regionen. Dazu werden folgende Schemata zur Gewichtung und Einteilung der Gelder herangezogen.²⁴⁸

Bedürfnislage	
Gewichtung 4	
Kategorie	Punkteverteilung
0,01 - 20,99 %	1
21 - 40,99 %	2
41 - 60,99 %	3
61 - 79,99 %	4
80 - %	5

Bevölkerung	
Gewichtung 2	
Kategorie	Punkteverteilung
bis 30.999 Bewohner	1
31.000 - 60.999 Bewohner	2
61.000 - 119.000 Bewohner	3
Mehr als 120.000 Bewohner	4

Ausgewählte Priorität	
Gewichtung 4	
Kategorie	Punkteverteilung
5. Priorität	1
4. Priorität	2
3. Priorität	3
2. Priorität	4
1. Priorität	5

²⁴⁸ Auch diese Schemata können jedes Jahr verändert werden.

Tabelle 5: Generelle Kriterien des Jahres 2000 für die Verteilung der Gelder auf die Regionen²⁴⁹

Die der Region zugehörigen Punkte werden mit den entsprechenden Gewichtungen multipliziert und am Ende addiert. Zur Verdeutlichung soll ein einfaches Beispiel die Verfahrensweise veranschaulichen:

In der Region Restinga wurde der ‘Straßenbau’ als erste Priorität gewählt.²⁵⁰

Sie erhält in der **ausgewählten Priorität** also 5 Punkte. Multipliziert man diese mit der entsprechenden Gewichtung 4, so erhält man: **5 x 4 = 20**.

Bezüglich der Bedürfnislage ist Restinga in die Kategorie ‘1 Punkt’ einzuordnen. Multipliziert man dies mit der Gewichtung 4, so ergibt sich für die **Bedürfnislage: 1 x 4 = 4**.

Hinsichtlich der **Bevölkerung** ist Restinga in der Kategorie ‘2 Punkte’ einzustufen. So ergibt sich nach der Multiplikation mit der korrespondierenden Gewichtung 2, so erhält man: **2 x 2 = 4**.

Addiert man diese Ergebnisse, so erhält Restinga in Bezug auf Asphaltierung 28 Punkte. Die Priorität ‘Straßenbau’ für ganz Porto Alegre ergab 352 Punkte. Sind 352 Punkte also 100%, so ergeben 28 Punkte 7,95%. Bei der vorgesehenen Asphaltierung der gesamten Stadt von 17.500 m, die 100% entsprechen, so ergeben sich für Restinga also $0,175\text{m} \times 7,95\% = 1392\text{m}$.²⁵¹

4.6 Zwischenfazit

Das Orçamento Participativo ermöglicht die Partizipation der Bevölkerung auf drei verschiedenen Ebenen. Erstens legt die Bevölkerung ihre Prioritäten fest. Damit hat sie entscheidenden Einfluß an der Basis des Prozesses. Zweitens ist sie durch den OP-Rat an der Ausarbeitung des Haushaltsplans und des

²⁴⁹ Vgl. PMPA, 2000a, S. 19. Der letzte Teil der Tabelle ist bereits weiter vorne aufgeführt, wurde aber zum besseren Verständnis nochmals dargestellt.

²⁵⁰ Zu der Asphaltierung gehören auch verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur dazu, wie beispielsweise Rohrleitungen, Abwasserleitungen, etc.

²⁵¹ Vgl. Brunet Luciano, 2001, S. 21f.

Investitionsplans beteiligt. Drittens kontrolliert sie durch die Delegierten der Repräsentantenforen die Ausführung der Investitionen.

Allerdings hat auch die Verwaltung die Möglichkeit ihre Vorschläge vorzubringen. Sie kann sie sogar mit einem Notstandscharakter versehen, wodurch diese Projekte dann vorgezogen werden. Zudem werden die Beschlüsse der Bürger durch die Regierung auf mehrfache Weise kontrolliert. Das Planungsamt untersucht die Prioritäten und Projekte auf die Möglichkeit der Ausführung hin, so daß das Risiko, unnütze oder unrentable Projekte auszuführen verringert wird. Außerdem muß der Haushalt erst von den Stadträten verabschiedet werden. Ferner besitzt der Bürgermeister ein Vetorecht.

Es geht bei dem Orçamento Participativo Porto Alegres also nicht darum, die repräsentative Demokratie abzuschaffen, sondern sie durch partizipatorische Elemente direkter Demokratie zu ergänzen.²⁵² Trotzdem sich die Regierung Kontrollmöglichkeiten vorbehalten hat, sind den Bürgern mit den drei Foren drei Ebenen zur Mitentscheidung gewährleistet und damit die Fundamente für die Umsetzung der partizipatorischen Demokratietheorie gelegt worden. Dabei bezieht sich das OP zwar auf einen kleinen, aber wesentlichen Bereich der Kommunalpolitik, nämlich auf die Investitionen.

4.7 Partizipation

Die Beteiligung an dem partizipativen Haushaltsplan hat im Laufe seines Bestehens rapide zugenommen. Während im Jahr 1990, ein Jahr nach Übernahme der Stdtregierung durch die PT, gerade 700 Personen am Planungsprozedere teilnahmen, waren es im Jahr 2000 laut Angaben des Bürgermeisteramts bereits 40.000.²⁵³ Die folgende Tabelle gibt Aufschluß über die Anzahl der partizipierenden Bevölkerung, wobei hier nur die Teilnehmer der ersten und zweiten Runde betrachtet wurden.

²⁵² Vgl. Herzberg, Carsten, 2001, S. 49.

²⁵³ Vgl. Rehaag, Regine, 2000, S. 26f, die Zahl 40.000 kommt daher, daß viele Teilnehmer, die in Vereinen organisiert sind, oft nicht mehr persönlich zu den Versammlungen erscheinen und ihren Wunsch nach Prioritäten in der Vereinigung abgeben. Vgl. Herzberg, Carsten, 2001, S. 83.

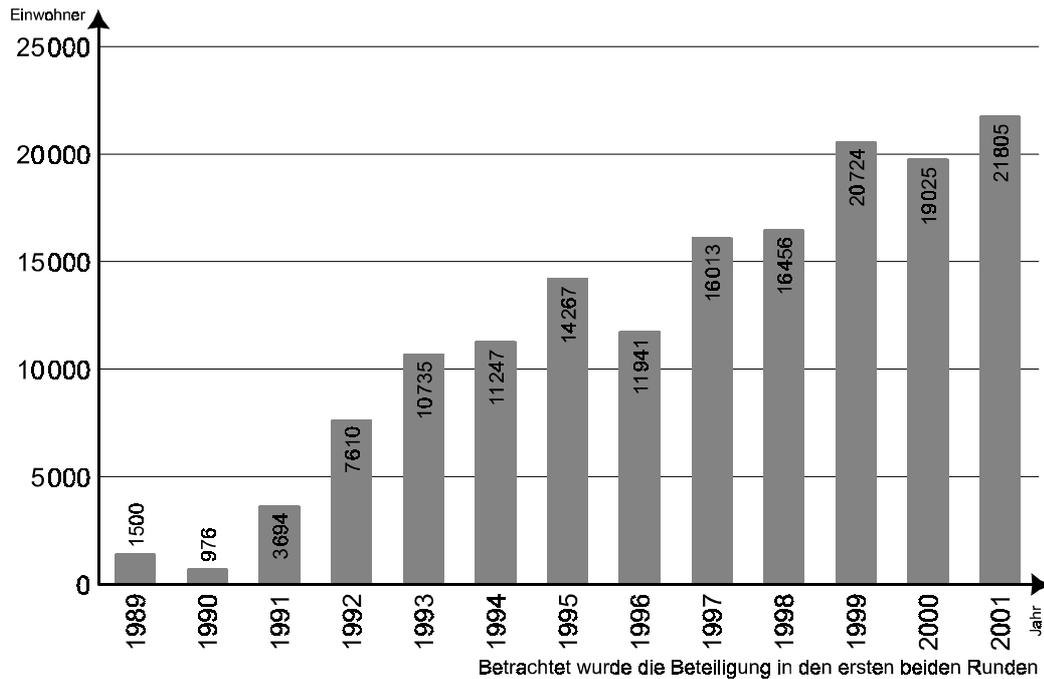


Tabelle 6: Entwicklung der Partizipation in Porto Alegre von 1990-2001²⁵⁴

Es soll nun ein Profil der partizipierenden Bevölkerung erstellt werden. Dabei werden folgende Kriterien untersucht: Geschlecht, Alter, sozialer Status, Bildung, Wochenarbeitszeit der Beteiligten, Verhältnis zwischen Organisationen und OP und der Kenntnisstand der Teilnehmer. Zudem wird die Motivation zur Beteiligung, das Verständnis des OP, das Vertrauen in die Repräsentanten der Bürger, die Qualität der Informationen der Stadtverwaltung, die Umsetzung der Projekte und die Macht der Bürger aus Sicht der Bürger analysiert.²⁵⁵

²⁵⁴ CRC, 2001, S. 33.

²⁵⁵ Zur Erarbeitung des Teilnehmerprofils wird auf zwei Untersuchungen eingegangen: Die eine Untersuchung geht aus einer Umfrage hervor, die von CIDADE, FASE/RS, UCLA/USA und dem CRC im Juni/ Juli 1995 durchgeführt worden ist. Sie ist veröffentlicht worden in einer Ausgabe der Zeitschrift *De olho no Orçamento*; vgl. Pozzobon, Regina, Maria, A cidadania com igualdade plena: um caminho em construção na cidade de Porto Alegre, in: *De olho no Orçamento*, Nr. 3, Feb. 1996, auch unter: <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto1.htm>, 14.10.01; im folgenden: Pozzobon, Regina, 1996. Die anderen Daten stammen aus einer neueren Untersuchung im Jahre 1998, die von CIDADE, dem CRC, und dem Doktoranden GianPaulo Baiocchi der Universität Wisconsin/USA, durchgeführt wurde und von der Stadtverwaltung Porto Alegres 1999 veröffentlicht wurde; vgl. PMPA, *Quem é o público do Orçamento Participativo: Seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*, 1. Aufl., Porto Alegre 1999; im folgenden: PMPA, 1999.

4.7.1 Geschlecht

Untersucht man die Beteiligung am partizipativen Haushaltsplan unter Berücksichtigung des Geschlechts, wird zunächst die schwache Majorität der weiblichen Beteiligung deutlich. Der Frauenanteil beträgt an der Basis des Prozesses 51,40%, während im Gegensatz dazu, der Männeranteil bei 48,41%²⁵⁶ liegt. Bereits 1995 waren die Frauen schon mit 47% beteiligt.²⁵⁷ Dabei beträgt der prozentuale Anteil der weiblichen Bevölkerung Porto Alegres 53,34%.²⁵⁸ Tabelle 7 gibt Aufschluß über die Teilnahme nach Geschlecht in den Regionalversammlungen und thematischen Versammlungen.

Versammlungen 1998	Thematisch	Regional	Gesamt
Weiblich	56,25 %	50,51 %	51,40 %
Männlich	43,75 %	49,26 %	48,41 %
Geschlecht	Bereits OP-Räte	Bereits Delegierte	Melden sich zum Sprechen an
Weiblich	1,83 %	7,51 %	14,15 %
Männlich	1,92 %	8,85 %	17,23 %

Tabelle 7: Anteil der Frauen und Männer am OP²⁵⁹

Im Gegensatz zur hohen weiblichen Beteiligung am partizipativen Haushalt, ist der Prozentanteil der jungen Frauen, die sich eintragen lassen, um in den Versammlungen zu sprechen, geringer und beträgt nur 14,15%, während es bei den Männern 17,23% sind.²⁶⁰ Unter den Befragten waren 1,83% der Frauen bereits einmal als Repräsentanten des OP- Rats gewählt worden und 1,92% der Männer.²⁶¹ Die Aufgaben der Delegierten der Repräsentantenforen haben bereits 7,51% der befragten Frauen übernommen, indessen waren es 8,85% der

²⁵⁶ Vgl. Tabelle 7.

²⁵⁷ Vgl. Pozzobon, Regina, 1996.

²⁵⁸ Vgl. PMPA, 1999, S. 15.

²⁵⁹ Vgl. ebenda, S. 16.

²⁶⁰ Vgl. ebenda; siehe Tabelle 7.

²⁶¹ Vgl. Tabelle 7.

männlichen Teilnehmer.²⁶² Es fällt also auf, daß zwar mehr Frauen als Männer an den Versammlungen teilnehmen, die Mitwirkung der Männer aber intensiver ist. Sie werden eher in die Gremien gewählt und sprechen öfter auf den Versammlungen. Die Frauenrate im Beirat des OP hat noch nie die 35%-Hürde überschritten. Die Ursache liegt laut einem Zeitungsbericht von MORITZ²⁶³ darin, daß sich Frauen seltener als Repräsentantinnen des Beirats des OP ein zweites Mal aufstellen lassen. ABERS²⁶⁴ begründet dies damit, daß es den Frauen an Selbstvertrauen fehle, eine bestimmte Rolle - wie beispielsweise die der Koordinatorin- anzunehmen. Sie verließen zudem ungern ihren Bezirk, um den Aufgaben in den Versammlungen der Repräsentantenforen und des OP-Rats nachzukommen. Was den Familienstand der TeilnehmerInnen betrifft, so sind 51,11% verheiratet.²⁶⁵

4.7.2 Alter

Tabelle 8 zeigt die Altersstruktur der Teilnehmer der Versammlungen von 1993²⁶⁶, 1995 und 1998 sowie den prozentualen Anteil der OP-Räte und der Delegierten der Delegiertenforen nach Alter. Auffällig ist der hohe Anteil und Anstieg der partizipierenden Bevölkerung der Altersstufe der über 50jährigen.²⁶⁷ Sie machen mit 25,22% ein Viertel der Teilnehmer aus. An dieser Stelle stellt sich die Frage, ob eventuell Zeitmangel aufgrund der hohen Anzahl der Arbeitsstunden pro Woche die anderen Jahrgänge von der Partizipation abhält. Denn gerade bei der Teilnahme der jüngeren Jahrgänge ist eine prozentuale Abnahme zu verzeichnen.²⁶⁸ Auf diese Frage wird im folgenden eingegangen, wenn die Wochenarbeitszeit der Teilnehmer dargestellt wird.

²⁶² Vgl. Tabelle 7.

²⁶³ Vgl. Moritz, Claudia, O Orçamento Participativo mostra a sua cara, in: De olho no Orçamento, Ano 5, Nr. 9, Porto Alegre, Dezember 1999, Sonderausgabe, S. 2; im folgenden: Moritz, Claudia, 1999.

²⁶⁴ Vgl. Abers, Rebecca, 2000a, S. 127ff.

²⁶⁵ Vgl. PMPA, 1999, S. 22; zu dem Familienstand ist in dieser Arbeit keine eigene Tabelle erstellt worden.

²⁶⁶ Zu den Daten von 1993 vgl. Moritz, Claudia, 1999.

²⁶⁷ Vgl. Tabelle 8.

²⁶⁸ Vgl. Tabelle 8.

Gremium	Alter 16-25 Jahre	26-33 Jahre	34-41 Jahre	42-49 Jahre	50 + Jahre
Versammlungen 1993	20,3 %	18,1 %	20,5 %	18,3 %	21,3 %
Versammlungen 1995	15,8 %	19,1 %	23,0 %	18,8 %	22,4 %
Versammlungen 1998	17,23 %	15,11 %	22,71 %	19,35 %	25,22 %
Repräsentanten- forum - 1998	6,9 %	11,3 %	16,4 %	24,5 %	40,9 %
OP- Rat 1998	2,6 %	7,7 %	12,8 %	30,8 %	46,2 %

Tabelle 8: Anteil der Teilnehmer nach Alter 1993-1995-1998²⁶⁹

Der prozentuale Anteil der Teilnehmer bis 41 Jahre macht allerdings in den Versammlungen von 1998 55,5%²⁷⁰ aus, so daß bezogen auf die Basis des Prozesses, also die Regionalversammlungen und Thematischen Versammlungen, ein gewisses Gleichgewicht bei den Altersklassen herrscht. Das trifft nicht bei den Repräsentantenforen und beim OP-Rat zu. Insbesondere im OP-Rat machen die über 50jährigen einen Anteil von über 45% aus. 77% der Abgeordneten des OP-Rats sind älter als 42 Jahre.²⁷¹

4.7.3 Sozialer Status

Betrachtet man den sozialen Status, fällt auf, daß bei den Regionalversammlungen überwiegend die ärmere Bevölkerungsschicht Porto Alegres teilnimmt. 56% der Teilnehmer verdienen nur bis zu vier Mindestlöhne.²⁷² Ein Mindestlohn in Brasilien liegt bei ca. 80 Euro im Monat.²⁷³ Allerdings hat der Anteil der Bevölkerung, die nur bis zu zwei Mindestlöhne

²⁶⁹ Eigene Darstellung mit Informationen aus PMPA, 1999, S. 19 und Moritz, Claudia, 1999, S. 2.

²⁷⁰ Vgl. Tabelle 8.

²⁷¹ Vgl. Tabelle 8.

²⁷² Vgl. Tabelle 9. Der Ausdruck 'Mindestlohn' ist von Rehaag, Regine, 2000, übernommen worden. Es handelt sich dabei um ein Monatseinkommen. Dabei gleichen die Lebenshaltungskosten in Brasilien denen in Südeuropa.

²⁷³ Vgl. Rehaag, Regine, 2000, S. 28.

verdient abgenommen. Diese Bevölkerungsgruppe macht aber bei den Repräsentanten der regionalen Foren 26% aus. Auf die Teilnehmer, die vier bis acht Mindestlöhne verdienen, entfällt ein Anteil von 32,8% der Repräsentanten.²⁷⁴ Bei den Delegierten der Thematischen Foren ist die Gruppe derer, die zwischen zwei bis vier Mindestlöhne verdienen, am größten.²⁷⁵

Inzwischen partizipieren zunehmend die Bevölkerungsgruppen, die höhere Löhne zu verzeichnen haben. Das sind dann um die 12 Mindestlöhne.²⁷⁶ Vorwiegend nimmt diese Schicht an Thematischen Versammlungen teil.

Mindestlöhne	Bis 2	2-4	4-8	8-12	über 12
Gremium					
Versammlungen 1995	39,4 %	22,5 %	14,5 %	5,5 %	3,2 %
Versammlungen 1998	30,22%	25,51%	20,60%	9,43%	11,93%
Delegierte der Repräsentantenforen Regionen 1998	26,2 %	14,6 %	32,8 %	11,5 %	10,7 %
Delegierte der Repräsentantenforen Thematik 1998	13,5 %	29,7 %	18,9 %	18,9 %	18,9 %
OP-Rat 1998	15,4 %	23,1 %	20,5 %	23,1 %	10,3 %

Tabelle 9: Anteil der Teilnehmer nach Mindestlöhnen²⁷⁷

Bei Betrachtung der Erwerbssituation fällt auf, daß die Teilnahme der Personen, die über viel Zeit verfügen und vorwiegend nicht erwerbstätig sind, zwischen 24% und 33% liegt. Diese Zahl variiert, je nachdem, ob Hausfrauen in die Betrachtung mit einbezogen werden oder nicht.²⁷⁸ Der Anteil der Arbeitenden

²⁷⁴ Vgl. Tabelle 9.

²⁷⁵ Vgl. Tabelle 9.

²⁷⁶ Vgl. Rehaag, Regine, 2000, S. 28; vgl. Tabelle 9.

²⁷⁷ Vgl. PMPA, 1999, S. 24.

²⁷⁸ Vgl. Tabelle 10. Dabei wurden die Prozentsätze der Personen in Ruhestand und die Arbeitslosen addiert.

beträgt zwischen ca. 72% und - je nach Sachlage der Hausfrauen - 81%.²⁷⁹ Es überwiegt also der Anteil der erwerbstätigen oder auch durch (Haus-)Arbeit zeitlich gebundenen Bevölkerung bei der Partizipation. Augenfällig ist zudem der geringe Anteil der Arbeitgeber mit nur 2,41%.²⁸⁰ Es stellt sich an dieser Stelle die Frage, ob die Arbeitgeber tatsächlich über ein zu geringes Zeitbudget verfügen, oder ob sie andere Instrumente nutzen, um ihre Interessen wahrzunehmen. Auch wäre möglich, daß ideologische Hemmnisse vorhanden sind, das OP als Instrument der Interessenvertretung zu nutzen, da eine arbeitnehmersnahe Partei das OP in die lokale Politik eingeführt hat.

Privater Sektor	31,18 %	Ruhestand	12,61 %
Schwarzarbeit	8,66 %	Hausfrauen	8,47 %
Beamte	10,88 %	Arbeitslose	10,97 %
Arbeitgeber	2,41 %	Selbständig	18,77 %

Tabelle 10: Arbeitssituation²⁸¹

Die folgende Tabelle, die die Wochenarbeitszeit der Teilnehmer darstellt, macht deutlich, daß über 31% der partizipierenden Bevölkerung gar nicht arbeitet, während über 48% mehr als 40 Stunden pro Woche arbeiten. Bei 12,90% beträgt die Arbeitszeit sogar mehr als 49 Stunden.²⁸² Innerhalb der Delegiertenforen und des OP-Rats ist das Verhältnis zwischen Repräsentanten, die wöchentlich über 40 Stunden arbeiten und den Arbeitslosen ausgeglichen. Untersucht man die Beteiligung bei Mitgliedern der Repräsentantenforen und des OP-Rats unter dem Gesichtspunkt der Zeitverfügung, so fällt auf, daß gerade die Personen mit einer Arbeitszeit von über 49 Stunden einen relativ hohen Anteil bei den Repräsentationsforen und dem OP-Rat ausmachen.²⁸³ Das ist bemerkenswert,

²⁷⁹ Vgl. Tabelle 10. Dabei wurde die Erwerbsstruktur der Bevölkerung zusammengefaßt.

²⁸⁰ Vgl. Tabelle 10.

²⁸¹ Vgl. PMPA, 1999, S. 36.

²⁸² Vgl. Tabelle 11.

²⁸³ Vgl. Tabelle 11.

wenn man bedenkt, daß die Repräsentanten des OP-Rats beispielsweise im Durchschnitt 17 Stunden pro Woche für kommunale Aufgaben aufbringen.²⁸⁴

Arbeitsstunden pro Woche Gremium	ohne Arbeit	bis 14	14-39	40-44	45-48	mehr als 49
Versammlung 1998	31,38 %	3,08 %	11,93 %	29,45 %	6,16 %	12,90 %
Repräsentantenforen 1998	30,8 %	4,4 %	11,3 %	30,2 %	3,8 %	13,2 %
OP-Rat 1998	30,8 %	2,6 %	12,8 %	35,9 %	2,6 %	10,3 %

Tabelle 11: Arbeitsstunden pro Woche²⁸⁵

In Kapitel 4.7.2 wurde die Frage aufgeworfen, ob Zeitmangel ein Grund für die mangelnde Partizipation an den Versammlungen bzw. am partizipativen Haushalt sei. Betrachtet man die große Anzahl von Personen mit einer Wochenarbeitszeit von über 40 Stunden, die an den Versammlungen des OP teilnehmen, wird deutlich, daß dem Faktor Arbeitszeit eine geringere Rolle als bisher angenommen zuteil wird. Der Anteil der Arbeitslosen bei den Repräsentanten im OP-Rat mit 30,8% und dem gleichen Engagement in den Delegationsforen zeigt,²⁸⁶ daß diese Gruppen sich an der Gesellschaft beteiligen und einbringen. Insofern scheint das OP auch ein effektives Instrument zu sein, um Randgruppen wieder in die Gesellschaft einzubeziehen.²⁸⁷

4.7.4 Bildung

Es folgt nun ein Blick auf den Bildungsstand der Teilnehmer am OP. Wie bereits das Einkommen der Teilnehmer erahnen ließ (siehe Kap. 4.7.3), verfügen 63% der Beteiligten lediglich über einen Hauptschulabschluß,²⁸⁸ wobei von den

²⁸⁴ Vgl. Moritz, Claudia, 1999, S. 3.

²⁸⁵ Vgl. PMPA, 1999, S. 39.

²⁸⁶ Vgl. Tabelle 11.

²⁸⁷ Vgl. Moritz, Claudia, 1999, S. 3.

²⁸⁸ Vgl. Rehaag, Regine, 2000, S. 28.

Teilnehmern in den Thematischen Versammlungen 50% über einen akademischen Abschluß verfügen.²⁸⁹

Bildung	Keine	Haupt- schule (nicht beendet)	Haupt- schul- abschluss	Sekundar- schule (nicht beendet)	Sekundar- schule	Universität (mit und ohne Abschluss)
Gremium						
Versamm- lungen 1993	7,8 %	41,7 %	18,2 %	9,5 %	13,4 %	8,0 %
Versamm- lungen 1995	5,5 %	36,5 %	11,9 %	12,4 %	18,3 %	14,0 %
Versamm- lungen 1998	2,98 %	45,91 %	12,22 %	7,51 %	13,09 %	16,7 %
Delega- tionsforen 1998	0,6 %	36,5 %	12,6 %	9,4 %	17,6 %	20,1 %
OP-Rat 1998	-	23,1 %	15,4 %	10,3 %	18,0 %	28,2 %

Tabelle 12: Schulausbildung²⁹⁰

Die Bevölkerung mit einer akademischen Laufbahn (mit und ohne Abschluß) stellt mit 28,2% die meisten Repräsentanten im OP-Rat.²⁹¹ Es fällt auf, daß ihre Teilnahme in den Versammlungen sich in den Jahren 1993-1998 prozentual mehr als verdoppelt hat, was möglicherweise mit der Einführung der Thematischen Versammlungen zusammenhängen könnte, da sich herausgestellt hat, daß die gebildeteren Teilnehmer vorwiegend die Thematischen Versammlungen bevorzugen.

Betrachtet man, welchen Beruf die Teilnehmer der Versammlungen ausüben, so fällt auf, daß der Großteil mit 21,86% im Handwerk arbeitet (ohne Ausbildung).

²⁸⁹ Vgl. Tabelle 12 und Rehaag, Regine, 2000, S. 28.

²⁹⁰ Vgl. Eigene Darstellung, basierend auf Moritz, Claudia, 1999, S. 2.

²⁹¹ Vgl. Tabelle 12.

Zudem ist der Anteil der Hausfrauen und Lehrer mit 7 bis 8% relativ hoch. In besonders geringem Maße nehmen Viehzüchter und Bauern teil.

Selbständige und Unternehmer	2,41 %	Handwerk/ ohne Ausbildung	21,86 %
Kein Handwerk/ Nicht Ausgebildet	6,93 %	Kleinunternehmer	1,73 %
Handwerker	6,64 %	Beamter	5,39 %
Schüler/Studenten	4,33 %	Hausfrau	8,47 %
Lehrer/ Professoren	7,12 %	Bauern/ Viehzüchter	0,48 %
Andere	1,54 %	Lohnarbeiter	2,89 %

Tabelle 13: Beruf²⁹²

4.7.5 Das Verhältnis zwischen Organisationen und OP

Ein weiteres zu analysierendes Kriterium ist die Verknüpfung zwischen den in Vereinen zusammengeschlossenen sozialen Gruppierungen und der Teilnehmerschaft des Orçamento Participativo. Ein erklärtes Ziel der PT ist es nämlich, die Bevölkerung dazu zu bringen, sich zu organisieren.²⁹³ Es wurde untersucht, wie viele Teilnehmer des OP sich auch außerhalb des partizipativen Haushalts in Organisationen engagieren oder Mitglieder in Vereinigungen sind.

Organisationen	Teilnehmer an Versammlungen	Repräsentantenforum	OP-Rat
Anwohnervereinigungen	40,9 %	66,7 %	59,0 %
Frauen	20,6 %	34 %	25,9 %
Männer	20,1 %	32,7 %	33,3 %
Führungskräfte in Anwohnervereinigungen	12,7 %	39,0 %	35,9 %
Religiöse und	9,1 %	11,3 %	10,3 %

²⁹² Vgl. PMPA, 1999, S. 30 (leicht abgeändert durch die Verfasserin).

²⁹³ Vgl. Kap. 3.2.

kulturelle Gruppen			
Organisationen	Teilnehmer an Versammlungen	Repräsentanten- forum	OP-Rat
Politische Parteimitglieder	6,0 %	14,5 %	30,8 %
Gewerkschafts- mitglieder	4,9 %	8,2 %	15,4 %
Volksräte	4,0 %	15,7 %	28,2 %
Bürgerzentren	3,5 %	5,0 %	5,1 %
Straßen- kommissionen	3,3 %	6,9 %	5,1 %
Mütterclubs	2,0 %	3,1 %	5,1 %
Gesamt	66,9 %	91,2 %	92,3 %
Führungskräfte in Organisationen gesamt	20,9 %	49,7 %	53,9 %

Tabelle 14: Verhältnis Organisationen zum OP²⁹⁴

Nahezu 67% der Teilnehmer der Versammlungen des OP sind Mitglieder in Verbänden.²⁹⁵ Der größte Teil ist mit 41% in Anwohnerorganisationen (Associações dos Moradores) organisiert, 9% sind in religiösen oder kulturellen Gruppierungen, 5% in Gewerkschaften, und 6% in politischen Parteien aktiv. Bei den Repräsentanten der Delegiertenforen und des OP-Rats liegt der Anteil bei über 90%.²⁹⁶ Das legt zum einen dar, nach welchen Kriterien die Bürger ihre Repräsentanten wählen²⁹⁷ und zum anderen, daß sich solche Bürger aufstellen lassen, die bereits Erfahrungen in Verbänden gesammelt haben. In den Versammlungen sind also unterschiedliche Vereine und soziale Gruppierungen vertreten, die den Versammlungen und dem gesamten OP eine pluralistische Ausrichtung geben.²⁹⁸ Gleichwohl dürften die Anwohnervereinigungen - betrachtet man deren prozentualen Anteil - über die größten Entscheidungskompetenzen verfügen. Daher darf jeder Repräsentant des OP-

²⁹⁴ Moritz, Claudia, 1999, S. 5

²⁹⁵ Vgl. Tabelle 14.

²⁹⁶ Vgl. Tabelle 14.

²⁹⁷ Vgl. Moritz, Claudia, 1999, S. 4f

²⁹⁸ Die pluralistische Ausrichtung findet sich auch in der Satzung der Arbeiterpartei PT wieder.

Rats höchstens zwei Jahre sein Amt ausüben, um so dem Klientelismus und der Instrumentalisierung gewisser Gruppen vorzubeugen. Die starke Überschneidung von Mitgliedern in Vereinen und Gruppierungen und dem Orçamento Participativo wird deutlich, wenn man betrachtet, daß ca. 50% der Repräsentanten²⁹⁹ der Delegiertenforen und des OP-Rats auch an der Spitze von Vereinigungen stehen.

Untersucht man die Entwicklung der prozentualen Teilnahme einiger Gruppierungen von 1993 bis 1998, beispielsweise die Abnahme der Volksräte und der Straßenkommissionen,³⁰⁰ kann man Veränderungen feststellen. Angenommen, diese Entwicklungstendenzen werden beibehalten, so laufen diese Veränderungen künftig genau den ideologischen Vorstellungen der PT zuwider, im Sinne einer zunehmenden Konsolidierung sozialer Bewegungen durch Vereine in der Gesellschaft.

Organisationen	1993	1995	1998
Anwohnervereinigungen	71,3 %	50,5 %	40,9 %
Führungskräfte in Anwohner- vereinigungen	20,7 %	20,7 %	12,7 %
Religiöse und kulturelle Gruppen	-	10,6 %	9,1 %
Politische Parteimitglieder	-	4,5 %	6,0 %
Gewerkschaftsmitglieder	-	4,2 %	4,9 %
Volksräte	-	8,7 %	4,0 %
Gemeindezentren	-	5,3 %	3,5 %
Straßenkommissionen	-	6,9 %	3,3 %
Mütterclubs	-	3,7 %	2,0 %
Gesamt	-	75,9 %	66,9 %
Führungskräfte in Organisationen gesamt	-	29,4 %	20,9 %

Tabelle 15: Entwicklung des Verhältnisses Organisationen und OP 1993-1998³⁰¹

²⁹⁹ Vgl. Tabelle 15.

³⁰⁰ Vgl. Tabelle 15.

³⁰¹ Vgl. Moritz, Claudia, 1999, S. 5.

Denn es läßt sich insgesamt eine relative Abnahme der Teilnehmer, die in Vereinigungen tätig sind, feststellen. Bei den Anwohnervereinigungen beträgt sie beispielsweise 30%.³⁰² Auch in den anderen Vereinigungen sind entsprechende Abnahmen zu verzeichnen. In den Versammlungen hat einzig der Anteil der Mitglieder politischer Parteien und Gewerkschaften in der Relation zugenommen. Ein wachsender Anteil von politischen Parteimitgliedern könnte eine Instrumentalisierung mit sich bringen. Andererseits zeigt gerade die Teilnahme der anderen oppositionellen politischen Parteien die Akzeptanz dieses Systems,³⁰³ und verhindert möglicherweise die Auflösung des OP bei einem möglichen Wahlverlust der PT.

Es läßt sich also eine neue Zusammensetzung bezüglich der Teilnehmer des OP feststellen. Die Versammlungen setzen sich nicht mehr zu 70% aus Mitgliedern der Anwohnervereinigungen zusammen, sondern nur noch zu 40%. BAIERLE der NGO CIDADE meint aber, daß viele Vereinsmitglieder nicht mehr persönlich an den Versammlungen teilnehmen, sondern ihre Prioritäten und Projektvorschläge in den Vereinigungen abgeben.³⁰⁴ Daraus resultiert eine Verschiebung der Kräftekonstellationen in den Versammlungen. Ferner könnte es sein, daß die Teilnahme an den Versammlungen eventuell eine Mitgliedschaft in Anwohnervereinigungen ersetzen. Diese Substituierung findet möglicherweise auch auf anderen Ebenen statt. So erläutert MORITZ, daß die Volksräte, *Conselhos Populares*³⁰⁵ eventuell durch die Delegierten des Repräsentantenforums ersetzt worden sind.³⁰⁶ Diese Verschiebungen werden

³⁰² Vgl. Tabelle 15.

³⁰³ Vgl. Moritz, Claudia, 1999, S. 5.

³⁰⁴ Vgl. Herzberg, Carsten, 2001, S. 83.

³⁰⁵ Die Volksräte wurden von der PT v.a. zwischen 1982-1992 zusammen mit den Gemeinderäten, *Conselhos municipais*, in den Kommunen aufgestellt. Sie sollen gemeinsam als themen- bzw. regionsspezifische Partizipationsorgane, vor allem der sozial schwachen Bevölkerung einen Raum intimer, nicht-einschüchternder öffentlicher Diskussion bieten. Dadurch sollten Kommunikationskanäle zwischen den sozial schwachen Bevölkerungsschichten und der Verwaltung geschaffen werden. Vgl. Nylan, William, *Contribution of the Workers' Party (PT) to the Consolidation of Democracy in Brazil*, Working Paper prepared for delivery at the meeting of the Latin American Studies Association (LASA) in Guadalajara (Mexico), April 17-19 1997, March 1997, S. 16.

³⁰⁶ Vgl. Moritz, Claudia, 1999, S. 5.

auch in Zukunft wichtige Faktoren für eine Analyse des Kontextes des Orçamento Participativo sein.

4.7.6 Die Meinung der Teilnehmer zu einigen Aspekten

Dieses Unterkapitel gibt die Meinung der teilnehmenden Bürger zur Partizipation und der Ausführung des OP aus Sicht der Teilnehmer wieder. Dabei werden Motivation zur Partizipation, Kenntnisstand der Bevölkerung im Zuge des OP, die Umsetzung der Projekte, Einflußnahme bei den Entscheidungen, Repräsentation durch die Delegierten und die Informationen der Verwaltung überprüft.

Motivation

Motivationsursachen	1998	1995 ³⁰⁷
Forderungen nach Projekten und Investitionen	53,9 %	33,91 %
Aufgrund einer Führungsposition	2,5 %	-
Aufgrund einer Organisation	4,1 %	12,5 %
Um sich zu informieren, kennenzulernen	12,0 %	9 %
Motiv der Gemeinschaft/der Stadt Porto Alegre zu dienen/aus rechtlichen, demokratischen oder solidarischen Gründen	25 %	7 %
Aus Kritik bzw. zur Kontrolle oder zur Diskussion	3,6 %	-
Zur Abstimmung, zur Wahl oder zur Partizipation	11,2%	13 %
arbeitstechnische Gründe	7,9 %	-
aus anderen Gründen bzw. unbeantwortet	9,3 %	-

Tabelle 16: Motivation zur Partizipation³⁰⁸

Mit 53,9% wurden die Forderungen nach Projekten und Investitionen als oberster Beweggrund für die Beteiligung an Versammlungen genannt.³⁰⁹ 1995

³⁰⁷ Vgl. Pozzobon, Regina, 1996. Die Antworten, die bei dieser Auswertung von den Bürgern angegeben werden konnten, unterscheiden sich in geringem Maße von den gegebenen Antworten von 1998 und sind dem Sinn nach in die Tabelle eingeordnet worden.

³⁰⁸ Eigene Darstellung. Zugrundeliegende Informationen: Moritz, Claudia, 1999, S. 6 und Pozzobon, Regina, 1996.

waren es noch 33,91% gewesen, die aufgrund konkreter Forderungen kamen.³¹⁰ Das signalisiert, daß die Bevölkerung ihre Wünsche zunehmend erkannte und diese artikulieren konnte. Aus „Kritik über verspätete, schlecht ausgeführte Investitionen“ oder andere Kritikpunkte, und „um zu kontrollieren“ und „um zu diskutieren“ kamen insgesamt 3,6%.³¹¹ Das Motiv „der Gemeinschaft der Stadt Porto Alegre zu dienen“ oder „aus rechtlichen bzw. demokratischen, solidarischen Gründen“ gaben immerhin 25% an.³¹² Das bedeutet, daß ein Viertel der Teilnehmer aus übergeordnetem Prinzip teilnahmen. Um abzustimmen, zu wählen oder zu partizipieren, kamen 11,2%.³¹³

Kenntnisstand der Teilnehmer über das OP

Die nächste Frage hat die Meinung der Teilnehmer über ihren Kenntnisstand der Funktionsweise, die Regeln und die Kriterien des OP zum Gegenstand. Die Frage lautete, wie gut die Teilnehmer ihre Kenntnisse über Funktionsweise und Regeln des OP einschätzten.

Die Teilnehmer kennen die Funktionsweise des OP	1998
Sehr gut	10,7 %
Mehr oder Weniger	39,1 %
Weniger	19,4 %
Keine Kenntnis	28,0 %
Nicht beantwortet	2,8 %

Tabelle 17: Kenntnis über Regeln, Kriterien und Funktionsweise des OP, nach Meinung der Teilnehmer³¹⁴

³⁰⁹ Vgl. Tabelle 16.

³¹⁰ Vgl. Tabelle 16 und Pozzobon, Regina, 1996.

³¹¹ Vgl. Tabelle 16.

³¹² Vgl. Tabelle 16.

³¹³ Vgl. Tabelle 16.

³¹⁴ Vgl. Moritz, Claudia, 1999, S. 6.

Als unkundig schätzten sich 28,0% ein.³¹⁵ Jedoch gaben fast 50% an, die Funktionsweise, Regeln und Kriterien des OP „mehr oder weniger“ bis „sehr gut“ zu kennen.

Der Kenntnisstand der Teilnehmer wurde anhand einer leichten Frage getestet, welche die Befragten nach dem Unterschied zwischen Regionalversammlungen und Thematischen Versammlungen prüfte.

Gaben eine Antwort	32,1 %
Kannten den Unterschied nicht	
Gesamt	49,5 %
aus den Regionalversammlungen	53,7 %
aus den Thematischen Versammlungen	25,6 %
Frühere Repräsentanten	16,3 %
Gaben keine Antwort	18,5 %

Tabelle 18: Kenntnis nach dem Unterschied zwischen Thematischen und Regionalversammlungen³¹⁶

49,5% kannten den Unterschied nicht, und 18,5% enthielten sich der Antwort. Dieser hohe Anteil von insgesamt 67,9% ist sehr bedeutend.³¹⁷ Drei Jahre nach der Einführung der Thematischen Versammlungen kannten 67,9% der Teilnehmer den Unterschied zwischen Regionalversammlungen und Thematischen Versammlungen nicht.³¹⁸ Jedoch ist anzumerken, daß $\frac{3}{4}$ der ‘Nichtkenner’ Teilnehmer der Regionalversammlungen sind, während hingegen nur rund $\frac{1}{4}$ der Befragten, die den Unterschied nicht kannten, an den Thematischen Versammlungen teilnehmen.³¹⁹ Sogar 16,3% der Personen, die

³¹⁵ Vgl. Tabelle 17.

³¹⁶ Eigene Darstellung mit Informationen aus: PMPA, 1999, S. 111 und Pozzobon, Regina, 1996.

³¹⁷ Vgl. Tabelle 18.

³¹⁸ Vgl. Tabelle 18.

³¹⁹ Vgl. Tabelle 18.

bereits einmal Repräsentanten der Delegationsforen oder des OP-Rats waren, kannten den Unterschied nicht.³²⁰

Umsetzung der Projekte

Die nächste Frage, die von den Teilnehmern zu beantworten war, bezog sich darauf, ob in ihrer Region bzw. zu 'ihrer' Thematik schon Dienstleistungen oder Investitionen durch das Orçamento Participativo erbracht worden seien.

Die Zahl der Befragten, die meinen, noch nicht mit Investitionen belohnt worden zu sein, hat sich innerhalb von drei Jahren um 10% verringert.³²¹ Das könnte daraus resultieren, daß sich die Investitionen vermehrt haben. 58,5% der Teilnehmer waren der Ansicht, bereits Investitionen erhalten zu haben.³²²

Die Region der Teilnehmer ist bereits mit Investitionen versehen worden	1998	1995
Nein	22,9 %	33,2 %
Ja	58,5 %	56,6 %
Weiß nicht	12,9 %	10,2 %
Keine Antwort	5,7 %	-

Tabelle 19: Ausführung der Projekte³²³

Von den bereits einmal zu Repräsentanten des OP-Rats oder der Delegationsforen gewählten, antworteten zu 81,8% mit „ja“.³²⁴ Diese Zahl ist ausschlaggebender, da die Repräsentanten der Delegationsforen die Aufgabe innehaben, die Durchführung der Investitionen zu kontrollieren und zusammen mit den OP-Räten einen besseren Überblick über die Ausführung von Dienstleistungen und Investitionen haben.

³²⁰ Vgl. Tabelle 18 und Moritz, Claudia, 1999, S. 7.

³²¹ Vgl. Tabelle 19.

³²² Vgl. Tabelle 19.

³²³ Vgl. Moritz, Claudia, 1999, S. 7.

³²⁴ Vgl. ebenda, dieser Prozentsatz ist nicht eigens in die Tabelle eingefügt worden.

Dasselbe gilt für die nächste Fragestellung, in der analysiert werden sollte, ob die Bevölkerung der Ansicht ist, daß sie im Rahmen des Orçamento Participativo wirklich Entscheidungsträger der öffentlichen Politik, der Investitionen und Dienstleistungen sind.

Die Bürger sind Entscheidungsträger	1998	1995
Nie	2,8 %	0,6 %
Immer	30,2 %	33,0 %
Fast immer	27,0 %	27,3 %
Manchmal	23,9 %	23,8 %
Weiß nicht	10,7 %	8,2 %
Keine Antwort	5,4 %	7,1 %

Tabelle 20: Einfluß der Bevölkerung³²⁵

Während 57,2% der Teilnehmer mit „immer“ oder „fast immer“ antworteten, bestätigten von den ehemaligen Repräsentanten die Frage mit „immer“ oder „fast immer“ zu 69,4%, also fast 70%.³²⁶ Die Zahl derer, die ihren Einfluß als gering bis gar nicht einschätzten, betrug bei den Bürgern fast 20%.³²⁷ Dieser Prozentsatz ist relativ hoch, wenn man bedenkt, daß die Bürger eigentlich an der Basis des Prozesses mitentscheiden.

Vertrauen in die Repräsentanten der Repräsentantenforen und des OP-Rats

Die nächste Frage untersuchte die Beziehung zwischen den Repräsentanten der Delegiertenforen, bzw. den Repräsentanten des OP-Rats und den Bürgern. Gefragt wurde, ob die Repräsentanten beider Gremien die Forderungen der Bevölkerung nach Projekten respektieren.

³²⁵ Vgl. ebenda.

³²⁶ Diese Daten sind hier nicht extra in einer Tabelle aufgeführt worden, vgl. aber: Moritz, Claudia, 1999, S. 8.

³²⁷ Vgl. Moritz, Claudia, 1999, S. 8.

Repräsentanten respektieren die Wünsche der Bürger	1998	1995
Nie	3,9 %	1,1 %
Immer	43,2 %	50,7 %
Fast immer	19,6 %	18,8 %
Manchmal	16,0 %	10,6 %
Weiß nicht	11,7 %	12,4 %
Keine Antwort	5,5 %	6,4 %

Tabelle 21: Repräsentation durch Delegierte³²⁸

Über 60% antworteten mit „immer“ oder „fast immer“.³²⁹ Mit „niemals“ wurde die Frage von lediglich 3,9% beantwortet, während hingegen 16% sich nur „manchmal“ repräsentiert fühlen.³³⁰ Daraus geht hervor, daß 60% der Teilnehmer sich durch ihre Vertreter repräsentiert fühlen. Im Vergleich zu 1995, hat die Anzahl allerdings leicht abgenommen.

Auskunft und Informationen durch die Stadtverwaltung

Die Überprüfung der Qualität der Informationen, die von den Repräsentanten der Stadtverwaltung über das Orçamento Participativo an die Bevölkerung weitergegeben werden, wurde mit der Frage erfaßt, ob diese Informationen und Auskünfte zufriedenstellend sind.

³²⁸ Vgl. ebenda, S. 8.

³²⁹ Vgl. Tabelle 21.

³³⁰ Vgl. Tabelle 21.

Die Auskunft der Stadtverwaltung ist zufriedenstellend	1998	1995
Nie	2,6 %	4,1 %
Immer	34,5 %	51,8 %
Fast immer	25,1 %	-
Manchmal	23,5 %	28,9 %
Weiß nicht	10,8 %	8,4 %
Keine Antwort	3,6 %	6,8 %

Tabelle 22: Qualität der Auskunft der Stadtverwaltung³³¹

„Immer“ oder „fast immer“ gaben fast 60% an, wobei die Anzahl derer, die mit „immer“ antworteten mit 34,5% überwiegt.³³² Stattdessen entgegneten 23,5% „manchmal“ und 2,6% meinten „nie“.³³³ Von den Repräsentanten der Bürger in den Repräsentantenforen und im OP-Rat gaben 70% eine positive Antwort.³³⁴ Insgesamt ist die Informationsquelle der Stadtverwaltung demnach relativ gut zu bewerten.

4.7.7 Zusammenfassung

Im Hinblick auf die gesellschaftliche Struktur der Teilnehmer des OP läßt sich zusammenfassen, daß der weibliche und männliche Anteil der Teilnehmer ausgeglichen ist, obwohl in den Führungspositionen der Bürgergremien mehr Männer vertreten sind. Im Vergleich zu 1995 hat der Anteil der über 50jährigen zugenommen. Bei den Abgeordneten der Repräsentantenforen und des OP-Rats sind 1998 die über 50jährigen zu 40% bzw. 46% vertreten. Der Teil der Personen, die nicht arbeiten, also über mehr Zeit verfügen, liegt bei 31%. Gleichzeitig arbeiten aber über 48% der Beteiligten über 40 Stunden in der Woche. Überraschend ist die vorwiegende Teilnahme der sozial schwachen

³³¹ Vgl. Moritz, Claudia, 1999, S. 8.

³³² Vgl. Tabelle 22.

³³³ Vgl. Tabelle 22.

³³⁴ Diese Daten sind nicht eigens in die Tabelle eingefügt worden; vgl. dazu Moritz, Claudia, 1999, S. 8.

Schichten. 55% der Teilnehmer verdienen nur bis zu 4 Mindestgehältern. 20% der Teilnehmer gehören zu der Arbeiterschicht ohne Ausbildung und 45% haben die Hauptschule besucht, haben sie jedoch nicht abgeschlossen. In Bezug auf die Bildung der Delegierten der Repräsentantenforen und des OP-Rats fällt auf, daß sie vorwiegend einerseits aus der Gruppe der Hauptschüler ohne Abschluß kommen und andererseits aus der Gruppe der Universitätsabsolventen (mit und ohne Abschluß). Dieser Sachverhalt steht den Annahmen gegenüber, daß vorwiegend die reicheren und gebildeteren Bevölkerungsschichten partizipieren.³³⁵ Das OP in Porto Alegre erweist sich als ein Exempel, bei dem in hohem Maße, (ca. 50%) eine Beteiligung von sozial extrem schwachen Gesellschaftsschichten zu verzeichnen ist.³³⁶

Anhand der Beweggründe zur Teilnahme am OP läßt sich feststellen, daß die Teilnehmer sich den Gründen ihrer Partizipation bewußt sind. Auch der hohe Prozentsatz derer, die aus Solidarität und aus Prinzip kamen, ist sehr hoch, was andeutet, daß die Teilnehmer nicht allein aus Egoismus handeln, sondern den OP-Prozeß unterstützen. Wenn man bedenkt, daß 51,45% der Teilnehmer von 1995 schon in vorherigen Jahren am partizipativen Haushalt teilgenommen hatten,³³⁷ so kann man erkennen, daß die Prozedur des Orçamento Participativo sich in der Gesellschaft zu festigen scheint, und die Teilnehmer aufgrund positiver Erfahrungen aus den vorherigen Jahren nun regelmäßig mitwirken werden.

Negativ zu beurteilen ist vor allem die hohe Rate derer, die sich mit dem Orçamento Participativo nicht auskennen, obwohl es ausreichend Informationsmaterial gibt, wie beispielsweise die Info-Hefte der NGO CIDADE, Informationen aus der Homepage der Stadtverwaltung und den Medien. Vielleicht würde eine Umfrage nach den Unterschieden zwischen Regional- und Thematischen Versammlungen mittlerweile andere Ergebnisse bringen, da die Informanten von CIDADE, die Mitglieder des CRC oder die Anwohnervereinigungen bereits einige Lücken im Wissensstand der Bevölkerung schließen konnten. Zudem verweist das Vertrauen der Teilnehmer

³³⁵ Vgl. Kapitel 2.2.

³³⁶ Vgl. Abers, Rebecca, 2000a, S. 122.

in ihre Repräsentanten mit über 60% auf die Problematik hin, die eine Repräsentation stets mit sich zu bringen scheint: Es wird immer eine Minderheit geben, die von der Mehrheit überstimmt wird, so daß eine 100%e Repräsentation nie erreicht werden kann. Ein erfreuliches Ergebnis ist die Bestätigung der Bevölkerung, daß Investitionen und Dienstleistungen durchgeführt wurden. Die Tatsache, daß 58,5%, diese Frage mit „ja“ beantworteten, läßt auf die Effektivität der Investitionen und Dienstleistungen schließen. Mehr als die Hälfte der Teilnehmer konnten die Ergebnisse der eingebrachten Investitionen und Dienstleistungen erkennen. Auffällig ist auch die Tatsache, daß - obwohl die Bevölkerung an der Entscheidungsbasis mitwirkt - fast 20% glaubten Entscheidungsfindungen nicht beeinflussen zu können oder nicht genau wußten, ob sie Entscheidungen beeinflußten oder nicht.

4.8 Die Entwicklung der Stadt hinsichtlich der gewählten Prioritäten

In diesem Unterpunkt soll das OP im Laufe der zwölf Jahre seit seinem Bestehen untersucht werden. Dabei soll vor allem auf die infrastrukturellen Verbesserungen der Stadt eingegangen werden.

Bei der Untersuchung der Prioritäten innerhalb der Jahre 1992-2002 läßt sich anhand der folgenden Tabelle feststellen, daß beispielsweise die zuvor wichtigste Priorität, die Wasserversorgung, an Bedeutung verliert. Das resultiert daraus, daß entsprechende Investitionen bereits vorgenommen wurden. Heute sind 99%³³⁸ der Haushalte mit einem Trinkwasseranschluß versorgt. So wurde eine Problematik beiseite geschaffen und macht Platz für neue Prioritäten, wie zum Beispiel der 'Erziehung' in 2002, und 'Gesundheit' an Platz 3 im Jahr 2000.³³⁹

Jahr	1. Priorität	2. Priorität	3. Priorität
-------------	---------------------	---------------------	---------------------

³³⁷ Vgl. Pozzobon, Regina 1996. 1998 ist dieser Aspekt der Untersuchung nicht erfaßt worden.

³³⁸ Vgl. PMPA, <http://www.portoalegre.rs.gov.br/dadosger/dados.htm> 28.02.2002

³³⁹ Vgl. Tabelle 23.

1992	Wasserver- und Entsorgung	Erziehung	Straßenbau
1993	Wasserver- und Entsorgung	Straßenbau	Grundstücks regulierung
1994	Grundstücks regulierung	Straßenbau	Wasserver- und Entsorgung
1995	Straßenbau	Grundstücks regulierung	Wasserver- und Entsorgung
1996	Straßenbau	Wasserver- und Entsorgung	Grundstücks regulierung
1997	Wohnungsbau	Straßenbau	Wasserver- und Entsorgung
1998	Straßenbau	Wohnungsbau	Wasserver- und Entsorgung
1999	Wasserver- und Entsorgung	Straßenbau	Wohnungsbau
2000	Wohnungsbau	Straßenbau	Gesundheit
2001	Straßenbau	Wohnungsbau	Wasserver- und Entsorgung
2002	Wohnungsbau	Erziehung	Straßenbau

Tabelle 23: Thematische Prioritäten 1992-2002³⁴⁰

Ebenso verhält es sich mit der Grundstücksregulierung. Unter Grundstücksregulierung ist die Urbanisierung der *favelas* gemeint. Dabei soll vor allem die Eigentumsfrage der Grundstücke geklärt werden, um den Bewohnern der *favelas* ein Wohnrecht zu geben, damit diese legal auf diesem Grundstück bauen dürfen. Nachdem dieses Problem gelöst wurde, ist diese Priorität in den folgenden Jahren nicht mehr aufgetaucht.

Die wichtigsten Prioritäten in den letzten 8 Jahren waren Wohnungsbau, Straßenbau und Wasserver- und Entsorgung.

Seit der Einführung des Orçamento Partizipativo hat sich vor allem die Infrastruktur Porto Alegres positiv verändert.³⁴¹ In diesem Zeitraum wurden mehr als 700 Millionen US\$ investiert, um die Lebensbedingungen der

³⁴⁰ Vgl. <http://www.portoalegre.rs.gov.br/op/investimentos/ptematicas.htm> 28.02.2002

³⁴¹ Vgl. Herzberg, Carsten, 2001, S. 98.

Einwohner zu verbessern.³⁴² In den Jahren 1990-1995 konnte die Wasserversorgung von 400 000 auf 465 000 Haushalte erweitert werden. Heute sind, wie bereits weiter oben erwähnt, 99% aller Haushalte mit einem Trinkwasseranschluß versorgt. Vor allem in der Abwasserbeseitigung konnte die Stadtverwaltung einen großen Erfolg verzeichnen. Während 1989 nur 46% der Haushalte an die Kanalisation angeschlossen waren, waren es 1996 bereits 85%.³⁴³ Auch in der Müllbeseitigung stieg die Versorgungsdichte in den Jahren 1991-1996 auf 100%. Davon trennen 80% der Einwohner den Müll in organischen und nichtorganischen Müll. Das ist für Lateinamerika aus umweltpolitischen Gesichtspunkten ein unbeschreiblicher Erfolg, da der rücksichtslose Umgang mit Müll dort ein schwerwiegendes Problem darstellt. Im Bereich der Bildung stiegen zwischen 1989-1995 die Schulmatrikulationen um das Doppelte. 1985 gab es 13 städtische schulische Einrichtungen, die insgesamt 10.320 Schüler unterbrachten, 1996 waren es bereits 41 Einrichtungen mit 31.623 Schülern. Zudem wurden Lehrpläne reformiert und auch die Wahl der Direktoren erfolgt nun durch eine direkten Wahl.³⁴⁴ Dies sind nur einige Beispiele, die die Verbesserung der Lebensqualität in Porto Alegre kennzeichnen.

Mit der Einführung des OP hat die Regierung es geschafft, durch die Umgestaltung des Steuersystems die finanzielle Lage der Kommunen zu stabilisieren. Durch die Erhebung der Steuern IPTU und ISSQN betrug der Steueranteil der eigenen Einnahmen der Stadt am Haushalt im Jahr 1999 57%, so daß sich die Stadt zur Hälfte selbst finanziert.³⁴⁵ Auch hat sich die Zahl der Steuerzahler um 8% erhöht, da der Anteil der Personen, die versuchten die Steuerzahlungen zu umgehen von 20% auf 12% gesunken ist.³⁴⁶ Eine Ursache für die bessere 'Zahlungsmoral' könnte sein, daß den Bürgern jetzt die Verwendung ihres Geldes vor Augen geführt wird.³⁴⁷

³⁴² Vgl. Pont, Raúl, 1997, S. 209.

³⁴³ Vgl. ebenda, S. 211.

³⁴⁴ Vgl. ebenda.

³⁴⁵ Vgl. Herzberg, Carsten, 2001, S. 92.

³⁴⁶ Vgl. ebenda, 2001, S. 94 und Genro, Tarso, Combinar democracia direta e democracia representativa, in: Fundação Perseu Abramo, Desafios do governo local. O modo petista de governar, São Paulo 1997, S. 28.

³⁴⁷ Vgl. Herzberg, Carsten, 2001, S. 92.

5 ANALYSE - UMSETZUNG DER PARTIZIPATORISCHEN DEMOKRATIETHEORIE IN PORTO ALEGRE

In diesem Kapitel wird nun ein Bezug zu den Untersuchungskriterien des theoretischen Teils hergestellt und die Umsetzung der Theorie am Beispiel des OP analysiert. Dabei wird zuerst auf die Kriterien eingegangen, die für eine Realisierung von partizipatorischer Demokratie vorausgesetzt werden, anschließend werden die Funktionen von Partizipation, im Hinblick auf ihre Verwirklichung im OP untersucht.

5.1 Voraussetzungen für partizipatorische Demokratie

Bei der Umsetzung der partizipatorischen Demokratietheorie stehen zunächst drei Kriterien im Vordergrund, die auch bei ROUSSEAU zentrale Voraussetzungen für bürgerschaftliche Partizipation sind: erstens kleine überschaubare Einheiten, in denen partizipiert wird, zweitens Homogenität als Grundlage für einen Basiskonsens und drittens Abwesenheit unüberwindbarer Interessenkonflikte.

Die Dezentralisierung durch die Einteilung Porto Alegres in 16 Bezirke nach geographischen, vor allem aber nach sozialen Gesichtspunkten fördert die Homogenität innerhalb der Bezirke und teilt die Stadt in kleine Einheiten. Zudem werden in den Intermediären Sitzungen³⁴⁸ die einzelnen 16 Bezirke weiterhin in Mikroregionen unterteilt. Dabei sollen durch die Homogenität vor allen Dingen unüberwindbare Interessenkonflikte verhindert werden. Dies kann innerhalb der Mikroregionen als gelungen bezeichnet werden. Im Hinblick auf die 16 Regionen versucht die Regierung bei Problemen, die sich herauskristallisieren, einzugreifen. So wurde beispielsweise 1995 die Region Noroeste gegründet, die zuvor zum Bezirk Eixo da Baltazar gehörte. Hier forderte die Mittelschicht die Bekämpfung ihres Hochwasserproblems, welches die weiter östlich angesiedelte ärmere Schicht nicht kümmerte. So kam es über Jahre hinweg zu einer Unterdrückung der Mittelschicht, die erst durch die

³⁴⁸ Vgl. Kap. 4.5.1 Die Intermediären Sitzungen.

Trennung der Regionen überwunden wurde.³⁴⁹ So pragmatisch können aber nicht alle Probleme, die die Heterogenität³⁵⁰ der Bevölkerung Brasiliens und auch Porto Alegres mit sich bringt, gelöst werden. Beispielsweise wurde ein Armenviertel, das in der Nähe des Zentrums von Porto Alegre, einem noblen Geschäftsviertel, liegt, infrastrukturell verbessert und von der Verwaltung saniert. Die oberen Schichten, die im Zentrum ihre Geschäfte haben, hätten es jedoch bevorzugt, wenn die arme Bevölkerungsschicht aus dem Bezirk verdrängt worden wäre.³⁵¹ Hier kommen unüberwindbare Interessenkonflikte zum Vorschein, die sich aus der Heterogenität der Bevölkerung ergeben. Die vierte Voraussetzung ROUSSEAUS, die ökonomische Unabhängigkeit der Bürger, ist für die Bevölkerung Porto Alegres zu einem großen Teil nicht gegeben. Daher erweisen sich insbesondere solche Projekte als erfolgreich, die unabhängig von den sozialen Schichten einen Vorteil für die ganze Bevölkerung darstellen, wie beispielsweise Umweltprojekte. Die Reinigung des Guaíba Flusses, der durch Porto Alegre fließt, wurde von der ganzen Stadt befürwortet und begrüßt.³⁵²

Eine weitere Voraussetzung für die Mitwirkung der Bevölkerung bei der Planung ist die fachliche Kompetenz bei Planungsfragen. Die durch das geringe Bildungsniveau der Bevölkerung³⁵³ gegebene Problematik der teilweise geringen fachlichen Kompetenz der Bürger bei Planungsfragen ist umgangen worden, indem die Teilnehmer an der Basis des Prozesses über die Hierarchie der Prioritäten entscheiden. Kompetenz kann aufgebaut werden durch die Bereitstellung von Informationen. Für die verantwortlichen Bürger in den Gremien, wie das Repräsentantenforum und der OP-Rat, werden Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt.³⁵⁴ Zudem bietet die Regierung bei sämtlichen Planungsfragen ihre Hilfestellung an.³⁵⁵

³⁴⁹ Vgl. Abers, Rebecca, 2000a, S. 125.

³⁵⁰ Mit Heterogenität wird hier nicht so sehr auf die Rassenunterschiede Bezug genommen, sondern vielmehr auf die unterschiedliche soziale Konstellation der Bevölkerung.

³⁵¹ Vgl. Tavares, Ricardo, 1995, S. 29.

³⁵² Vgl. ebenda.

³⁵³ Vgl. Tabelle 12 des Kap. 4.7.4. Bildung.

³⁵⁴ Vgl. Kap. 4.5.1 Prozeß zur Festlegung des Haushaltsentwurfs.

³⁵⁵ Vgl. Kap. 4.5.1 Die Intermediären Sitzungen.

Bei den in den Intermediären Sitzungen von der Bevölkerung diskutierten Problemen handelt es sich um vergleichsweise einfache Fragen, wie die Verbesserung der Infrastruktur, bei denen keine grundsätzlichen Interessenkonflikte bestehen, wohl aber unterschiedliche Meinungen bezüglich der Setzung der Prioritäten und der Entscheidung über Projekte. Der langfristige partizipative Prozeß führt dazu, daß diejenigen, deren Projektwunsch zunächst nicht realisiert wurde, im weiteren Verlauf der Instandsetzung der Infrastruktur zum Zuge kommen werden.

Unüberwindbare Interessenkonflikte ergeben sich also weniger innerhalb der Versammlungen, sondern vielmehr in der Regierung. Die Einstellung der Stadtratsmitglieder der oppositionellen Parteien zum OP ist geteilt: während einige das System zwar kritisieren, aber nicht grundsätzlich in Frage stellen, lehnen andere das System schlichtweg ab und versuchen, die Partizipation zu unterbinden.³⁵⁶ Sie kritisieren, daß durch das OP die direkte Handlung der Stadträte eingeschränkt werde,³⁵⁷ und fordern Kontrollmöglichkeiten oder eine Involvierung bei Haushaltsvorlagen.³⁵⁸ Der Stadtrat verfügt zwar über die letzte Entscheidungsmacht im Rahmen des Haushaltsbeschlusses. Dabei ist der Druck, der seitens der Bevölkerung auf die Entscheidungen des Stadtrats ausgeübt wird, aber so hoch, daß er den bisherigen Beschlüssen immer zustimmte.³⁵⁹ In der brasilianischen Verfassung von 1988 unterliegt der Haushaltsbeschluß der Legislative, also den Stadträten. So kommt es zu einem Macht- und Legitimitätsdualismus zwischen dem OP-Rat und den Stadträten.³⁶⁰ Allerdings war es auch vor 1988 in Brasilien nie die Aufgabe des Parlaments, über die Haushaltsbeschlüsse zu bestimmen, sondern die Aufgabe der Regierung.³⁶¹ Die

³⁵⁶ Vgl. Baierle, Sergio, Gregório, *Participação e Representação Popular*, in: *Balanço das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais*, Nr. 4, São Paulo 1999, S. 37-40, (38). Auszüge aus dem Forum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, das in Brasília, im Februar 1998 stattfand.

³⁵⁷ Vgl. Pozzobon, Regina, Maria/Amaro, Vera, Regina, Ignácio/Baierle, Sérgio, Gregório, 1996, S. 5f.

³⁵⁸ Vgl. Herzberg, Carsten, 2001, S. 104.

³⁵⁹ Vgl. Interview mit Luciano Brunet am 05. April 2002 und Tarso, Genro, *Combinar democracia direta e democracia representativa*, in: Fundação Perseu Abramo, *Desafios do governo local. O modo petista de governar*, São Paulo 1997, S. 25.

³⁶⁰ Vgl. Herzberg, Carsten, 2001, S. 102f.

³⁶¹ Vgl. Herzberg, Carsten, 2001, S. 103; eigentlich de Souza Santos, Boaventura, *Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Democracy*, in: *Politics & Society*, Nr. 4, 1998, S. 461-510, (502).

Stadträte suchten früher das Kabinett des Bürgermeisters auf, um sich Projekte genehmigen zu lassen.³⁶²

Weitere Voraussetzung für die Verwirklichung von Partizipation ist die Bereitschaft der Regierung. Diese muß hier offenbar nicht in Frage gestellt werden, da die Regierung der PT dieses System eingeführt hat. Allerdings bedarf es für die Durchsetzung des partizipativen Haushaltsbeschlusses der Zustimmung der Legislative. Im Parlament sind jedoch einige Parteien vertreten, die sich der Idee des OP widersetzen. Nachdem die PT bis jetzt noch nie über die Mehrheit der Sitze im Stadtrat verfügt hatte, ist die Verabschiedung des Haushaltsentwurfes durch den Stadtrat nicht in jedem Fall gesichert.³⁶³

Die Artikulationsfähigkeit aller Bürger ist eine weitere Bedingung für die Teilhabe an partizipativen Planungsprozessen. Diese wird durch die einfache Fragestellung, die sich hauptsächlich auf die Auswahl der Prioritäten richtet, sichergestellt. Bürgern, die sich durch ihr größeres Wissen besser artikulieren können, steht die Möglichkeit offen, Projekte vorzuschlagen oder sich bei den Thematischen Versammlungen zu engagieren.

Die Motivation der Bürger, sich zu engagieren, wird sowohl durch Werbung angeregt, als auch, wie bereits erwähnt, durch die Konkurrenz zwischen den Bezirken. Die Zunahme der Partizipation in den letzten 12 Jahren um 15.000 Teilnehmer demonstriert, daß die Bürger zunehmend durch sichtbare Erfolge motiviert werden. Im Gegensatz zu allgemeinen Wahlen, wo 700.000 bis 800.000 zur Wahl gehen müssen,³⁶⁴ ist die Teilnahme am OP dagegen mit 20.000 bis 40.000 immer noch sehr gering.³⁶⁵ BRUNET sieht der Zunahme der Beteiligung am OP Grenzen gesetzt, da die Teilnahme am partizipativen Haushalt im Gegensatz zu herkömmlichen Wahlen mehrere Treffen voraussetzt,

³⁶² Vgl. Maia, Elisson, *Desafios da Representação Popular no Orçamento Participativo*, in: *Balço das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais*, Nr. 4, São Paulo 1999, S. 63-65, (65).

³⁶³ Vgl. Herzberg, Carsten, 2001, S. 103.

³⁶⁴ In Brasilien sind Wahlen für jeden Wahlberechtigten Pflicht.

³⁶⁵ Die Zahl der 40.000 Teilnehmer ergibt sich dadurch, daß viele Bürger, die in Anwohnervereinigungen organisiert sind, oft nicht mehr zu den Versammlungen des OP kommen, sondern ihre Prioritäten in den internen Versammlungen ihrer Anwohnervereinigung angeben; vgl. Herzberg, Carsten, 2001, S. 83.

und die Partizipation freiwillig ist.³⁶⁶ Das zeigten auch Erfahrungen in anderen Demokratien, die direkt-demokratische Elemente beinhalten, wie beispielsweise die Schweiz.³⁶⁷ Die Partizipation praktischer zu gestalten, ist nach BRUNET ein Mittel, die Partizipation weiter zu steigern. Dabei setzt die praktische Gestaltung jedoch Erfahrung mit dem partizipativen System voraus. Ein weiteres Problem sei die Steigerung der Partizipation ohne den Verlust ihrer Qualität.³⁶⁸ Eine größere Partizipation könnte jedoch auch eine Überlastung des Systems herbeiführen.³⁶⁹

Eine weitere Voraussetzung für die Umsetzung der partizipatorischen Demokratietheorie ist ein funktionierendes Kommunikationssystem.³⁷⁰ Für eine Analyse des Kommunikationsverhaltens wäre es notwendig, sich vor Ort ein Bild zu machen, so wie Rebecca Abers, die den Wandel der Versammlungen des OP beobachtete. Dazu schreibt sie:

„No início, as reuniões eram caóticas, todos interrompendo a todos, gritos e ofensas, participantes magoados abandonando as reuniões antes da tomada de decisões. Por várias vezes, moradores furiosos com o resultado de votações ou se sentindo traídos estragavam as reuniões. Tais cenas acabaram por desencorajar muitos participantes.“³⁷¹

Mit der Zeit aber beobachtete Rebecca Abers, daß die Teilnehmer ruhiger und kooperativer wurden. Es wurden auch Sprechregeln aufgestellt, die für die Versammlungen bindend waren. Abers behauptet auch, daß sich die Beweggründe für die Partizipation geändert hätten. Während früher vorwiegend egoistische Forderungen laut wurden, lernten die Teilnehmer, bei Investitionen

³⁶⁶ Aus dem Telefoninterview mit Luciano Brunet am 05. April 2002.

³⁶⁷ Vgl. ebenda.

³⁶⁸ Vgl. ebenda.

³⁶⁹ Vgl. ebenda.

³⁷⁰ Auf die Analyse der idealen Sprechsituation, die von Habermas vorausgesetzt wird, kann hier leider mangels empirischen Zugangs nicht eingegangen werden, denn sie ist bei den Versammlungen und Mikroversammlungen schwer nachvollziehbar und im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich.

³⁷¹ Abers, Rebecca, 2000b, S. 17; „Anfangs waren die Versammlungen chaotisch. Jeder unterbrach jeden, Schreie und Beleidigungen, Teilnehmer, die genervt die Versammlungen vor der Beschlußfassung verließen. Oft störten wütend gewordene Anwohner die Versammlungen, weil sie mit den Resultaten der Abstimmung nicht zufrieden waren oder sich betrogen fühlten. Solche Szenen entmutigten schließlich viele Teilnehmer.“
Übersetzung der Verfasserin.

solchen Bezirken den Vortritt zu überlassen, in denen diese dringender waren.³⁷² Dazu meint BRUNET, daß es auch jetzt Teilnehmer geben würde, die wütend sind, wenn die Entscheidungen nicht zu ihren Gunsten ausfallen. Letzten Endes sei ihnen jedoch die Teilnahme an sich wichtig³⁷³: „Digamos que un grupo de una calle que quiere pavimento, llega a la asamblea, pierde, bueno, se queda muy rabioso.“³⁷⁴ Es sei ein harter und komplizierter Prozeß mit vielen Konflikten.

„Eso es un proceso que tiene muchos conflictos, pero al final lo que pasa, es que ellos prefieren que sea así en vez de no tener esa oportunidad, sino la decisión estaría fuera de su alcance.“³⁷⁵

Eine weitere Voraussetzung von Partizipation ist, daß die Bürger ihre Interessen herausfinden. Dies wird durch die Debatten angeregt, da die Bürger ihre Forderungen formulieren müssen. In der Befragung in Kap. 4.7.6 hatte sich gezeigt, daß der Wunsch nach Realisierung von Projekten an erster Stelle steht, so daß davon ausgegangen werden kann, daß die Teilnehmer ihre Interessen erkannt haben.

5.2 Funktionen von Partizipation

Durch die Auflistung und Veröffentlichung der jährlichen Steuereinnahmen und Investitionsausgaben der Verwaltung und durch den jedem zugänglichen Investitionsplan wird die Verwendung der Haushaltsgelder transparent gemacht. Damit wird ein wichtiges Prinzip der partizipatorischen Demokratietheorie, auf das im theoretischen Teil der Arbeit eingegangen wurde, erfüllt. Durch die Transparenz wird den Bürgern die Möglichkeit der Kontrolle eingeräumt.³⁷⁶ So

³⁷² Vgl. Abers, Rebecca, 2000b, S. 17f.

³⁷³ Vgl. Telefoninterview mit Luciano Brunet vom 05. April 2002.

³⁷⁴ Interview mit Luciano Brunet vom 5. April 2002: „Sagen wir, eine Gruppe, die sich für die Asphaltierung ihrer Straße einsetzt, kommt zur Versammlung und verliert, dann bleibt sie wütend zurück“ Übersetzung der Verfasserin. Das Interview wurde auf Spanisch geführt.

³⁷⁵ „Es ist ein Prozeß, der viele Konflikte mit sich bringt, aber letztendlich ist es ihnen (den Bürgern) so lieber als gar nicht abstimmen zu können - dann hätten sie gar keinen Einfluß auf die Entscheidung.“ Übersetzung der Verfasserin.

³⁷⁶ Vgl. Herzberg, Carsten, 2001, S. 100.

werden öffentliche Gelder ihrer Bestimmung entsprechend ausgegeben.³⁷⁷ Zudem sind in dem Geschäftsbuch, das ebenfalls jedem zugänglich gemacht wird, Adressen und Telefonnummern der für das jeweilige Projekt zuständigen Behörde mit Personenangabe eingetragen. Damit wird eine zusätzliche Kontrolle ermöglicht, da jedem bekannt ist, welches Sekretariat zuständig für ein Projekt ist. Eine weitere Kontrollmöglichkeit wird durch das Gremium der Delegiertenforen geschaffen, dessen Aufgabe es ist, den Verlauf der Investitionen zu überprüfen. Der allgemeine Zugang zu oben genannten Informationen entspricht einem weiteren Prinzip der partizipatorischen Demokratietheorie. Die Funktion der Gleichheit wird dadurch erfüllt, daß allen Bürger gleichermaßen diese Informationen zugänglich sind. Zudem wird durch die offene Darlegung der Investitionskriterien das Vertrauen in die Regierung gestärkt.

Die umfassenden Kontrollmöglichkeiten der Öffentlichkeit setzen die Regierung unter Druck, die Pläne effektiv umzusetzen. Auch der schnelle Aufbau der Infrastruktur, der in Kapitel 4.8 beschrieben wurde, ist ein Zeichen für die zielgerichtete Umsetzung der Planung. Somit kann eine weitere Funktion von Partizipation seitens der Bürger als gelungen bezeichnet werden.

Die in der Theorie erörterte integrative Funktion von Partizipation wird an der überdurchschnittlich hohen Teilnahme von Randgruppen³⁷⁸ an den Versammlungen des OP besonders deutlich. Mit Hilfe der Partizipation kann der Entfremdung und dem Ausschluß von Randgruppen entgegengewirkt werden. Somit kann der Versuch, das Individuum durch das Gefühl von Zugehörigkeit in die Gesellschaft einzubinden, größtenteils als erfolgreich angesehen werden.

Ferner wurden durch die Partizipation der Bevölkerung die klientelistischen Beziehungsgeflechte größtenteils aufgelöst³⁷⁹. Da die Gelder für Investitionen vorher nie in die Außenbezirke geflossen waren, kann die Partizipation als protektives Instrument gegen die klientelistischen Machenschaften der 'lokalen

³⁷⁷ Vgl. ebenda, S. 99.

³⁷⁸ Hier soll vor allem auf die hohe Beteiligung von Arbeitslosen, Schwarzarbeitern (nahezu 20%, vgl. Tabelle 10 in Kapitel 4.7.3) und der Personen ohne Schulabschluß (45%, vgl. dazu Tabelle 12 in Kapitel 4.7.4) bei den Versammlungen hingewiesen werden.

³⁷⁹ Vgl. Herzberg, Carsten, 2001, S. 105.

Bosse' Porto Alegres betrachtet werden. Die Bürger sind nun durch die Kenntnis ihrer Rechte geschützt. Investitionen werden nun nicht mehr als Geschenk gesehen, sondern als Recht.

Das Ziel, mehr Gleichheit in der Gesellschaft zu erreichen, wird durch die Partizipation wohl nicht gelöst werden. Nur annähernd kann Gleichheit auf einigen Ebenen erreicht werden, beispielsweise in bezug auf das Recht aller Individuen zu partizipieren. Wie Porto Alegre beweist, ist der Zugang zu Einwohnervereinigungen, der zuvor für die gewöhnliche Bevölkerung geschlossen war,³⁸⁰ nun für alle Bürger offen. Dies ist allerdings nicht allein auf die Einführung des OP zurückzuführen, sondern auch auf das Aufkommen sozialer Bewegungen und das Engagement der Bürger. Im Prozeß des OP sind neue 'Leader' rekrutiert worden, die ein Gegengewicht zur traditionellen Elite bilden. Das OP gibt dabei allen die Möglichkeit, in die Politik eintreten zu können. Betrachtet man die Anführer der Anwohnervereinigungen, die auch im OP-Rat politisch engagiert sind, kann man sagen, daß neben den politischen Eliten von früher neue Eliten entstanden sind. Dabei soll die Auswechslung der Mitglieder des OP-Rats nach zwei Jahren dem Klientelismus vorbeugen. Damit wird die Gefahr ausgeschlossen, daß der OP-Rat als ein Gremium von Anführern der Anwohnervereinigungen auf Dauer von dieser neuen Elite instrumentalisiert wird.³⁸¹

Nach HERZBERG setzte die PT die Entstehung neuer emanzipatorischer Gruppen in Gang.³⁸² Dabei bezieht sich HERZBERG vermutlich auf das anfängliche persönliche Aufsuchen der Bürger in den Stadtvierteln durch die PT,³⁸³ um diese über ihre Rechte bezüglich des partizipativen Haushalts zu informieren, und auf die Aufforderung der Partei an die Bürger, sich zu organisieren. Allerdings darf in diesem Zusammenhang das bedeutende Engagement in der Bevölkerung bei der Forderung nach partizipativen Elementen, vor allem durch die UAMPA, nicht unberücksichtigt bleiben.³⁸⁴

³⁸⁰ Vgl. Kapitel 3.2.

³⁸¹ Vgl. Herzberg, Carsten, 2001, S. 100.

³⁸² Vgl. ebenda, S. 100f.

³⁸³ Vgl. Kapitel 3.2.

³⁸⁴ Vgl. Kapitel 3.1.

Durch die Verbesserung der Lage in ärmeren Bezirken, die Wasseranschlüsse erhalten haben und an die Kanalisation angebunden wurden, ist infrastrukturell gesehen eine größere Gleichheit bereitet worden. Die Annahme der Partizipationstheoretiker, daß Partizipation die Gleichheit fördere, kann am Beispiel Porto Alegres bestätigt werden, jedoch bleibt die Gleichheit begrenzt.

Das Ziel einer Erziehung durch Partizipation konnte in den Versammlungen erreicht werden, wie ABERS es beobachtete³⁸⁵. Das Ausmaß ist jedoch nicht genau nachzuvollziehen.

Durch die Kenntnis ihrer Rechte konnten die Einwohner Porto Alegres zu mündigeren Bürgern erzogen werden. So wurden die Investitionen - die vorher als Geschenke lokaler Führungsgruppen betrachtet wurden - nun als eine Staatspflicht an den Bürger erachtet.³⁸⁶ ABERS urteilt über die Zukunft der Partizipation in Porto Alegre:

„The implication here is that participation works in a virtuous circle: those with more experience in civic affairs are more likely to participate and thus will gain even more experience, which will enable them to participate even more.“³⁸⁷

Im Hinblick auf die Durchbrechung klientelistischer Verhaltensweisen kann festgestellt werden, daß die Einführung des OP, also die Einführung von Partizipation seitens der Bürger zu einer Demokratisierung geführt hat. Dazu gehört auch die Bekämpfung der Korruption.³⁸⁸ Auch weitere Bereiche sind im Sinne direkt demokratischer Elemente entwickelt worden.³⁸⁹ Unter Berücksichtigung der Veränderung der politischen Tradition - Partizipation versus Klientelismus und Patrimonialismus - ist zweifellos ein Demokratisierungsprozeß eingetreten.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß sich die im Theorieteil aufgeführten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung von

³⁸⁵ Vgl. Abers, Rebecca, 2000a, S. 120.

³⁸⁶ Vgl. Kapitel 3.2.

³⁸⁷ Abers, Rebecca, 2000a, S. 119.

³⁸⁸ Vgl. Buarque, Cristóvam, Orçamento Participativo e Democratização das Administrações Municipais, in: Balanço das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais, Nr. 4, São Paulo 1999, S. 9-12, (10).

bürgerschaftlicher Mitwirkung größtenteils im OP wiederfinden lassen, abgesehen von der Homogenität und der ökonomischen Unabhängigkeit der Bürger. Der zweite Teil der Empirie, die Untersuchung des Teilnehmerprofils, hat demonstriert, daß auch die Funktionen von Partizipation überwiegend erfüllt wurden.

5.3 Probleme

Für BRUNET könnte es durch die Implementierung des partizipatorischen Systems in das repräsentative System zu einer Konkurrenz zwischen beiden Systemen kommen. Denn je mehr Personen partizipieren, desto mehr Autorität oder öffentliche Durchsetzungsmöglichkeiten haben sie gegenüber dem repräsentativen System.³⁹⁰ Die beiden parallelen Systeme könnten zu einer Destabilisierung des Gesamtsystems führen. Dazu würde jedoch eine enorme Partizipation seitens der Bevölkerung erfolgen müssen. Eine Überlastung des Systems ist begrenzt worden, da die Bevölkerung nur in einem kleinen Bereich der Kommunalpolitik partizipiert.

Bezüglich dem gemeinsamen Willen der Bevölkerung kann festgestellt werden, daß dies kein Ziel des OP ist. BRUNET ist der Ansicht, daß die Idee des Konsens 'falsch' ist. Vielmehr sollten Konflikte unter gewissen Regeln ausgetragen werden.³⁹¹ Es soll im OP also kein Konsens gefunden werden in dem Sinne, daß alle Teilnehmer ihren Willen durchsetzen, sondern in dem Sinne, daß alle unterschiedlichen Gruppen im Konflikt zueinander zu Lösungen kommen.³⁹²

Im Gegensatz zu anderen Studien, in denen festgestellt wurde, daß Partizipation die Ungleichheit verschärfe, da vielmehr die gebildeteren, höheren Bevölkerungsschichten Partizipationschancen nutzten, ist in Porto Alegre eine höhere Beteiligung seitens der ärmeren, ungebildeteren Schichten registriert

³⁸⁹ So beispielsweise durch die Schulreformen, in denen die Direktwahl der Direktoren vorgesehen worden ist.

³⁹⁰ Aus dem Interview mit Luciano Brunet am 05. April. 2002

³⁹¹ Telefoninterview mit Luciano Brunet, 05. April 2002

³⁹² Vgl. ebenda.

worden.³⁹³ Das liegt zum Großteil einerseits an der einfachen Fragestellung, nämlich der Setzung von Prioritäten, die es auch weniger gebildeten Gruppen ermöglicht, teilzunehmen, und andererseits - angesichts einer offensichtlich stark ausgeprägten Mangelsituation - an der Dringlichkeit von Projekten.

³⁹³ Vgl. Kapitel 4.7.3 und Abers, Rebecca, 2000a, S.121.

6 FAZIT

Die sozialen Bewegungen, die in Brasilien zur Befreiung von der jahrzehntelangen Militärdiktatur entstanden, setzten neue Ideen in den politischen Räumen frei. Aus eben diesen Bewegungen entstand auch die Arbeiterpartei PT, die sich aus verschiedenen Strömungen zusammensetzt. Diesen Bewegungen entsprang der Wille und das Potential zu politischen Veränderungen. Die Realisierung ihrer Ideen ermöglichte eine partizipative Demokratie in Porto Alegre, wenn auch „nur“ als ein in ein repräsentatives System eingebettetes partizipatives System.

Denn die Partizipation seitens der Bevölkerung in Porto Alegre wird nur in einem kleinen, aber elementaren Bereich der Kommunalpolitik, nämlich den Investitionen ermöglicht. Jedoch wird diesbezüglich eine Partizipation durch drei Foren gewährleistet, wodurch 1. Einfluß an der Basis durch Setzung von Prioritäten, 2. Mitwirkung an der Ausarbeitung des Haushalts- und Investitionsplans und 3. Kontrolle der Durchführung der Investitionen möglich gemacht wird. In einem Jahreszyklus werden Haushaltsplan und Investitionsplan für das folgende Jahr erarbeitet. Zudem besitzt die Bevölkerung durch ihre Repräsentanten ein Mitspracherecht bei der Verfahrensweise des partizipativen Haushalts, die in der letzten Phase des Jahreszyklus überprüft wird.

So kommt es zu einer Zusammenarbeit zwischen Bevölkerung und Regierung. Im Mittelpunkt steht der Prozeß der Willensbildung und Entscheidungsfindung. Dabei wurden sämtliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Partizipation seitens der Bevölkerung geschaffen. Die Regierung gibt sich als ausführendes Organ, das dem Willen der Bevölkerung aber nicht machtlos gegenübersteht, sondern noch einige Kontrollinstrumente behalten hat, wie zum Beispiel die Verabschiedung des Haushalts durch den Stadtrat, oder die Analyse der von den Bürgern vorgeschlagenen Projekte seitens des Planungsamtes, aber auch das Vetorecht des Bürgermeisters.

Ein wichtiges Kriterium, welches zwar zur Umsetzung von Partizipation vorausgesetzt wird, aber in der Realität Brasiliens und Porto Alegres nicht gegeben ist, ist die Heterogenität der Bevölkerung. Daher wird versucht, mit der tatsächlich gegebenen sozialen Konstellation der Bevölkerung zu arbeiten. Die

verschiedenen Bevölkerungsschichten und politischen Einstellungen werden akzeptiert und in den Debatten und Diskussionen als Inputs für politische Lösungen benutzt. Die PT setzt sowohl in ihrer Partei als auch im OP-Prozeß auf die vielen gesellschaftlichen Interessengruppen und Ideologien und versucht nicht, den Schein eines Konsens zu wahren. Die pluralistische Bevölkerung mit ihrer Heterogenität soll in den Debatten berücksichtigt werden. Dadurch ist ein ständiges Konfliktpotential und Spannungsverhältnis gegeben, und der Prozeß der Konsensfindung ist mühsam.

Durch die Festlegung von Prioritäten und Projekten wurden komplexe Themenbereiche zum Teil umgangen, so daß vor allem die Partizipation sozial schwacher und weniger gebildeter Bevölkerungsschichten trotz mangelnder fachlicher Kompetenz gesichert werden konnte. Die große Beteiligung dieser Schicht am OP verdeutlicht dies. Die rückständige Infrastruktur der ärmeren Bezirke macht die Partizipation einfach, da in diesen Bezirken die Bedürftigkeit groß ist. Wenn aber in einigen Jahrzehnten die Infrastruktur weitgehend instand gesetzt sein sollte, werden komplexere Themenbereiche angegangen werden müssen.

Die Umsetzung der partizipatorischen Demokratietheorie hat zu Kontrolle, Transparenz und Effektivität der Stadtausgaben und -einnahmen geführt und zu einer erheblichen Verbesserung der Lebensqualität Porto Alegres beigetragen.

Vor allem im Hinblick auf die Durchbrechung der traditionellen, von Klientelismus und Patrimonialismus durchzogenen Strukturen Brasiliens, ist die Verwirklichung von Partizipation als positiv zu bewerten, da sie den Weg frei machen könnte für eine wirkliche Konsolidierung von Demokratie in der Bevölkerung.

7 ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

CAR	=	<i>Centros Administrativos Regionais</i> / Regionales Verwaltungszentrum des CRC
CIDADE	=	<i>Centro de Assessoria e Estudos Urbanos</i> / Eine Nichtregierungsorganisation
CRC	=	<i>Coordenação de Relações com a Comunidade</i> / Bürgeramt
CROP	=	<i>Relação dos Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo</i> / regionale Koordinatoren im CRC
CT	=	<i>Relação dos Coordenadores Temáticos do Orçamento Participativo</i> / thematische Koordinatoren im CRC
GAPLAN	=	<i>Gabinete de Planejamento</i> / Planungsamt
IPTU	=	<i>Imposto Predial e Territorial Urbano</i> Grundstückssteuer
ISSQN	=	<i>Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza</i> kommunale Mehrwertsteuer
ITBI	=	<i>Imposto sobre a Transmissão Intervivos</i> eine Steuer, die beim Verkauf von Immobilien erhoben wird
PT	=	<i>Partido Trabalhadores</i> / Arbeiterpartei
PMPA	=	<i>Prefeitura Municipal de Porto Alegre</i> / Stadtverwaltung Porto Alegres
SIMPA	=	Gewerkschaft der öffentlichen Angestellten
UAMPA	=	<i>União das Associações de Moradores de Porto Alegre</i> / Dachverband der Anwohnervereinigungen



Abbildung 3: Karte Brasiliens

Quelle: <http://www.sunsite.informatik.rwth-aachen.de/Maps/americas/brazil.jpg>,

09.05.2002



Abbildung 4: Bezirke Porto Alegres

Quelle: unveröffentlichte Präsentation des CRC.

8 LITERATURVERZEICHNIS

Lexika

- Birle, Peter**, Zivilgesellschaft in Lateinamerika, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.) Lexikon der Politik, Bd. 4, München 1995.
- Caciagli, Mario**, Klientelismus, in: Lexikon der Politik, Bd. 4, München 1995.
- Nohlen, Dieter (Hrsg.)**, Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und der Karibik, Band I, Opladen 1993.
- Nohlen, Dieter (Hrsg.)**, Kleines Lexikon der Politik, München 2001.
- Schultze, Rainer-Olaf/ Nohlen, Dieter, (Hrsg.)**, Lexikon der Politik. Politische Theorien, Bd. 1, München 1995.

Werke, Sammelbände

- Abendroth, Wolfgang**, Das Grundgesetz. Eine Einführung in seine politischen Probleme, 2. Aufl., Stuttgart 1966.
- Abers, Rebecca**, Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil, Colorado/London 2000, 2000a.
- Alemann, Ulrich von**, Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung, 2. Aufl., Opladen 1978.
- Bachrach, Peter/ Botwinick, Aryeh**, Power and Empowerment. A Radical Theory of Participatory Democracy, Philadelphia 1992.
- Barber, Benjamin**, Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen, Hamburg 1994.
- Barber, Benjamin**, Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age, Berkeley pp. 1984.
- Boris, Dieter**, Soziale Bewegungen in Lateinamerika, in: Sterr, Albert (Hrsg.), Die Linke in Lateinamerika. Analysen und Berichte, Köln 1997.
- De-Shalit, Avner**, Die „wahrhafte Debatte“ als demokratisches Grundprinzip. Ein radikales Modell, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts, o.O., o. J., S. 277-293.
- Downs, Anthony**, Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968.
- Fetscher, Iring**, Wieviel Konsens gehört zur Demokratie?, in: Guggenberger, Bernd/Offe, Claus (Hrsg.), An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, Opladen 1984.
- Genro, Tarso**, Combinar democracia direta e democracia representativa, in: Fundação Perseu Abramo, Desafios do governo local. O modo petista de governar, São Paulo 1997.
- Genro, Tarso/ Souza, de Ubiratan**, Orçamento Participativo. A Experiência de Porto Alegre, 2. Aufl., São Paulo 1997.
- Graham, Richard**, Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil, Stanford 1990.

- Habermas, Jürgen**, Theorie des kommunikativen Handelns, Bd.1, Frankfurt am Main 1981.
- Hagopian, Frances**, „Democratic by undemocratic Means“? Elites, Political Pacts, and Regime Transition in Brazil, in: Domínguez, Jorge, I. (Hrsg.), Authoritarian and Democratic Regimes in Latin America, New York/London 1994.
- Hagopian, Frances**, The Compromised Consolidation: The Political Class in the Brazilian Transition, in: Mainwaring, Scott/O'Donnell, Guillermo/Valenzuela, Julio, Samuel, Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective, Notre Dame 1992.
- Hagopian, Frances**, Traditional Politics and Change in Brazil, Cambridge 1996.
- Held, David**, Models of Democracy, Oxford 1987.
- Herzberg, Carsten**, Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann: der Bürgerhaushalt von Porto Alegre, Münster 2001.
- Hoffmann, Dieter/Jäger, Thomas**, Demokratisierung - Krise eines Prozesses, in: Jäger, Thomas/Hoffmann Dieter (Hrsg.), Demokratie in der Krise? Zukunft der Demokratie, Opladen 1995, S. 15-37.
- Hollihn, Frank Dr.**, Partizipation und Demokratie, Bürgerbeteiligung am kommunalen Planungsprozeß?, 1. Aufl., Baden-Baden 1978.
- Kantor, Harry**, Patterns of Politics & Political Systems in Latin America, Chicago 1969.
- Kaufman, Arnold, S.**, Human Nature and Participatory Democracy, in: Connolly, William, E. (Hrsg.), The Bias of Pluralism, New York, 1969, S. 178-200.
- Kielmansegg, Peter, Graf**, Nachdenken über die Demokratie. Aufsätze aus einem unruhigen Jahrzehnt, Stuttgart 1980.
- Lenk, K.**, Wie demokratisch ist der Parlamentarismus?, Stuttgart 1972.
- Link, Werner**, Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, München 1998.
- Mainwaring, Scott**, Brasil. Partidos Débiles, Democracia Indolente, in: Mainwaring, Scott/Scully, Timothy, R., La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina, Santiago 1995.
- Mainwaring, Scott**, Rethinking Party systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil, Stanford 1999.
- Mill, J.S.**, Essays on Politics and Culture, New York 1963.
- Mols, Manfred**, Demokratie in Lateinamerika, Stuttgart u.a.1985.
- Nagel, Jack H.**, Participation, New Jersey 1987.
- Narr, Wolf-Dieter/Naschold, Frieder**, Theorie der Demokratie, Stuttgart 1971.
- Olson, Mancur**, Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, 4. Aufl., Tübingen 1998.
- Pateman, Carole**, Participation and Democratic Theory, Cambridge 1970.
- Pennock, Roland**, Democratic Political Theory, New Jersey 1979.
- Pont, Raúl**, Der rote Stern über Brasilien, in: Sterr, Albert (Hrsg.), Die Linke in Lateinamerika. Analysen und Berichte, Köln 1997.

- Rousseau, Jean-Jacques**, Der Gesellschaftsvertrag, 2. Aufl., III Buch, Köln 1988.
- Sader, Emil/Silverstein, Ken**, „Keine Angst vor besseren Zeiten“. Lula, die PT und Brasilien, Köln 1994.
- Schmidt, Manfred, G.**, Demokratietheorien, 3. Aufl., Opladen 2000.
- Schumpeter, Joseph, A.**, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 7. Aufl., Tübingen/Basel 1993.
- Verba, Sidney/Nie, Norman, H.**, Participation in America. Political Democracy and Social Equality, New York pp. 1972.
- Veser, Ernst**, Die Reorganisation des Parteiensystems in Brasilien von 1979. Ein Beitrag zur Diskussion der Redemokratisierung in Lateinamerika, Frankfurt am Main u.a. 1993.
- Vilmar, Fritz**, Strategien der Demokratisierung, Bd. I, Darmstadt/Neuwied 1973.
- Weidenfeld, Werner**, Den Wandel möglich machen. Eine Diagnose zur politischen Kultur der Demokratie, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts, o. O., o. J., S. 15-32.
- Wolf, Michaela**, „Veränderung von unten“: PT und Basisbewegungen - Agenten der gesellschaftlichen Transformation, in: Schelsky, Detlev/Zoller, Rüdiger (Hrsg.), Brasilien. Die Unordnung des Fortschritts, Frankfurt am Main 1994.

Zeitschriften

- Abers, Rebecca**, Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre, in: Cadernos da CIDADE, Vol. 5, Nr. 7, Porto Alegre, Mai 2000, (2000b).
- Baierle, Sérgio, Gregório**, A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre, in: Coleção Cadernos da CIDADE, Vol. 4, Nr. 6, Junho 1998,(1998b).
- Baierle, Sérgio, Gregório**, Experiência do Orçamento Participativo: um oásis no deserto neoliberal? in: De Olho no Orçamento, Nr. 6, Abril 1998,(1998a).
- Buarque, Cristóvam**, Orçamento Participativo e Democratização das Administrações Municipais, in: Balanço das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais, Nr. 4, São Paulo 1999, S. 9-12.
- Dahl, Robert, A.**, A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, in: Political Science Quarterly, Vol. 109, 1994, S. 23-34.
- de Souza Santos, Boaventura**, Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Democracy, in: Politics & Society, Nr. 4, 1998, S. 461-510.
- Franche, Marc-André**, Concertación, y acuerdos: La experiencia de Porto Alegre. Cuadernos de Futuro. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 13, La Paz 2000.
- Gay, Robert**, Rethinking Clientelism: Demands, Discourses and Practices in Contemporary Brazil, in: European Review of Latin American and Caribbean Studies, Nr. 65, December 1998, S. 7-24.
- Genro, Tarso/de Souza, Ubiratan**, Presupuesto Participativo: La experiencia de Porto Alegre, in: Utopias/Nuestra Bandera. Revista de Debate Político y Teórico,

Vol. I, Nr. 183, Madrid 2000, S. 29-75.

Macaulay, Fiona, 'Governing for Everyone': the Workers' Party Administration in São Paulo, 1989-1992, in: Bulletin of Latin American Research, Vol. 15, Nr. 2, May 1996, S. 211-229.

Machado, João, Brasil: Gobierno del PT. Programa Económico y Socialismo, in: crítica De Nuestro Tiempo. Revista Internacional de Teoría y Política, Año III, Nr. 8, Abril/Mayo/Junio 1994, S. 99-107.

Maia, Elisson, Desafios da Representação Popular no Orçamento Participativo, in: Balanço das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais, Nr. 4, São Paulo 1999, S.63-66.

Moritz, Claudia, O Orçamento Participativo mostra a sua cara, in: De olho no Orçamento, Ano 5, Nr. 9, Porto Alegre, Dezember 1999, Sonderausgabe.

Nylen, William, R., The Workers Party in Rural Brazil, in: NACLA. Report on the Americas, Vol. XXIX, Nr. 1, July/August 1995, S. 27-29.

Pozzobon, Regina Maria, A cidadania com igualdade plena: um caminho em construção na cidade de Porto Alegre, in: De olho no Orçamento, Nr. 3, Feb. 1996, unter: <http://www.Portoweb.com.br/ong/cidade/text01.htm>, 14.10.01.

Ramonet, Ignacio, Warum Porto Alegre, in: Le Monde diplomatique, dt. Ausgabe, 12.01.2001, unter <http://monde-diplomatique.de/mtpl.../a0006.stext?Name=askZIwAEy&idx=5>, 30.05.2001.

Rehaag, Regine, Die Gauchos bestimmen selbst, in: ILA Nr. 239, Oktober 2000, S. 24-29.

Schwaiger, Eva, Das partizipative Budgeterstellungsmodell in Porto Alegre. Lokale Reformpolitik durch Stärkung der Zivilgesellschaft, in: Journal für Entwicklungspolitik Vol. XII, Nr.3, 1996, S. 331-342.

Tavares, Ricardo, The PT Experience in Porto Alegre, in: NACLA. Report on the Americas, Vol. XXIX, Nr. 1, July/August 1995, S. 29-32.

Warren, Mark, Democratic Theory and Self-Transformation, in: American Political Science Review, Vol. 86, Nr. 1., March 1992, S. 8-23.

Quellen und Dokumente

Baierle, Sergio, Participação e Representação Popular, in: Balanço das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais, Nr. 4, São Paulo 1999, S. 37-40. Auszüge aus dem Forum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, das im Februar 1998 in Brasília stattfand.

Brunet, Luciano, La experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, unveröffentlichtes Manuskript, 2001.

Cardoso, Ruth, Corrêa, Leite, Popular Movements in the Context of the Consolidation of Democracy, Working Papers of the Helen Kellogg Institute for International Studies, Nr. 120, March 1989.

CIDADE, Desdobrando o Orçamento de Porto Alegre, Porto Alegre 1997.

CIDADE, o ciclo do Orçamento Participativo, Porto Alegre 1998.

CRC, Coordenação de Relações com a Comunidade, Unveröffentlichte Präsentation,

2001.

GTZ, <http://www.gtz.de/orboden>, 10.02.2002.

Hagopian, Frances/Mainwaring, Scott, Democracy in Brazil: Origins, Problems, Prospects, Working Papers of the Helen Kellogg Institute for International Studies, Nr. 100, September 1987.

Karte Brasilien unter: <http://www.sunsite.informatik.rwth-aachen.de/Maps/americas/brazil.jpg>, 09.05.2002

Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, (Verfassung der Stadt Porto Alegre), Porto Alegre, 1990.

Marquetti, Adalmir, Democracia, equidade e eficiência: o caso do orçamento participativo em Porto Alegre, unveröffentlichtes Manuskript, o. J.

Nylen, William, R., Contribution of the Workers' Party (PT) to the Consolidation of Democracy of Democracy in Brazil, Working Paper prepared for delivery at the meeting of the Latin American Studies Association (LASA) in Guadalajara (Mexico), April 17-19 1997, March 1997.

PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Cartilha do Orçamento Participativo, 2. Edição, junho 2000.

PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Guia de Investimentos, Porto Alegre, o. J.

PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, <http://www.portoalegre.rs.gov.br/op/investimentos/ptematicas.htm>, 28.02.2002

PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, <http://www.portoalegre.rs.gov.br/dadosger/dados.htm>, 28.02.2002.

PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Plano de Investimentos e Serviços 2000, Porto Alegre 2000, 2000b.

PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Quem é o público do Orçamento Participativo: Seu perfil, por que participa e o que pensa do processo, 1. Aufl., Porto Alegre 1999.

PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Regimento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais, Porto Alegre 2000, 2000a.

Pólis, Orçamento Participativo no ABC, Nr. 34, São Paulo 2000.

Pozzobon, Regina Maria/Amaro, Vera, Regina, Ignácio/Baierle, Sérgio, Gregório, Os vereadores de Porto Alegre e o Orçamento Participativo, CIDADE, Porto Alegre, März 1996.

Stadtgespräche, Nachrichten zur lokalen Agenda 21 in Deutschland, Nr. 19, September 1999, Broschüre.

Verfassung Brasiliens, unter <http://www.jol.com.br/legis/constituicoes/constrs/indice.htm>, 10.10.2001.

Interviewpartner:

PMPA, CRC-Bürgeramt

Brunet, Luciano, Beisitzender der Stadtverwaltung Porto Alegres, seit 1994 im Bürgeramt.

Telefoninterview am 05.April 2002