

Eva Schwaiger

Das partizipative Budgeterstellungsmodell in Porto Alegre Lokale Reformpolitik durch Stärkung der Zivilgesellschaft

In Porto Alegre, der 1,3 Millionen EinwohnerInnen zählenden Hauptstadt von Rio Grande do Sul, dem südlichsten Bundesstaat Brasiliens, wird das Budget der Stadtverwaltung seit 1989 unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft erstellt. Der von der Lokalregierung ermöglichte öffentliche Diskussionsprozeß über kommunale Investitionsschwerpunkte ist der zentrale Bestandteil einer Reformpolitik, die sich die Stärkung der Zivilgesellschaft zum Ziel gesetzt hat. Dabei wird vor allem jener Teil der Zivilgesellschaft gefördert, für den es bisher nur unter schwierigen Bedingungen möglich war, Bedürfnisse zu artikulieren oder Einfluß auf politische Entscheidungen auszuüben. Konkret sind dies unterschiedliche Basisinitiativen wie z.B. Nachbarschaftsvereine, Mütterclubs etc.

Bevor das partizipative Budgeterstellungsmodell beschrieben wird, soll der hier verwendete Begriff von Zivilgesellschaft näher definiert werden. Primär geht es dabei um die Frage nach den AkteurlInnen der Zivilgesellschaft sowie um die Frage nach dem Raum, den zivilgesellschaftliche Organisationen einnehmen. In der kritischen Sichtweise von Gramsci werden nicht nur Lokalinitiativen, NGOs oder diverse Vereine als AkteurlInnen verstanden, sondern auch Organisationen wie Medien, die Kirche, Unternehmerverbände, Gewerkschaften etc., d.h. öffentliche, nicht-staatliche Organisationen. Diese Betrachtung der Gesamtheit der zivilgesellschaftlichen Organisationen zeigt, daß Teile davon zum „Hegemonieapparat der herrschenden Klasse“ gehören (z.B. Medien), während ein Großteil der organisierten Bevölkerung, die Subalternen, abgesehen von der Stimmabgabe kaum politische Entscheidungsmacht besitzt. Der partizipative Budgeterstellungsprozeß trägt zur Stärkung dieses bisher entmachteten Teiles der Zivilgesellschaft bei, indem diesem kollektive Entscheidungsmacht über den die Investitionen betreffenden Teil des Kommunalbudgets eingeräumt wird, was die bessere Befriedigung von Grundbedürfnissen im Sinne des Allgemeinwohls zur Folge hat. Dies steht im Gegensatz zur liberalen Sichtweise von Zivilgesellschaft. Für Arendt sind soziale Fragen wie z.B. Armutsbekämpfung nicht Teil der öffentlichen politischen Diskussion. Vielmehr geht es dabei einzig um ein abstraktes Allgemeinwohl (Arendt 1986). Diese implizite Voraussetzung der Grundbedürfnisbefriedigung führt zum Ausschluß großer Teile der Zivilgesellschaft aus dem politischen Prozeß. Die schlechtere Ausgangspo-

- FUNDE: Diagnostico socio-economico y propuesta de desarrollo sostenible para el municipio de Tecoluca. San Vicente. San Salvador 1995.
- Giddens, Anthony: The Constitution of Society. Polity Press, Oxford 1984.
- Gsänger, Hans: Capacity-Building for Rural Development at the Micro-, Meso- and Macro-Levels. In: Journal für Entwicklungspolitik, Nr. 2 (1995), S. 167 – 177.
- IIZ-ASDI: Desarrollo Productivo en el Norte de San Vicente. San Salvador 1995.
- Jenssen, Bernd und Wolfgang Lonski: Planung als Dialog. In: Kohnert, Dirk, Hans Joachim A. Preuß und Peter Sauer (Hrsg.): Perspektiven zielorientierter Projektplanung in der Entwicklungszusammenarbeit. München/Köln/London 1993, S. 219 – 224.
- Jofel, Rosalia: La planificación local y las ONGs en el contexto del desarrollo municipal. In: Desarrollo Humano, Nr. 12 (1995), San Salvador.
- Kaimowitz, David: NGOs the State and Agriculture in Central America. In: Bebbington, A. und G. Thiele: Non-Governmental Organizations and the State in Latin America. Routledge, London 1993, S. 178 – 198.
- Kohnert, Dirk, Hans Joachim A. Preuß und Peter Sauer (Hrsg.): Perspektiven Zielorientierter Projektplanung in der Entwicklungszusammenarbeit. München/Köln/London 1993.
- Macdonald, Laura: Small is beautiful? Der NGO-Boom in Lateinamerika. In: Lateinamerika Nachrichten, Nr. 256, Oktober (1995), S. 30 – 36.
- Poppe, Manfred: Von Planungsmethoden zu Planungsstrategien. In: Raumforschung und Raumordnung, Nr. 2 (1995), S. 124 – 133.
- Republica de El Salvador/Comisión Europea: Definición de un programa de apoyo al proceso productivo en el departamento de San Vicente. San Salvador 1995.
- SES: Planificación Integral. San Carlos Lempa 1995.

Johannes Jäger, Pichelwangergasse 41/21, A-1210 Wien

sition armer Bevölkerungsteile – diese verfügen in der Regel über geringere Ressourcen wie Geld, Wissen, Fähigkeit zur Artikulation ihrer Interessen, Freizeit etc. – führt unter diesen Umständen zur weiteren Verschlechterung ihrer Situation (Novy 1992, Castela/Novy 1996, S. 73 f). Da der partizipative Budgeterstellungprozeß die gesamte Stadt betrifft, ist der Raum, den zivilgesellschaftliche Organisationen darin einnehmen, nicht privat. Diamond (1994, S. 5) grenzt ihn auch vom staatlichen Raum ab: „Civil society is conceived here as the *realm of organized social life that is voluntary, self-generating, (largely) self-supporting, autonomous from the state, and bound by a legal order or set of shared rules*. It is distinct from 'society' in general in that it involves citizens *acting collectively in a public sphere* [...]. Civil society is an intermediary entity, standing between the private sphere and the state.“

In diesem Beitrag soll aufgezeigt werden, wie sich dieser partizipative Budgeterstellungprozeß von traditioneller politischer Machtausübung unterscheidet. Es geht dabei nicht nur um die veränderte Rolle der Lokalregierung und der Zivilgesellschaft, sondern auch um die Schaffung neuer öffentlicher, nicht-staatlicher Räume zur Ausübung demokratischer Politik. Das Beziehungsgeflecht und das komplexe Macht Netzwerk erhalten in diesen öffentlichen Räumen aufgrund des geänderten Diskurses eine neue Form, die sich ihrerseits auf die Ausgestaltung der Räume auswirkt. Von Bedeutung ist dabei vor allem die Vorgangsweise zur Aufteilung der Investitionsmittel, die Elemente der direkten und repräsentativen Demokratie miteinander verbindet, die aber auch die Grenzen direktdemokratischer Entscheidungsfindung aufzeigt.

Traditionelle Kommunalpolitik

In Brasilien pflegten der traditionelle und der bisher entmachtete Teil der Zivilgesellschaft jeweils unterschiedliche Beziehungen zum Staat, deren Auswirkungen auf die Kommunalpolitik und folglich auch auf die Budgeterstellung im folgenden aufgezeigt werden. Der Staat spielte zusammen mit einer kleinen Gruppe von Mächtigen schon immer eine dominante Rolle. Vor allem unter der Militärdiktatur (1964 – 1985) waren Ressourcen und Entscheidungsmacht endgültig bei der Zentralregierung konzentriert, was eine verstärkte politische und finanzielle Abhängigkeit des Lokalstaates zur Folge hatte. Diese Zentralisierung führte mangels demokratischer Kontrollen zur Ausübung populistischer Politik in Form klientelistischer Praktiken und Kooptierungen. Als sich Ende der 70er Jahre fehlende Verteilungseffekte nationalstaatlicher Industrialisierung und die Fiskalkrise des Staates bemerkbar machten, wurden demokratische Forderungen nach Partizipation

und dezentraler Verwaltung öffentlicher Mittel lauter. Bedeutend war zu dieser Zeit die Bildung zahlreicher zivilgesellschaftlicher Organisationen, die gemeinschaftlich ihre Armut zu lindern versuchten. Diese sozialen Bewegungen forderten die Gewährleistung der BürgerInnenrechte und wandten sich gegen den diktatorischen Staat, der sich mit traditionellen Teilen der Zivilgesellschaft verbündete. Als die Krise der 80er Jahre und die fehlende politische Legitimation schließlich zum Ende der Militärdiktatur führten, waren diese neuen zivilgesellschaftlichen Organisationen bereits zu einer starken Opposition geworden.

Der Demokratisierungsprozeß führte schließlich 1988 zu einer neuen Verfassung mit einer fortschrittlichen Sozialgesetzgebung, deren Umsetzung sich aber wegen der ungünstigen Rahmenbedingungen schwierig gestaltete. Die Fiskalkrise des Staates erschwerte Investitionen der öffentlichen Hand, obwohl der Bedarf an öffentlichen sozialen Dienstleistungen angesichts einer sich verschlechternden Einkommensverteilung stieg. Ökonomische und gesellschaftliche Eliten, die den undemokratischen Staat stützten, solange dieser ihren Interessen entsprach, forderten unter demokratischen Verhältnissen trotz steigender Armut rasche Privatisierungen, obwohl sie selbst für das schlechte Funktionieren dieses Staates mitverantwortlich waren. Die Zentralisierung von Entscheidungsmacht und Ressourcen schränkte die Steuereinhaltungskompetenzen von Ländern und Gemeinden ein, was nicht nur zu deren Abhängigkeit und eingeschränktem Gestaltungsspielraum, sondern auch zu ihrer Verschuldung führte (vgl. Novy 1994; Winckler/Moura Neto 1992, S. 113 ff).

Diese traditionellen Machtverhältnisse und die daraus resultierenden Probleme setzten sich auf Gemeindeebene fort. Innerhalb des Lokalstaates war die Macht zwischen Exekutive und Legislative zum Nachteil letzterer verteilt, da der Verwaltungsapparat über das Informations- und Wissensmonopol verfügte. Klientelistische Praktiken des Stimmentauschs fanden auf verschiedenen Ebenen statt. Die Regierung unterstützte vor allem ökonomische (z.B. große Bauunternehmen) und gesellschaftliche (z.B. Medien) Eliten und sicherte sich so deren Unterstützung bei Wahlkämpfen. Weiters beeinflusste sie Gemeinderatsbeschlüsse, indem sie als Gegenleistung klientelistische Praktiken der GemeinderätInnen gegenüber der Bevölkerung¹ unterstützte. GemeinderätInnen sicherten sich auf diese Weise ihre Wiederwahl (Daniel 1988, S. 36). Angesichts dieser Konstellation war die Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft einseitig und basierte nicht primär auf demokratischen Werten wie soziale Gerechtigkeit, Transparenz, BürgerInnenrechte etc. Aber gerade auf lokaler Ebene konnten sich demokratische

¹ Meistens zielten diese Praktiken auf VereinsleiterInnen, die eine Unterstützung für ihren Verein (z.B. die Errichtung eines Sportplatzes) oder für sich selbst (Arbeitsplatz) erhielten und als Gegenleistung Stimmen für den/die GemeinderätIn sammelten.

Forderungen sozialer Bewegungen viel schneller durchsetzen, nicht zuletzt deshalb, weil auf dieser untersten Machtebene auch während der Militärdiktatur in den meisten Fällen Direktwahlen stattfanden, und daher die Legitimationsbasis der Regierung eine andere war (Daniel 1990, S. 32).

Lokale Reformpolitik durch Stärkung der Zivilgesellschaft

Soziale Bewegungen entstanden, wie bereits oben erwähnt, vor allem in den 70er Jahren als eine Art Gegenmacht zum diktatorischen Staat, den sie ablehnten. Infolge der weiteren Entwicklungen gewannen diese progressiven Teile der Zivilgesellschaft an Einfluß, der in der Bildung von Oppositionsparteien ihren Ausdruck fand. Die PT (brasilianische Arbeiterpartei) als Sammelbecken dieser zivilgesellschaftlichen Organisationen gelang es schließlich, in einigen Städten Regierungsfunktionen zu erlangen, wozu seit 1989 auch Porto Alegre zählt. Die Umsetzung demokratischer Werte sollte, basierend auf den Forderungen dieser sozialen Bewegungen, vor allem durch eine verstärkte Kontrolle der Gesellschaft über den Staat, durch mehr Transparenz und Dezentralisierung der Verwaltung und durch die Gewährleistung von BürgerInnenrechten, vor allem dem Recht auf politische Partizipation, erfolgen.

Basisinitiativen wollten am Schicksal ihrer Stadt und ihrer Viertel aktiv beteiligt sein, da sie die Bedürfnisse im eigenen Wohnviertel bestens kannten. Wo der Weg zur Schule besonders lang ist, Kanalisation und Gesundheitsposten fehlen, die Straßen nicht asphaltiert sind, keine öffentlichen Verkehrsmittel verkehren, Kindergärten fehlen etc. – darüber wissen vor allem die Betroffenen Bescheid. Diese sollten auch einen Einfluß darauf haben, wie die zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel für Investitionen in den geforderten Bereichen verwendet werden. Die PT war also bereit, einen Teil ihrer Entscheidungsmacht mit bisher benachteiligten zivilgesellschaftlichen AkteurInnen zu teilen. Es begann eine öffentliche Diskussion über das Stadtbudget – das *Partizipative Budget*. Der Unterschied zur traditionellen Budgeterstellung soll im folgenden anhand des konkreten Ablaufs der Budgeterstellung in Porto Alegre gezeigt werden.

a) Dezentralisierung und Verwaltungsreform

Die aus ursprünglich vier Regionen bestehende Stadt wurde von der Regierung 1989 in 16 Regionen geteilt, die den Organisationsstrukturen der sozialen Bewegungen besser entsprechen und den in den Regionen stattfindenden Versammlungen eine überschaubare Größe für direktdemokrati-

sche Beschlüsse geben sollten. Die Dezentralisierung war jedoch vorrangig eine politische ohne weitreichende Dezentralisierung der Verwaltung. Einzig in drei Regionen sind eigene Verwaltungszentren zur Vermeidung isolierter Tätigkeiten der Stadtsekretariate errichtet worden. Diese sind aber mangels einer parallelen und komplexeren Verwaltungsreform infrastrukturell und finanziell nur mangelhaft ausgestattet, was sich auf deren Kompetenzen negativ auswirkt: sie leiten lediglich Forderungen der Bevölkerung an die Regierung weiter (Moura 1993, S. 286). Die traditionelle Verwaltung stand dem Partizipativen Budget distanziert gegenüber. Deshalb wurden innerhalb der Verwaltung neue Organe geschaffen und bestehende umgestaltet, wobei versucht wurde, diese in die öffentliche Diskussion über das Investitionsbudget zu involvieren. Zunächst wurde die Budgetplanungskompetenz dem Stadtplanungssekretariat entzogen und direkt dem Bürgermeister unterstellt, also in gewisser Weise zentralisiert. Dies mit dem Ziel, klientelistische, nicht konforme und isolierte Handlungen der Stadtsekretariate zu unterbinden. Weiters wurden für jede Region zwei RegionalkoordinatorInnen bestimmt, die die Stadtverwaltung vor Ort repräsentieren. Die übrigen Stadtsekretariate und autonomen Organe der indirekten Verwaltung nehmen aber nur allmählich an diesem Prozeß teil, obwohl ein Großteil der Tätigkeiten nicht von Regierungsmitgliedern, sondern von Verwaltungsbeamten erledigt wird. Deswegen ist die Demokratisierung des Verwaltungsapparates und eine horizontale Koordination und Einbindung der Stadtsekretariate in den Prozeß unbedingt notwendig (Daniel 1990, S. 23).

b) Regionsversammlungen – direktdemokratische Institutionen

Regionsversammlungen sind direktdemokratische Partizipationskanäle, die dazu dienen, Investitionspräferenzen zu bestimmen, die BewohnerInnen zu informieren, Regionsdelegierte in das Forum des Partizipativen Budgets² sowie RepräsentantInnen in den Beirat des Partizipativen Budgets zu wählen (je Region zwei RepräsentantInnen und zwei StellvertreterInnen). Zu den Versammlungen ist die gesamte Bevölkerung eingeladen, wobei es zwei Versammlungsrunden gibt (pro Runde eine Versammlung je Region), an denen RegierungsvertreterInnen teilnehmen und diese organisieren, sowie eine vorbereitende Versammlungsrunde, die zeitlich zwischen diesen beiden liegt und deren Anzahl von der Mobilisierungsfähigkeit der Regionsdelegierten abhängt.

² Die Aufgabe der Regionsforen des Partizipativen Budgets ist die Aufteilung der Investitionsmittel innerhalb einer Region – wird in diesem Beitrag nicht behandelt – im Unterschied zum Beirat, der die Mittel zwischen den 16 Regionen aufteilt.

Die Regionsversammlungen haben trotz Regierungspräsenz einen eher informativen Charakter eingenommen und stellen einen öffentlichen Raum dar, in dem vor allem das eigene Wohnviertel betreffende Forderungen und Fragen gestellt werden. Die Beeinflussung politischer Richtlinien der Regierung stellt auf dieser Ebene kein Diskussionsthema dar. Die jährliche Wahl zivilgesellschaftlicher VertreterInnen ist eine deutliche Absage an die traditionelle Ausübung dieser Funktionen „auf Lebenszeit“. Da die Anzahl der Regionsdelegierten von der TeilnehmerInnenzahl abhängt, fließt viel Engagement in die Mobilisierung der Bevölkerung und wirkt traditionellen Alleingängen früherer VertreterInnen entgegen.

Abers (1996) hat die demokratischen Lernprozesse in den Regionen untersucht und stellt fest, daß diese Budgetpolitik den Anreiz zur Gründung zahlreicher neuer zivilgesellschaftlicher Organisationen gegeben hat, was zur Veränderung der Machtstrukturen zwischen diesen geführt hat und zum Großteil einem „Demonstrationseffekt“ zu verdanken ist: Die tatsächliche Erfüllung der Investitionsforderungen hat die Anzahl der TeilnehmerInnen von 403 auf über 10.000 in der zweiten Versammlungsrunde ansteigen lassen. Daraus folgt, daß, entgegen der Annahme vieler TheoretikerInnen, die besser organisierten Teile der Zivilgesellschaft ihre Interessen nicht verstärkt durchsetzen können, sondern immer größere Bevölkerungsteile die zur Verfügung stehenden Mittel auf Verhandlungsbasis teilen müssen. Trotz Verfolgung von Eigeninteresse und seltenerer Teilnahme der Ärmsten unter den Armen zeigte Abers, daß am partizipativen Budgeterstellungsprozeß ein Großteil auch dann noch teilnimmt, wenn die eigenen materiellen Ziele bereits erreicht sind. Und oft genügt nur eine Stimme aus besonders armen Stadtvierteln, um die anderen zu solidarischen Entscheidungen zu bewegen (vgl. Diamond 1994, Friedmann 1987).

c) Der Beirat des Partizipativen Budgets – repräsentativdemokratische Institution

Der Beirat des Partizipativen Budgets besteht aus 32 RepräsentantInnen der Regionen und VertreterInnen der Regierung. Seine Entscheidungskompetenzen betreffen vor allem die Aufteilung der Investitionsmittel auf die 16 Regionen. Allmählich kam es zur Ausweitung der Entscheidungsmacht auch im Bereich jener Investitionen, die sich über mehrere Regionen erstrecken sowie über die Höhe anderer Budgetposten, wie Personal, Instandhaltung etc. Der Beirat übt seinen Einfluß auf die Mittelverteilung auch dahingehend aus, daß er jährlich über die dazu notwendigen Kriterien und deren Gewichtung abstimmt. Sobald die Präferenzen der Regionen bekannt sind, nimmt dieser seine Tätigkeit auf. In einer ersten Phase werden die Präferenzen der

Zivilgesellschaft mit den Budgetplänen der Stadtsekretariate abgestimmt. Die damit zusammenhängenden Diskussionen über den endgültigen Budgetvoranschlag dauern bis Ende September. Danach wird dieser dem Gemeinderat zur Abstimmung vorgelegt. Bisher hat der Gemeinderat, obwohl die Opposition die Mehrheit hat, den Voranschlag jedes Jahr akzeptiert. Dies hat mehrere Gründe: Zum einen ist großen Teilen der Bevölkerung bewußt, daß die Erfüllung ihrer Forderungen nicht länger durch Stimmenkauf erfolgen muß, was dazu führt, daß sich weniger Menschen an Gemeinderäten wenden. Zum anderen akzeptiert der Gemeinderat die Entscheidungsmacht zivilgesellschaftlicher Organisationen. Die Regierung selbst erfährt eine Stärkung, indem sie sich in der Zivilgesellschaft eine Legitimationsbasis schafft, mit der sie trotz oppositioneller Mehrheit im Gemeinderat arbeiten kann. Nach der Vorlage des Budgetvoranschlags an den Gemeinderat kommt es zur Erstellung und Veröffentlichung des jährlichen Investitionsplans, der alle geplanten Investitionen nachvollziehbar dokumentiert und sowohl die Investitionspräferenzen der Regionen als auch die Investitionspläne der Regierung widerspiegelt. Die BürgerInnen jeder Region können nachprüfen, welche Investitionsvorhaben realisiert werden müssen. Über den Investitionsplan wird im Beirat im Dezember abgestimmt.

d) Die Vorgangsweise zur Erstellung des Investitionsplans

Die Regierung stellt sieben Investitionstypen zur Wahl: Kanalisation, Asphaltierungen, Grundstücksregulierungen, Gesundheitswesen, Bildung, Stadtorganisation und öffentlicher Verkehr. Die zentrale Aufgabe ist es nun, die für eine Investitionsart zur Verfügung stehenden Mittel auf die Regionen aufzuteilen. Diese Aufteilung basierte 1994 auf den für alle 16 Regionen gleich gewichteten Kriterien „Mangel an öffentlichen Dienstleistungen/Infrastruktur im Bezirk“ (Gewichtung 3), „Arme Bevölkerung in der Region“ (Gewichtung 2), „Regionale Gesamtbevölkerung“ (Gewichtung 1) und „die der Investitionsforderung von der Region gegebene Präferenz“ (Gewichtung 3). Je nachdem, wie die einzelnen Kriterien in den jeweiligen Regionen ausgeprägt sind, erhalten sie unterschiedliche Kriterienwerte. Für jede der 16 Regionen werden die vier Kriterienwerte mit der jeweiligen Gewichtung multipliziert und die daraus folgenden Produkte addiert. Die Punkte aller 16 Regionen werden zusammengezählt und daraus der prozentuelle Anteil jeder Region an dieser Investitionsart errechnet. Die Kriterien „Mangel“ und „Präferenz“ führen für jede Investitionsart zu unterschiedlichen Werten; das Kriterium „Präferenz“ spiegelt weiters den Einfluß der Zivilgesellschaft auf das Ergebnis wider. Abers (1996, S. 26) meint, daß diese Kriterien zwar nicht gänzlich „technischer“ Natur sind, daß Unterschiede im Mobilisierungsgrad der Bevölkerung aber nur einen geringen Einfluß

auf das Ergebnis haben. Dies verringert den Nachteil schlecht organisierter Bevölkerungsgruppen in besonders armen Gebieten und erhöht gleichzeitig deren Chance auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen.

Die Vorgangsweise macht eine transparente und demokratische Mittelvergabe möglich. Regionen mit guter Infrastruktur, nicht wachsender Bevölkerung und wenig Armen bekommen weniger Investitionsmittel und haben in der Regel auch andere Präferenzen, die nicht in den sieben zur Wahl stehenden enthalten sind. Die Kriterien „Mangel“ und „Armut“ sichern armen Regionen bei allen Investitionsarten einen überdurchschnittlichen Anteil. Es kommt aber nicht nur zu einer Verstärkung des Verteilungseffektes, sondern auch zur bewußten Förderung der Teilnahme bestimmter Bevölkerungsteile am Partizipationsprozeß. Die Investitionspräferenzen ermöglichen somit eine Präferenzumkehr: weg von Prestigeprojekten hin zu vielen kleinen, weniger sichtbaren, aber notwendigen Investitionen in den Regionen.

e) Die Rolle der Regierung

Von der Regierung gehen im partizipativen Budgeterstellungsprozeß viele organisatorische Initiativen aus, über die die Beiratsmitglieder in langwierigen Verhandlungen mit der Regierung abstimmen. So hat sie zum Beispiel die zur Wahl stehenden Präferenzen und Kriterien vorgeschlagen, für deren Aktualität sie zuständig ist. Eine neu gegründete Abteilung hat ein Computerprogramm zur rascheren Abwicklung der Präferenzermittlung entwickelt. Und mit der Schwerpunktsetzung auf die tatsächlichen Mängel und weniger auf den Mobilisierungsgrad hat sie entscheidend zur Einbindung ärmerer Teile der Bevölkerung beigetragen. Ihre Legitimation durch die Bevölkerung muß sie jedoch ständig durch die Erfüllung der Investitionsforderungen unter Beweis stellen. Daß sie dadurch eine Stärkung erfährt und den Gemeinderat umgehen kann, sieht man z.B. an den durchgesetzten Steuererhöhungen, die überhaupt erst einen Spielraum für Investitionen schufen bzw. dessen Voraussetzung waren. Insgesamt betrachtet hat die Regierung bisher eine wichtige Rolle bei diesem Prozeß gespielt. Die Regierung, oder allgemein gesagt, der (Lokal-)Staat ist aber kein neutraler Akteur und verfolgt eigene Interessen trotz Allianzen mit der Bevölkerung (vgl. zur politischen Rolle der PlanerInnen Forester 1989).

Beurteilung

Im Laufe der acht Jahre des partizipativen Budgeterstellungsprozesses hat es zahlreiche positive Veränderungen gegeben:

- Die bisher entmachteten, vor allem ärmeren Teile der Zivilgesellschaft können über das eigene Wohnviertel und die Stadt, in der sie leben (müssen), in einigen Bereichen selbst mitbestimmen.
- Die traditionell negative Beziehung zwischen Regierung und progressiver Zivilgesellschaft hat sich durch die Umsetzung budgetärer Investitionspläne verbessert und zu gegenseitiger Stärkung und Legitimation geführt.
- Die tatsächliche Gewährleistung der BürgerInnenrechte (Recht auf Wohnen, Bildung, Information, Partizipation etc.) brachte mehr Demokratie und soziale Gerechtigkeit.
- Den AkteurInnen der Zivilgesellschaft steht ein Partizipationskanal zur Verfügung, der in nachvollziehbarer Form den Zugang zu Ressourcen und die Kontrolle über die Verwendung dieser Ressourcen sichert.
- Die Ausübung von Entscheidungsmacht auf Verhandlungsbasis hat zu demokratischen Lernprozessen in den Regionen geführt. Das ermöglicht nicht nur die bessere Ausnutzung des kreativen Potentials in der Bevölkerung, sondern gleichzeitig auch deren Förderung.
- Mittlerweile kann man auf tatsächliche Resultate zurückblicken: der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben ist zwischen 1989 und 1994 von 3,2% auf 17% gestiegen (Augustin 1994, S. 58).
- Erfolge auf internationaler Ebene sind ebenfalls zu verzeichnen, da Porto Alegres Partizipatives Budget im Rahmen der HABITAT-Konferenz in Istanbul im Juni 1996 als eines der zwölf innovativsten Stadtprojekte ausgezeichnet wurde.
- Porto Alegre hat mittlerweile 70 andere Städte Brasiliens zur Nachahmung angeregt.

Aufgrund seiner Neuheit kann aber nicht darauf verzichtet werden, auf noch zu lösende Probleme bzw. Grenzen des Prozesses hinzuweisen, die sowohl den Staat als auch zivilgesellschaftliche AkteurInnen betreffen:

- Die Praxis des Stimmenkaufs führt oft zu konservativen Mehrheiten in der Legislative. Deshalb wurde diese in Porto Alegre im Rahmen des Partizipativen Budgets umgangen. Trotzdem hat diese gerade in einem präsidentiell-demokratischen System eine wichtige Rolle auszuüben.
- Die Verwaltungsreform erfolgt nur allmählich, da in Anbetracht des Informations- und Wissensmonopols der Verwaltung in diesem Bereich die Beharrungskraft alter Strukturen besonders stark ist. Die schwierige Aufgabe der weiteren Einbindung der Stadtsekretariate in den Prozeß wird in Zukunft zu lösen sein, wobei die Demokratisierung von ExpertInnenwissen dabei eine wichtige Rolle spielt. Nicht selten scheitern Forderungen an ihrer „technischen Machbarkeit“ und werden Probleme zugunsten der Verwaltungslogik gelöst. Die Demokratisierung von Informationen, die Anpassung der Arbeitsdynamik an den Partizipationsprozeß und

die Dezentralisierung von Entscheidungsmacht sind nur einige wichtige Aspekte in diesem Zusammenhang (Moura 1993, S. 286 f).

- Die Regierung ist in organisatorischer und logistischer Sicht zunehmend überfordert. Schwierigkeiten bei direktdemokratischen Abstimmungen in den zahlreichen Versammlungen nehmen zu, da die TeilnehmerInnenzahlen steigen. Es wird zur Zeit überlegt, verstärkt in Ausbildung und Bewußtseinsbildung zu investieren, da in den Versammlungen gegenwärtig vor allem das eigene Wohnviertel, nicht aber die ganze Stadt betreffende Forderungen gestellt werden. Ansätze in diese Richtung sind jedoch vorhanden. Der Flächenwidmungsplan wird in partizipativer Form erstellt, und seit 1994 sitzen im Beirat des Partizipativen Budgets auch zehn RepräsentantInnen der Zivilgesellschaft, die politische Richtlinien in fünf Sektoren ausarbeiten. Diese können in Regierungsprojekten berücksichtigt werden und sich direkt auf das Budget auswirken. All diesen ist die Planung ihrer Stadt auf einer höheren, die ganze Stadt umfassenden Ebene gemeinsam. Letztendlich wird sich die Regierung auch in der Frage der Institutionalisierung des Prozesses einigen müssen, da ein eventueller Regierungswechsel den Prozeß gefährden könnte.
- Seitens zivilgesellschaftlicher Organisationen können aufgrund der nach wie vor bestehenden traditionellen politischen Kultur klientelistische Praktiken zwischen Führungsspitze und Basis ebenfalls nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Als Beispiel kommt etwa die Aufblähung der Versammlungen zu Wahlzwecken in Frage, die auch auf eine unpolitische Partizipation schließen läßt, oder das Auftreten von Verzerrungen bei Präferenzbestimmungen nach der Wahl neuer RepräsentantInnen. Bewußtseinsbildende Prozesse stoßen ebenfalls an ihre Grenzen, die unter anderem in der vorherrschenden Tendenz liegen, sich viel eher jenen Gruppen anzuschließen, die auf die Machthaber Druck ausüben, als jenen, die an einem Verhandlungsforum teilnehmen (Moura 1993, S. 286).

Angesichts der traditionellen politischen Kultur Brasiliens stellt sich schließlich auch die Frage nach der Abhängigkeit zivilgesellschaftlicher AkteurInnen vom Staat. Oder anders formuliert, was sind die Voraussetzungen zur Stabilisierung eines Spannungsverhältnisses zwischen Autonomie und Abhängigkeit zivilgesellschaftlicher AkteurInnen vom Staat? Nach Novy (1996, S. 36) ist dies die Bildung von Gegenmacht, die Notwendigkeit eines Bezugs zum Staat und die besondere Förderung vor allem armer Teile der Zivilgesellschaft. In Porto Alegre deutet vieles darauf hin, daß man auf dem richtigen Weg ist. Die wichtige Rolle der Lokalregierung ist nicht zu leugnen. Aber auch in den Regionen sind in den acht Jahren nachhaltige Lernprozesse abgelaufen, deren positive Auswirkungen langfristige Veränderungen in den lokalen Machtstrukturen bewirken dürften.

Abstracts

In Porto Alegre, the southernmost capital of Brazil, local government reforms go far beyond efficiency and cost reductions: Since 1989, significant transformation in the setting of investment priorities has taken place. Local government efforts to open up participation channels to traditionally excluded segments of organized civil society resulted in the formation of the Budget Council. This representative body of the civil society elaborates the Annual Investment Plan that includes investment priorities of the 16 regions of Porto Alegre and is based on formal distribution criteria thus ensuring fairness. Positive results can be observed on both sides. Small investments in the periphery of the city instead of prestigious projects, social learning processes in the regions, the emergence of innumerable organizations of civil society, legitimacy of government action – in short – the empowerment of both, the state and civil society.

In Porto Alegre, der südlichsten Landeshauptstadt Brasiliens, geht die Reformpolitik der Regierung weit über Forderungen nach Effizienz und Sparmaßnahmen hinaus: 1989 haben markante Veränderungen bei der Festlegung von Investitionspräferenzen stattgefunden. Der Versuch der Lokalregierung, traditionell entmachteten Teilen der Zivilgesellschaft Partizipationskanäle zu öffnen, führte zur Bildung des Beirates des Partizipativen Budgets. Dieses repräsentative Organ der Zivilgesellschaft erstellt jedes Jahr einen Investitionsplan, der die Investitionspräferenzen aller 16 Regionen der Stadt enthält und auf formalen Verteilungskriterien beruht, die zu mehr sozialer Gerechtigkeit führen. Erfolge sind auf beiden Seiten zu verzeichnen: kleine Investitionen an der Peripherie der Stadt anstelle von Prestigeprojekten, gesellschaftliche Lernprozesse in den Regionen, die Entstehung zahlreicher neuer zivilgesellschaftlicher Organisationen, Legitimation der Regierungstätigkeit – in Kürze – die Stärkung sowohl des Lokalstaates als auch der Zivilgesellschaft.

Literatur

- Abers, Rebecca: Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources Through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil. Beitrag zum Symposium: „Planning and the Rise of Civil Society: A Symposium Celebrating the Planning Career of John Friedmann“. University of California, Los Angeles 1996.
- Arendt, Hannah: Über die Revolution. Piper, München 1986.
- Augustin Filho, Arno H.: A experiência do Orçamento Participativo na Administração Popular da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. In: Horn, Carlos Henrique (Hrsg.): Porto Alegre: o desafio da mudança. Ortiz, Porto Alegre 1994.

- Castela, Reginaldo F. F. und Andreas Novy: Der schwierige Zutritt der Armen zu Staat und Zivilgesellschaft: Der brasilianische Bundesstaat Acre. In: Kolland, Franz et al. (Hrsg.): Staat und Zivilgesellschaft. Beiträge zur Entwicklungspolitik in Afrika, Asien und Lateinamerika. Brandes & Aspel/Südwind, Wien 1996, S. 73 – 92.
- Daniel, Celso: Poder local no Brasil urbano. In: Espaço & Debates, Revista de Estudos Regionais e Urbanos, Nr. 24 (1988), S. 26 – 39.
- Daniel, Celso: As administrações democráticas e populares em questão. In: Espaço & Debates, Revista de Estudos Regionais e Urbanos, Nr. 30 (1990), S. 11 – 27.
- Diamond, Larry: Toward Democratic Consolidation. In: Journal of Democracy, 5/3 (1994), S. 4 – 17.
- Forester, John: Planning in the Face of Power. University of California Press, Berkeley/Los Angeles 1989.
- Friedmann, John: Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action. Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1987.
- Moura, Suzana: Governo local e participação popular. Ideário e prática. In: Panizzi, Wrona M. und João F. Rovatti (Hrsg.): Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Ed. Universidade/UFRGS/Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre 1993, S. 279 – 288.
- Novy, Andreas: Gegenmachtstrategien: Sprechen und Handeln von Bürgerinitiativen in Brasilien und Österreich. In: Kurswechsel, Nr. 2 (1992), S. 28 – 46.
- Novy, Andreas: Lokaler Widerstand und struktureller Wandel in Brasilien: Lokalinitiativen der Armen an der Peripherie von São Paulo. Peter Lang, Frankfurt a.M./Berlin/Bern/New York/Paris/Wien 1994.
- Novy, Andreas: Zivilgesellschaft: Hoffnungsträger oder trojanisches Pferd? In: Kurswechsel, Nr. 1 (1996), S. 26 – 38.
- Winckler, Carlos Roberto und Moura Neto D. Bolivar Tarragó: Welfare State à Brasileira. In: Indicadores Econômicos, FEE, 19/4 (1992), S. 108 – 131.

Eva Schwaiger, Allerheiligenplatz 13/17, A-1200 Wien

Journal für Entwicklungspolitik XII/3, 1996, S. 343 – 354

Irene Horejs

Anstelle einer Zusammenfassung: Macht, Diskurs und Ermächtigung in der EZA – eine Reflexion über und für die Praxis

Dieser Beitrag steht anstelle einer Zusammenfassung. Es ist der Versuch, diese Beiträge mit eigenen Erfahrungen (und der anderer) aus der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) in Verbindung zu bringen. Im konkreten geht es um die Reflexion der Strukturen und Beziehungen der EZA unter dem konzeptionellen Blickwinkel von Macht, Machtbeziehungen und Ermächtigung, der diesem Band zugrundeliegt. Unter EZA ist dabei jenes Segment der Entwicklungszusammenarbeit gemeint, das sich als armutsorientiert, partnerschaftlich solidarisch und basisbezogen versteht¹. Die Einschränkung auf dieses Segment geschieht bewußt und entspricht dem Anliegen, zur kritischen, aber auch konstruktiven Diskussion über die Praxis der solidarischen nicht staatlichen EZA beizutragen.

1. Eine kurze Rekonstruktion des konzeptuellen Herangehens

Macht existiert nur in Beziehungen, oder, um bei Novys in diesem Band vorgestellten Metapher zu bleiben, Macht braucht Bühne. Umgekehrt bildet Macht eine wesentliche Dimension jeder Beziehungsebene, sei es zwischen Personen, Gruppen, Organisationen, Firmen, Staaten oder auch der wohl komplexesten Ebene der sich globalisierenden Wirtschaftsbeziehungen. Wie in konzentrischen, aber in gewissem Sinn auch hierarchischen Kreisen, stellt jede dieser Ebenen eine der Bühnen dar, im Rahmen derer, aber auch zwischen denen, Machtbeziehungen die Dynamik bestimmen.

Die Handlungsebene und die Spielregeln auf der Bühne werden durch den Diskurs bestimmt, der Wertigkeiten und Mechanismen, Sprachregelungen und Codes festlegt. Macht kann daher verstanden werden als die Fähigkeit, sowohl die Beziehungen selbst wie auch den Diskurs zu bestimmen. Als Akteur das Drehbuch mit- und umschreiben zu können, hängt wiederum ab vom Zugang zu Ressourcen und der Möglichkeit, über deren Einsatz zu bestimmen. Dabei geht es nicht nur um materielle Güter, sondern auch um Wissen und Information sowie die Verfügbarkeit von Kommunika-

¹ Im folgenden gilt die Bezeichnung EZA daher vor allem für die nicht staatlichen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit.