

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)

Austrian Journal of Development Studies

Herausgeber:

Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den
Österreichischen Universitäten
Projekt Institut für Internationale Entwicklung /
Zentrum für überfakultäre Forschung der Universität Wien

Redaktion:

Gerald Faschingeder, Karin Fischer,
Margit Franz, Irmi Hanak,
Franz Kolland (verantwortl.), René Kuppe, Brita Neuhold,
Andreas Novy, Herwig Palme,
Christof Parnreiter, Kunibert Raffer,
Andreas Schedler, Walter Schicho,
Anselm Skuhra, Sandra Zech

Board of Editors:

John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhans (Leipzig),
Jacques Forster (Genève), John Friedmann (St. Kilda),
Peter Jankowitsch (Paris), Friedrich Katz (Chicago),
Helmuth Konrad (Graz), C. T. Kurien (Madras),
Ulrich Menzel (Braunschweig), Jean-Philippe Platteau (Namur),
Dieter Rothmund (Heidelberg),
Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston),
Osvaldo Sunkel (Santiago de Chile)

Brandes & Apsel / Südwind

Auf Wunsch informieren wir regelmäßig über das Verlagsprogramm sowie die Beiträge dieser Zeitschrift. Eine Postkarte an den Brandes & Apsel Verlag, Scheidswaldstr. 33, D-60385 Frankfurt a. M. genügt. Oder per e-mail: **Brandes-Apsel@t-online.de** genügt. Nähere Informationen über bisher erschienene Hefte (Schwerpunkte, Beiträge etc.) erhalten Sie auch direkt unter folgender Internet-Adresse: **<http://www.univie.ac.at/int-entwicklung/jep>**

Gefördert aus öffentlichen Mitteln

Österreichische Entwicklungszusammenarbeit

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)
ISSN 0258-2384, Erscheinungsweise: vierteljährlich
Heft 2/2001; XVII. Jg.
Preis des Einzelhefts: DM 19,80 / öS 120,- / sFr 21,-
Preis des Jahresabonnements: DM 79,- / öS 480,- / sFr 72,-
Abonnementsbezug für Deutschland, Schweiz u. a.:
Brandes & Apsel Verlag GmbH, Scheidswaldstr. 33, D-60385 Frankfurt a. M.
Abonnementsbezug nur für Österreich:
Stüdwind-Buchwelt Buchhandelsbes. m. b. H., Baumgasse 79, A-1034 Wien
Redaktionsadresse:
Journal für Entwicklungspolitik, Währingerstr. 17/104, A-1090 Wien
E-mail: int-entwicklung@univie.ac.at

1. Auflage 2001
© by Brandes & Apsel Verlag GmbH, Scheidswaldstr. 33, D-60385 Frankfurt a. M.
Jede Verwertung bedarf der vorherigen schriftlichen Zustimmung der Redaktion und des Verlages. Das gilt insbesondere für Nachdrucke, Bearbeitungen und Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in allen Arten von elektronischen und optischen Systemen, der öffentlichen Wiedergabe durch Hörfunk-, Fernsehsendungen und Multimedia sowie der Bereithaltung in einer Online-Datenbank oder im Internet zur Nutzung durch Dritte. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung des Verlages wieder.
Offenlegung nach § 25 Mediengesetz: Medieninhaber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den Österreichischen Universitäten, Währingerstr. 17/104, A-1090 Wien. Grundlegende Richtung des JEP: Wissenschaftliche Analysen und Diskussionen von entwicklungspolitischen Fragestellungen und Berichte über die entwicklungspolitische Praxis. Verantwortlich für Inhalt und Korrekturen sind die Autoren bzw. die Redaktion.
Umschlaggestaltung: Volker Plass, Wien
Satz: Ch. Weismayer, A-1080 Wien/A-5026 Salzburg
Druck: Difo-Druck OHG, Bamberg, Deutschland
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem und chlorfrei gebleichtem Papier

ISSN 0258-2384

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK, XVII. Jg., Heft 2, 2001 Austrian Journal of Development Studies

Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit – Überlegungen zur Repolitisierung der Zivilgesellschaft Schwerpunktedakteur: Andreas Novy

Editorial	117
Artikel	
Andreas Novy Die Beziehung von Theorie und Praxis: Zivilgesellschaft, Nicht-Regierungsorganisationen und Entwicklungszusammenarbeit	119
Michael Obrovsky Standortbestimmung der entwicklungspolitischen NGOs in Österreich	139
Andreas Novy und Silvia Nossek Wisse, was du tust – Reflexionsfähigkeit als entwicklungspolitische Schlüsselkompetenz	143
Kommentare	
Helmuth Hartmeyer Wisse, was du tust – und tue es mit Bedacht	165
Eva Klawatsch-Treitl Tu, was du willst! Reflexionen über Schlüsselkompetenzen	169
Alexandra Strickner Auf der Suche nach einer umfassenden Professionalität	175

Petra Purkarthofer

„Die Gesellschaft, die sich organisiert“ als Utopie demokratischer
Machtverweigerung 181

Joachim Becker

Der progressive erweiterte Staat:
Zivilgesellschaft, Lokalstaat und partizipatives Budget in Porto Alegre . 193

Karin Küblböck

ATTAC – Potential für gesellschaftliche Veränderung oder Domesti-
zierung von Konflikten? 201

Rezension 211

Über Autoren und Autorinnen 215

Informationen für Autoren und Autorinnen 216

Journal für Entwicklungspolitik XVII/2, 2001, S. 117–118

Editorial

Diese Nummer des Journals für Entwicklungspolitik (JEP) nimmt eine Standortbestimmung einer wichtigen entwicklungspolitischen Akteurin vor: der Zivilgesellschaft – und im engeren Sinne der entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen (NROs). Es ist gerade in Zeiten der Krise und des Übergangs, dass grundlegende Überlegungen und Rückbesinnungen auf die eigene Identität von großer Bedeutung sind. Im Falle der entwicklungspolitischen Zivilgesellschaft ist diese Krise als Sinn- und Identitätskrise ideell, und als Finanzkrise materiell deutlich spürbar. Aus diesem Grunde benötigt eine derartige Reflexion Platz. Das JEP trägt dem Rechnung, indem es diesem Thema eine ganze Nummer widmet. Darüber hinaus organisiert der Träger des JEP, der „Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik“, zusammen mit österreichischen entwicklungspolitischen NROs einen Reflexionsprozess. Die Zivilgesellschaft als ein sozialer Raum der Kommunikation wird genutzt, um die entwicklungspolitische Diskussion zu beleben und der Praxis neue Perspektiven aufzuzeigen. Die zentrale Absicht all dieser umfassenden Bemühungen ist es, den Diskurs zu entfachen, kontroverse Diskussionen auszulösen und Raum zum gemeinsamen Lernen und Reflektieren zu schaffen. Das JEP nutzt somit mit dieser Nummer über Zivilgesellschaft die Zivilgesellschaft als Raum der Kommunikation. Eine eigene Veranstaltung, die „Entwicklungs-Tagung 2001“ im Oktober in Salzburg wird hierbei eine wichtige Rolle spielen, indem sie einen ersten Höhepunkt dieses Reflexionsprozesses darstellen wird.

In diesem Heft gruppieren sich die einzelnen Beiträge um drei Themenkomplexe. Es wird dabei, wie dies in vielen renommierten wissenschaftlichen Zeitschriften üblich ist, innerhalb des Heftes ein Dialog praktiziert, soweit dies die monologische Grundstruktur einer Zeitschrift zulässt. Die AutorInnen treten innerhalb des Heftes, und hoffentlich darüber hinaus, miteinander in Diskussion.

Der einleitende Artikel von Andreas Novy beschäftigt sich mit dem Einfluss der Theorie auf die Praxis der EZA. Anhand von drei Beispielen wird gezeigt, wie wichtig Theoriebildung für die Praxis der EZA ist. Am Beispiel einer Begriffsklärung von „Zivilgesellschaft“ und „NRO“ wird gezeigt, dass praktische Probleme und Unklarheiten oftmals ihre Wurzeln in theoretischen Ungereimtheiten haben. Am Beispiel des Zusammenhangs von Theorie und Praxis wird gezeigt, wie die liberale Entwicklungstheorie im Gefolge der konservativen Wende immer stärker handlungs- und politikbestimmend wurde. Begriffe wie „Treffsicherheit“ und „Armutsbekämpfung“ gehen in die Praxis der EZA ein und gewinnen eine unhinterfragte Selbstverständlichkeit und Akzeptanz. Michael Obrovsky konkretisiert dies im folgenden anhand der österreichischen Entwicklung.

- Ceceaña, Ana Esther. 1998. „De cómo se construye la esperanza“. In: Barreda, Andrés et al. Ed. *Chiapas* 6. México, 135–147.
- Gramsci, Antonio. 1991. *Gefängnishefte*. Band 6, Philosophie der Praxis. Hg. von Wolfgang Fritz Haug. Hamburg.
- Gelman, Juan. 1998. „Nada que ver con las armas“. Entrevista exclusiva con el subcomandante Marcos“. In: Barreda, Andrés et al. Ed. *Chiapas* 3. México (primera reimpression), 127–137.
- Habermann, Friederike. 1997. „Nach dem Ende der Geschichte wird gemacht Neoliberalismus als Strategie“. In: REDaktion. Hg. *Chiapas und die Internationale der Hoffnung*. Köln, 103–114.
- Harvey, Neil. 1999. *The Chiapas Rebellion. The Struggle for Land and Democracy*. Durham/London, Second Printing.
- Holloway, John. 1997a. „La revuelta de la dignidad“. In: Barreda, Andrés et al. Ed. *Chiapas* 5. México, 7–40.
- Holloway, John. 1997b. „Mit der Wahrheit bewaffnet. Der Begriff der Macht und die Zapatistas“. In: REDaktion (Hg.). *Chiapas und die Internationale der Hoffnung*. Köln, 147–153.
- Holloway, John. 1998. „La resonancia del zapatismo“. In: Barreda, Andrés et al. Ed. *Chiapas* 3. México (primera reimpression): 43–54.
- Hufschmidt, Anne. 1997. „Die Wortergreifung. Notizen einer Diskursquerilla“. In: REDaktion. Hg. *Chiapas und die Internationale der Hoffnung*. Köln, 137–146.
- Hufschmidt, Anne. 2000. „Spinnen im Netz“. In: Brand, Ulrich/Cecena, Ana Esther. Hg. *Reflexionen einer Rebellion*. Münster, 136–176.
- EZLN. 1994. *Documentos y comunicados* 1. México.
- EZLN. 1995. *Documentos y comunicados* 2. México.
- EZLN. 1998. *Documentos y comunicados* 3. México (primera reimpression).
- Le Bot, Yves. 1997. *Subcomandante Marcos. El sueño zapatista*. Barcelona.
- Monsiváis, Carlos. *„gran interlocutor“*. <http://www.jornada.unam.mx/0001/ene01/010108/004n1pol.html>, 19.1.2001.
- Nolasco, Patricio. 2000. „Staat, Macht, Zivilgesellschaft und Demokratie“. In: Brand, Ulrich, Ana Esther Cecena. Hg. *Reflexionen einer Rebellion. „Chiapas“ und ein anderes Politikverständnis*. Münster, 216–240.
- Rajchenberg, Enrique, Catherine Héau-Lambert. 1996. „Historia y simbolismo en el movimiento zapatista“. In: Barreda, Andrés et al. Ed. *Chiapas* 2. México, 41–57.
- Polanyi, Karl. 1995. *The Great Transformation*. Frankfurt am Main, 3. Aufl.
- Sauer, Birgit. 2001. *Zivilgesellschaft versus Staat? Geschlechtskritische Anmerkungen zu einer problematischen Dichotomie*. Wien (Vortragsmanuskript).
- Scheider, Andreas. 1996. „Die zivile Gesellschaft und der wilde Staat. Versuch einer Zwischenbilanz“. In: Kolland, Franz et al. Hg. *Staat und zivile Gesellschaft. Beiträge zur Entwicklungspolitik in Afrika, Asien und Lateinamerika*. Wien, 235–247.
- Semo, Enrique. 1996. „El EZLN y la transición a la democracia“. In: Barreda, Andrés et al. Ed. *Chiapas* 2. México, 59–74.
- Winter, Jens. 1997. „Politik-Konjunkturen und effektive Konzeptlosigkeit. Wieso fasziniert die ‚indigene Tradition‘ süd-mexikanischer Bauern?“ In: REDaktion (Hg.). *Chiapas und die Internationale der Hoffnung*. Köln, 166–177.

Petra Purkarthofer, Institut für Politikwissenschaften,
Währingerstraße 17, A-1090 Wien
e-mail: petra.purkarthofer@univie.ac.at

Journal für Entwicklungspolitik XVII/2, 2001, S. 193–199

Joachim Becker

Der progressive erweiterte Staat: Zivilgesellschaft, Lokalstaat und partizipatives Budget in Porto Alegre

Porto Alegre fand große internationale Aufmerksamkeit mit dem 1. Weltsozialforum im Jänner 2001. Dass gerade diese Stadt als Veranstaltungsort ausgewählt wurde, war kein Zufall. Porto Alegre hatte in den 90er Jahren mit einer innovativen Stadtpolitik internationales Renommee gewonnen. Im Mittelpunkt dieser Politik stand eine partizipative Form der Budgeterstellung. Das Budget ist aber der materielle Kern des Staates, da ohne Steuereinnahmen keine Staatstätigkeit möglich ist. Damit rückte Budgetpolitik als politische Gesamtstrategie und nicht bloß einzelne sektorale Maßnahmen ins Zentrum der Politik. Über das partizipative Budget erhielten sowohl der lokale Staat als auch dessen erweitertes zur Zivilgesellschaft eine neue Form. Die Veränderungen dieses erweiterten Lokalstaats, der Staat und Zivilgesellschaft umfasst, sowie die Grenzen des progressiven Staatsprojekts im Süden Brasiliens will ich in das Zentrum dieses Diskussionsbeitrags stellen.

1. Staat und Zivilgesellschaft als Konfliktfelder

Der Begriff des erweiterten Staates ist von Antonio Gramsci geprägt worden. Der erweiterte Staat umfasst „(...) zwei große ‚Ebenen‘ von Überbauten (...), jene, die man ‚Zivilgesellschaft‘ nennen kann, d.h. die Gesamtheit von Organisationen, die gemeinhin privat genannt werden, und jene der ‚politischen Gesellschaft oder des Staates‘. Die erste Ebene entspricht der ‚hegemonialen‘ Funktion, welche die herrschende Gruppe über die gesamte Gesellschaft ausübt, und die andere Funktion der ‚direkten Herrschaft‘ oder des Kommandos, welche sich im Staat und in der ‚juristischen‘ Regierung ausdrückt“ (Gramsci 1971: 12). In der Zivilgesellschaft ringen unterschiedliche soziale Kräfte nicht nur um konfigrierende Gesellschaftsprojekte, sondern auch um die konkrete Ausprägung der Staatlichkeit. Denn auch die Gestaltung der Zugangskanäle zu staatlichen Entscheidungszentren, das Parteiensystem, das Verhältnis von Legislative und Exekutive, die Kompetenzverteilung zwischen lokaler, nationaler und internationaler Staatlichkeit haben zentralen Einfluss darauf, welche zivilgesellschaftlichen Kräfte den staatlichen Sanktus für ihre Vorhaben erhalten können. Einen strukturellen Vorteil gegenüber anderen sozialen Klassen hat jedoch immer die Kapitaleseite. Denn der Staat ist materiell-fiskalisch vom guten Gang der Gesellschaften abhängig. Denn nur so können die Steuereinnahmen üppig fließen.

Doch ist die Kapitalseite in ihren Interessen nicht unbedingt einheitlich und muss ihre jeweils spezifischen Interessen auch über zivilgesellschaftliche Organisationen, wie Unternehmerverbände und Parteien, zur Geltung bringen (Becker 2000a: Kap. 4.6 & 6.4).

2. Das „partizipative Budget“

Das „partizipative Budget“ in Porto Alegre entstand in einer sehr speziellen wirtschaftlichen und politischen Konjunktur. Das nationalstaatszentrierte Modell des „tropischen Fordismus“ (Faria 1996) hatte sich erschöpft. Mit ihm trat auch die Militärdiktatur von der Bühne ab. Das Ende der Diktatur wurde durch eine breite soziale Bewegung beschleunigt, die sowohl eine Demokratisierung als auch eine Verbesserung der Lebensverhältnisse einforderte. Einer der zentralen Diskussionspunkte beim Entwurf einer neuen Verfassung war das Verhältnis von Zentralstaat, Bundesstaaten und Gemeinden. Sowohl der linke Partido dos Trabalhadores (PT), der aus der erneuerten Gewerkschaftsbewegung und anderen sozialen Bewegungen hervorgegangen war, als auch die eher klientelistische Rechte waren für eine Dezentralisierung und Stärkung der bundesstaatlichen und kommunalen Finanzkraft. Allerdings waren ihre Motive äusserst unterschiedlich. Der PT sah in der Dezentralisierung die Chance zur Demokratisierung, die Rechte die Chance zur Festigung ihrer lokalen Machtbasen mittels Klientelismus. Diese Interessenkonstellation führte zur Verankerung ausgeweiteter kommunaler Kompetenzen in der Verfassung von 1988.

Lokalinitiativen waren in den 80er Jahren in Porto Alegre recht stark entwickelt. Die stärkste Partei am Ort war Mitte der 80er Jahre der linkspopulistische Partido Democrático Trabalhista (PDT). Dieser erhielt für sein Versprechen einer Verbesserung der Lebensbedingungen und seiner Ankündigung eines „Programmes der Partizipation“ (Navarro 1997: 188) auch bei den ersten Wahlen nach der Diktatur die Unterstützung des portoalegrensischen Dachverbands der Lokalinitiativen. Doch der PDT hielt nicht, was er versprach. Die Lokalinitiativen veranlasste diese Enttäuschung, sich einerseits stärker als zuvor an den PT anzunähern und andererseits eine strukturelle Veränderung des Lokalstaates – nämlich eine partizipative Form der Budgeterstellung – ins Auge zu fassen. 1988 stellten sich die Stadtteilgruppen hinter den Bürgermeisterkandidaten des PT, Olívio Dutra. Dieser gewann auch die Wahl. Die PT-Stadtregerung initiierte eine neue Form der Budgeterstellung, das „partizipative Budget“.

Das Partizipative Budget enthält Elemente sowohl der direkten und als auch der repräsentativen Demokratie. Wie diese Elemente miteinander verbunden sind, sei kurz skizziert. Die Erstellung des partizipativen Budgets beginnt dezentral. In einer ersten Runde von Versammlungen auf Gräzelebene legt die Stadtverwaltung Rechenschaft über die Umsetzung des letzten Budgets, laufende Investitionsvorhaben und die Höhe derzeit bereitstehender Mittel ab. Die VersammlungsteilnehmerInnen wählen nach einem bestimmten Schlüssel De-

legierte, welche die Erstellung einer Prioritätenliste für das kommende Haushaltsjahr vorbereiten. Dies geschieht in einem Diskussionsprozess sowohl mit der Stadtbevölkerung als auch der Stadtverwaltung. In einer zweiten Versammlungsrunde wird über die Stadtprioritäten abgestimmt und werden von jedem der 16 Stadtteile zwei Delegierte in den Conselho do Orçamento Participativo (COP) gewählt. 1994 wurden zusätzlich fünf thematische Foren eingerichtet, die sich mit Projekten und Fragen beschäftigen, welche die gesamte Stadt betreffen. Auch sie entsenden jeweils zwei Delegierte in den COP. Dieser erarbeitet auf Grundlage der Vorgaben aus den Stadtteil- und thematischen Foren einen Budgetentwurf und einen Investitionsplan. Dieser wird dann dem Gemeindeparlament zur Abstimmung vorgelegt. Der COP erarbeitet auch jeweils die Regeln für die kommende Runde des Partizipativen Budgets. Zu diesen Regeln gehören auch die Verteilungskriterien. Damit haben die Strukturen des Partizipativen Budgets ein hohes Maß der Selbstverwaltung und können immer wieder neu adaptiert werden (siehe Schwaiger 1996, Becker 2000b). Der personellen Verknöcherung des COP ist dadurch ein Riegel vorgeschoben worden, dass nur eine einmalige Wiederwahl möglich ist. Das Originelle des Verfahrens liegt darin, dass die Elemente der direkten und repräsentativen Demokratie mit einem organisierten Diskussions- und Meinungsbildungsprozess verbunden sind. Die Vorschläge werden nicht durch Parteien und Großorganisationen vorgegeben und durch Massenmedien propagiert, sondern entstehen in einem komplexen Diskussions- und Aushandlungsprozess. Es handelt sich also um eine deliberative Demokratie.

3. Veränderungen von Zivilgesellschaft und lokalem Staat

Mit dem „partizipativen Budget“ entstand ein deutlicher materieller Anreiz sich politisch zu organisieren, um bestimmte Projekte im städtischen Budget zu verankern. Die Budgetkriterien geben den BewohnerInnen von armen Rand-siedlungen eine politische Priorität, so dass gerade auch BewohnerInnen ärmerer Viertel einen Anreiz zu (budget-)politischer Initiative haben. Auffällig ist auch die hohe Beteiligung von Frauen, die Ende der 90er Jahre bereits mehr als die Hälfte der am Prozess des Partizipativen Budgets Beteiligten stellten (De Olho no Orçamento, 5, 1999, 9: 2). Sie sind auch in Leitungsfunktionen stärker vertreten als in dem lokalen PT bzw. dem lokalen Staatsapparat.

Die Zusammensetzung der thematischen Foren unterscheidet sich etwas von jener der Stadtteilforen. Sie sind eher auf die Beteiligung von Gewerkschaften, Interessenverbänden und „Sektoren der Mittelklasse“ ausgerichtet, „die an den normalen Runden des Partizipativen Budgets nicht interessiert sind“ (Navarro 1997: 196). Denn die Mittelklasse-Viertel sind infrastrukturell recht gut versorgt, gleichzeitig besteht in diesen gesellschaftlichen Sektoren ein Interesse an der Beeinflussung der Grundausrüstung der Stadtpolitik. Diesem wird mit den thematischen Foren Rechnung getragen.

Mit dem Partizipativen Budget hat sich damit aber auch die Rolle der zivilgesellschaftlichen Organisationen gewandelt. Sie sind nun weniger kritisches Korrektiv denn integraler Bestandteil der Formulierung staatlicher Lokalpolitik. Diese Rollenveränderung ist in manchem durchaus dem Verhältnis von Arbeiterbewegung und sozialdemokratischer Stadtverwaltung in den Jahren sozialdemokratischer Konjunktur in Europa vergleichbar, allerdings mit einem vergleichsweise stärkeren Anreiz zur (temporären) Selbstorganisation in Porto Alegre.

Es gibt jedoch einen wichtigen Unterschied zur europäischen Sozialdemokratie. Die Strategie des PT läuft auf eine Entmachtung des Stadtparlaments hinaus. Die parlamentarischen Vertretungen sind in Brasilien ein, wenn nicht der zentrale Ort des Klientelismus. In einer klientelistischen Beziehung werden materielle Vergünstigungen gegen politische Gefolgschaft getauscht. In Brasilien ist diese Gefolgschaft oft an die Person eines bestimmten Politikers gebunden, Parteiwechsel sind keine Seltenheit. Der Klientelismus ist eine besonders wenig emanzipatorische Form der Politik. Denn sie macht die BürgerInnen zu Bittstellern, die PolitikerInnen im Tausch für materielle Gefälligkeiten politische Loyalität und ihre Stimmen zusichern müssen. Im zentralen Bereich der Budgetpolitik ist das Stadtparlament in Porto Alegre nun an den Rand gedrängt. Schlüsselakteure der Haushaltspolitik sind die direkt gewählte PT-Stadtregerung und die Organe des Partizipativen Budgets. Damit ist es zur Verbindung einer starken Exekutive und nicht-parlamentarischer Vertretungsorgane gekommen. In diesen Armen des erweiterten Staates sind der PT und seine Verbündeten stark. Eine im Vergleich zu ihren Ergebnissen bei den Bürgermeisterwahlen schwache Resonanz findet der PT bei den Gemeinderatswahlen. Daher ist der PT im marginalisierten Stadtparlament in einer Minderheitsposition, während die klientelistisch-populistischen Parteien hier nach wie vor dominant sind.

Die Form der Lokalpolitik hat sich von der klientelistischen Bittstellerei zum verbrieften Anspruch auf Entscheidungsbeteiligung verändert. Mit ihrem Akzent auf Rechenschaftspflicht, Transparenz und Schaffung klarer, allgemeiner und verbindlicher Regeln entspricht die neue Form der Lokalpolitik – trotz ihrer progressiven Ursprünge – auch einem liberalen Politikverständnis. Speziell Transparenz und Verregelung sind Schlüsselbegriffe des (neo-)liberalen Diskurses der „guten Regierung“. Daher hat die Stadtpolitik Porto Alegres auch bei internationalen Organisationen ein hohes Maß der Anerkennung gefunden. Das partizipative Moment geht jedoch über die liberalen Standards „guter Regierung“ hinaus.

4. Die Grenzen des Modells

Durch das Partizipative Budget sind ärmere Bevölkerungsgruppen in den Prozess der Haushaltserstellung eingebunden worden. Die infrastrukturelle Versorgung der ärmeren Viertel hat sich substantiell verbessert, aber auch in der

gesamstädtischen Infrastruktur sind deutliche Fortschritte erkennbar. Die gestiegene Akzeptanz der Budgetpolitik hat der PT-Regierung Steuererhöhungen ermöglicht. Damit hat sie ihre budgetären Spielräume ausweiten können. Da die Zinsen in Brasilien in den letzten Jahren oft extrem hoch waren, hat die PT-Stadtverwaltung auf ein zumindest ausgeglichenes Budget geachtet. Damit konnte sie ihre Budgetspielräume und ihre Autonomie gegenüber der Zentralregierung konsolidieren.

Allerdings hat das „partizipative Budget“ nur auf der Reproduktionsseite, vor allem im Bereich des Wohnumfeldes, direkt gegriffen. Straßen wurden asphaltiert, so dass Busse und andere Fahrzeuge bei Regen nicht gleich im Matsch stecken bleiben. Damit wurden oftmals Stadtteile erst wirklich zuverlässig erreichbar. Auch Kanalisation wurde gelegt oder Sozialeinrichtungen geschaffen. Doch der Einfluss des Partizipativen Budgets auf die Produktionsstruktur und die Wirtschaftsentwicklung der Stadt war eher mittelbar. Die gute infrastrukturelle Versorgung, kompetente Stadtregerung und für brasilianische Verhältnisse geringe Kriminalität – die Mordrate liegt nur bei einem Drittel anderer Großstädte (Zero Hora Digital, 13.2.2001) – haben zur Profilierung der Stadt als Zentrum für Dienstleistungen und neuerdings auch fortgeschrittene Technologien beigetragen. Dies ist allerdings eher den höher qualifizierten und besser verdienenden Bevölkerungsgruppen zugute gekommen. Für die Marginalbevölkerung hat sich hingegen zwar das Wohnumfeld entscheidend verbessert, nicht aber die Erwerbschancen. Diese Konstellation dürfte auch erklären, warum der PT gerade in wohlhabenden Vierteln Porto Alegres besonders punkten kann.

5. Grenzerweiterungen: bundesstaatliche Demokratisierung der Wirtschaftspolitik

Die PT-Kommunalpolitik hat in den 90er Jahren mehr und mehr auf den gesamten Bundesstaat Rio Grande do Sul ausgestrahlt, dessen Hauptstadt sie ist. Ende 1998 gewann Olívio Dutra die Wahl zum Gouverneur von Rio Grande do Sul. Auch auf Bundesstaatsebene machte der PT das Partizipative Budget zum Herzstück ihres Staatsprojekts. In der Tendenz ist es auch im Bundesstaat zur Herausbildung einer Achse zwischen PT-Regierung und den Organen des Partizipativen Budgets gekommen. In diesem Fall wehren sich jedoch die populistischen Parlamentsparteien mit Vehemenz gegen den drohenden Verlust ihrer klientelistischen Machtbasen. Das Partizipative Budget auf Bundesstaats-ebene stellt für sie insofern noch eine größere Bedrohung als das städtische dar, als es über die Reproduktionsseite auf die Seite der Kapitalakkumulation hinausreicht. Der PT versucht speziell kleinere und mittlere Unternehmer und Landwirte in ihre Wirtschaftsstrategie zu integrieren. Diese setzt auf eine aktive Förderung des produktiven Gewerbes, speziell in der Agro-Industrie und Hochtechnologie-sektoren (Becker 2000b: 246 f.). Damit steht sie gegen die eher auf das Finanzkapital ausgerichtete Wirtschaftspolitik der brasilianischen Bundes-

regierung, hat aber potentielle Verbündete in anderen Bundesstaaten wie Minas Gerais und kann potentiell Bündnisse zu bestimmten Kapitalfraktionen herstellen. Die sozialen Bezugspunkte für die PT-Strategie auf Landesebene sind heterogener als in der Stadt. Und sie sind potentiell auch mit mehr Konflikten verbunden, da die PT-Politik sich nun auch unmittelbar auf die Kapitalakkumulation bezieht.

6. Schlussfolgerungen

Das Staatsprojekt des PT setzt am materiellen Kern des Staates an, am Budget. Mit dieser strategischen Schwerpunktsetzung hat der PT Sektoren der subalternen Klassen zum politischen Engagement aktivieren und die politische Machtbalance verändern können. Der progressive Teil der Zivilgesellschaft hat sich vom kritischen Korrektiv zum Co-Verwalter gewandelt. Die Exekutive des lokalen und später des Bundesstaats sowie die Organe des Partizipativen Budgets sind zum Kern des veränderten Staates geworden. Auch eher liberal-konservative Interessenverbände sind Gesprächspartner für die Politikformulierung. Hingegen sind die Parlamente, die der Kern klientelistischer Machtpraktiken waren, auf dem Weg ins politische Abseits. Der Bruch mit dem klientelistischen Politikmuster bedeutet, dass die StadtbürgerInnen nicht mehr BittstellerInnen bei PolitikerInnen sind, sondern ein Recht auf Beteiligung an Entscheidungen haben. Das kommt in Brasilien einer politischen Kulturrevolution nahe. Das lokale Partizipative Budget stößt insofern auf Grenzen, als es sich weitgehend auf das Wohnumfeld und die soziale Infrastruktur beschränkt. Diese Beschränkung ist einerseits typisch für sozialdemokratische Politik, andererseits auch den begrenzten wirtschaftspolitischen Möglichkeiten einer Kommune geschuldet. Die veränderte Stadtpolitik passt zwar zur Entwicklung Porto Alegres zu einem Dienstleistungszentrum, die ökonomische Prosperität der Stadt kommt jedoch vor allem besser qualifizierten und wohlhabenderen Bevölkerungsgruppen zugute. Die Bevölkerung in Armensiedlungen erfreut sich zwar eines wesentlich besseren Wohnumfelds, nicht aber besserer Erwerbschancen. Auf Landesebene greift das Partizipative Budget unmittelbar in die Kapitalakkumulation ein, muss dabei aber im Rahmen bürgerlicher Verhältnisse dem Akkumulationsimperativ Rechnung tragen. Der PT tut dies insofern selektiv, als er auf die Förderung produktiver Sektoren, speziell Klein- und Mittelbetriebe, setzt. Damit ist der PT, wie auch sonst radikalreformistische Gruppen, in einem Spannungsfeld zwischen emanzipatorischen Ansprüchen und Akkumulationsimperativen. Sein Versuch, die progressive und auch einige eher konservative Elemente der Zivilgesellschaft über eine partizipative Budgeterstellung in die Formulierung der Wirtschaftspolitik einzubinden, ist originell. Er setzt der neoliberalen Entdemokratisierung der Wirtschaftspolitik deren Demokratisierung entgegen. Er zeigt auch auf, dass es regionale Möglichkeiten der Abweichung von auf nationalstaatlicher und globaler Ebene dominanten Wirtschafts- und Gesellschaftsmo-

dellen gibt. Ob das Projekt einer Demokratisierung der Wirtschaftspolitik auf längere Sicht konsolidiert werden kann, wird erst die Zukunft zeigen. Möglich ist auch, dass es zwar zu einem Bruch mit klientelistischen Formen der Politik kommt, progressive Zivilgesellschaft und PT aber letztlich nur einer modernisierten und vergleichsweise relativ demokratisierten Form liberaler Staatlichkeit zum Durchbruch verhelfen.

Abstracts

The article discusses the "participatory budget" in Porto Alegre (Southern Brazil) as a project of democratising economic policies that changes the relationship between civil society and the local state.

Der Artikel diskutiert das „Partizipative Budget“ in Porto Alegre (Süd-Brasilien) als Projekt einer Demokratisierung der Wirtschaftspolitik, welches das Verhältnis von Zivilgesellschaft und lokalem Staat verändert.

Literatur

- Becker, Joachim. 2000a. *Akkumulation, Regulation, Territorium. Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulationsstheorie*. Habilitationsschrift, Wirtschaftsuniversität Wien.
- Becker, Joachim. 2000b. „Gegen den Strom. Alternative Kommunalpolitik im Cono Sur“. In: Raza, Werner G. Hg. *Recht auf Umwelt oder Umwelt ohne Recht? Auswirkungen des neoliberalen Modells auf Umwelt und Gesellschaft in Lateinamerika. Atención!* Jahrbuch des Österreichischen Lateinamerika-Instituts, Bd. 4. Frankfurt am Main/Wien, 228–253.
- Gramsci, Antonio. 1971. *Selections from the Prison Notebooks*. London.
- Navarro, Zander. 1997. „Uma análise do Orçamento Participativo: sua implantação e desenvolvimento“. In: Genro, Tarso. Hg. *Porto da cidadania. A esquerda no governo em Porto Alegre*. Porto Alegre, 175–235.
- Schwaiger, Eva. 1996. „Die partizipative Budgeterstellung in Porto Alegre“. *Journal für Entwicklungspolitik*, 12/3, 331–342.

Zeitlegen

De Olho no Orçamento.
Zero Hora Digital.

Joachim Becker, Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik 7,
Wirtschaftsuniversität Wien, Augasse 2–6, A-1090 Wien
e-mail: becker@wu-wien.ac.at