

Einladung zu einem Treffen des Arbeitskreises Demokratisierung der Wirtschaft(spolitik) des
BEIGEWUM

Thema: Demokratisierung der Budgetpolitik. Erfahrungen in Porto Alegre und
Rio Grande do Sul

Referent: Joachim Becker

Zeit: Montag, 25.6.2001, 18 Uhr

Ort: Republikanischer Club, Rockhgasse 1, A-1010 Wien

Joachim Becker

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

(erschienen in: Journal für Entwicklungspolitik, 2001, 2)

Porto Alegre fand große internationale Aufmerksamkeit mit dem 1. Weltsozialforum im Jänner 2001. Daß gerade diese Stadt als Veranstaltungsort ausgesucht wurde, war kein Zufall. Porto Alegre hatte in den 90er Jahren mit einer innovativen Stadtpolitik internationales Renommée gewonnen. Im Zentrum dieser Politik stand eine partizipative Form der Budgeterstellung, also der materielle Kern der Staatstätigkeit. Das Budget ist der materielle Kern des Staates, da ohne Steuereinnahmen keine Staatstätigkeit möglich ist. Über das partizipative Budget erhielten sowohl der lokale Staat als auch dessen Verhältnis zur Zivilgesellschaft eine neue Form. Die Veränderungen des erweiterten Lokalstaats wie die Grenzen des progressiven Staatsprojekts im Süden Brasiliens will ich in das Zentrum dieses Diskussionsbeitrags stellen.

Staat und Zivilgesellschaft als Konfliktfelder

Der Begriff des erweiterten Staates ist von Antonio Gramsci geprägt worden. Der erweiterte Staat umfaßt „(z)wei große ‚Ebenen‘ von Überbauten (...), jene, die man ‚Zivilgesellschaft‘ nennen kann, d.h. die Gesamtheit von Organismen, 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 ge-

samte 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 konfligierende 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 übernationaler 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 Geschäfte abhängig. Denn nur so können die Steuereinnahmen üppig fließen. Doch ist die Kapitaleseite 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).

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), die aus der erneuerterten 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). Diese erhielt für ihr Versprechen einer Verbesserung der Lebensbedingungen und ihrer Ankündigung eines „Programm der Partizipation“ (Navarro 1997: 188) auch bei den ersten Wahlen nach der Diktatur die Unterstützung des portoalegrensischen Dachverbands der Lokalinitiativen. Doch die PDT hielt nicht, was sie versprach. Die Lokalinitiativen veranlaßte diese Enttäuschung, sich einerseits stärker als zuvor an die 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 Bürgermeisterkandidat 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 Grätzelebene 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 Delegierte, welche die Erstellung einer Prioritätenliste für das kommende Haushaltsjahr vorbereiten. Dies geschieht in einem Diskussionsprozeß sowohl mit der Stadtteilbevölkerung als auch der Stadtverwaltung. In einer zweiten Versammlungsrunde wird über die Stadtteilprioritäten 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 (sh. 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.

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 Bewohnern von armen Randsiedlungen eine politische Priorität, so daß gerade auch Bewohner 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 Grundausrichtung der Stadtpolitik. Diesem wird mit den thematischen Foren Rechnung getragen.

Mit dem Partizipativen Budget hat sich damit aber auch die Rolle des progressiver der zivilgesellschaftlicher Organisationen gewandelt. Er ist 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 Bürger zu Bittstellern, die Politikern 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 die PT und ihre Verbündeten stark. Eine im Vergleich zu ihren Ergebnissen bei den Bürgermeisterwahlen schwache Resonanz findet die PT bei den Gemeinderatswahlen. Daher ist die 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.

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 gesamtstädtischen 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 Stadtregierung 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 Wohnum-

feld entscheidend verbessert, nicht aber die Erwerbschancen. Diese Konstellation dürfte auch erklären, warum die PT gerade in wohlhabenden Vierteln Porto Alegres besonders punkten kann.

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 die 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 Bundesstaatsebene stellt für sie insofern noch eine größere Bedrohung als das städtische dar, als es über die Reproduktionseite 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 Hochtechnologiesektoren (Becker 2000b: 246 f.). Damit steht sie gegen die eher auf das Finanzkapital ausgerichtete Wirtschaftspolitik der brasilianischen Bundesregierung, 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.

Schlußfolgerungen

Das Staatsprojekt der PT setzt am materiellen Kern des Staates an, am Budget. Mit dieser strategischen Schwerpunktsetzung hat die 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 Bittsteller bei Politikern 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. Die PT tut dies insofern selektiv, als sie auf die Förderung produktiver Sektoren, speziell Klein- und Mittelbetriebe, setzt. Damit ist die PT, wie auch sonst radikalreformistische Gruppen, in einem Spannungsfeld zwischen emanzipatorischen Ansprüchen und Akkumulationsimperativen. Ihr 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 Gesellschaftsmodellen 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.

Literatur:

Becker, Joachim (2000a): Akkumulation, Regulation, Territorium. Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulationstheorie. 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. *Atencion!* Jahrbuch des Österreichischen Lateinamerika-Instituts, Bd. 4. Frankfurt/Wien, S. 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, S. 175-235

Schwaiger, Eva (1996): Die partizipative Budgeterstellung in Porto Alegre. In: *Journal für Entwicklungspolitik*, 12 (3), S. 331-342

Zeitungen:

De Olho no Orçamento

Zero Hora Digital