

Der Beteiligungshaushalt in Porto Alegre

Die Geschichte

Die Geschichte des Beteiligungshaushaltes (Orçamento Participativo - OP) in Porto Alegre beginnt 1989. Nachdem bereits in den achtziger Jahren in einer der Nachbarschaftsorganisationen Porto Alegres darüber diskutiert wurde, ob die damals üblichen Verhandlungen zwischen PolitikerInnen, Verwaltung und einflussreichen NGO zur Verteilung von Mitteln in der Stadt tatsächlich der richtige Weg zur Entwicklung der Stadt sei, gab der Wahlsieg der PT (Partei der Arbeiter) die Möglichkeit, diese Diskussionen zu einer praktischen Konsequenz zu führen und Haushaltspolitik zur Gegenstand eines basisdemokratischen Beteiligungsprozesses zu machen.¹ Über Jahrzehnte hatten es die wechselnden Regierungen, direkt vom Militär gestellt oder faktisch von ihm kontrolliert, verstanden, jede politische Opposition einschließlich der Gewerkschaftsbewegung zu unterdrücken oder doch wenigstens weitgehend zu lähmen. Die außerordentliche Konzentration des Reichtums in den Händen einer privatkapitalistisch-technokratischen Schicht, deren Interessen eng mit denen multinationaler Konzerne verbunden sind, hatte in ihrer Kehrseite ein außerordentlich korruptes Staatsgebilde hervorgebracht, dessen wesentliche Bestimmung die weitere Konzentration von Reichtum und Macht war. Als neuer, in den achtziger Jahren entstandener linken politischen Kraft war für die PT, der wesentlichen politischen VerfechterIn des hier dargestellten Modells, radikale Demokratisierung eine entscheidende Forderung. Das Festhalten an diesem Ansatz erklärt sich zu einem großen Teil aus Herkunft und Charakter dieser Partei. Sie wurde Anfang der achtziger Jahre von Menschen gegründet, die in Gewerkschaften sowie sozialen, oft kirchlichen Basisstrukturen aktiv waren bzw. sind.² Sie steht nicht in unmittelbarer Nachfolge anderer bestehender oder nicht mehr bestehender Parteien. Ihre Exponenten, wie etwa Lula, kamen aus den Gewerkschaften, haben dort aber bereits eine neue Generation von nicht in das vom Militär konstruierte Gewerkschaftssystem integrierten Funktionären vertreten. Die so erarbeitete Sichtweise und die politisch-soziale Herkunft der AktivistInnen prägten offensichtlich die Überlegungen nach dem Wahlerfolg der PT in Porto Alegre. Das Problem ist nur allzu gut bekannt. Die PT gewann den Bürgermeisterposten in einer Stadt, die kaum Spielräume für eine soziale Politik zu bieten schien. Fast der gesamte Haushalt wurde von Personalkosten verbraucht, ohne dass dahinter entsprechende Leistungen der öffentlichen Hand gestanden hätten. Die Verteilung der Haushaltsmittel war nicht transparent und traf nicht die realen Bedürfnisse der Bevölkerung. Und dies, obwohl die Stadt seit 1980 eine enorme Zuwanderung zu verzeichnen hatte. Der erste Schritt der neuen Stadtverwaltung war eine Steuerreform, um den Spielraum für Investitionen zu erweitern. In weiteren Schritten wurde vor allem die Korruption bekämpft. In dem Maße, in dem die Steuerreform Ergebnisse zeigte, stieg auch die Beteili-

¹ Clovis Zimmermann untersucht in dieser Form erstmalig im deutschsprachigen Raum die Breite der Rahmenbedingungen für die Durchsetzung der OP in Porto Alegre in Zimmermann, Clovis: Politische Partizipation in Brasilien. Ein Vergleich der Stadtplanungsmodelle von Porto Alegre und Curitiba. Frankfurt am Main/London 2006 S. 143ff.

² vgl. zur Geschichte der PT: Sader, Emir/Silverstein, Ken: "Keine Angst vor besseren Zeiten": Lula, die PT und Brasilien, Köln, 1994, sowie in englischer Sprache erschienen: Workers' Party – Brazil. Paths, São Paulo, 2002

gung der BürgerInnen an den damit verbundenen Entscheidungsprozessen. Das wachsende Gewicht der Stimme der BürgerInnen, die wachsende Transparenz der Entscheidungsprozesse und die unmittelbare Konfrontation der Verwaltung und der PolitikerInnen mit den BürgerInnen in der Haushaltsdiskussion beförderten wiederum den Kampf gegen Korruption und Klientelismus.

Begünstigt wurde dies durch einige Ergebnisse der Debatten um die brasilianische Verfassung von 1988. Die rechtliche Legitimität des OP stützt sich auf die innere Konsistenz entsprechender Bestimmungen der Verfassung, der Verfassung des Bundesstaates Rio Grande de Sul und der Kommunalverfassung von Porto Alegre.³ Diese Bestimmungen geben verschiedenen Formen der BürgerInnenbeteiligung Raum – ohne bestimmte Formen zu konstituieren. Insofern, und dies ist hervorzuheben, verlief und verläuft die partizipative Haushaltsgestaltung in Brasilien ohne das gesetzliche Bestimmungen dazu verändert werden mussten. Dies wäre wahrscheinlich auch nicht möglich gewesen. Partizipative Haushaltspolitik in Porto Alegre verläuft in einem eigenen, direkt-demokratisch dominierten Raum. Seine Durchsetzungsfähigkeit ist nicht rechtlich bestimmt, sondern ausschließlich durch das politische Gewicht des Prozesses selbst.

Der Prozess in der Hochphase

Der Beteiligungsprozess⁴ ist vordergründig auf die Investitionsplanung orientiert. Er erfasst damit aber gerade den Bereich, der entscheidende langfristige Wirkungen auf die Lebensbedingungen in der Stadt hat.

Im Prinzip läuft der Prozess in drei Runden ab.

In einer ersten Runde (März und April) werden die Ergebnisse des letzten Jahres diskutiert und die RepräsentantInnen für das kommende Jahr gewählt. Dazu legt die Verwaltung eine Abrechnung mit Blick auf die Aufgabenstellungen, wie sie im Rahmen der Debatten erarbeitet wurden, vor. Die Abrechnung liegt schriftlich den BürgerInnen vor. Diese öffentlichen Bürgerversammlungen werden von einem "Koordinationskomitee" geführt, dem u.a. der Bürgermeister, der Chef der Planungsabteilung sowie der jeweilige regionale Koordinator der Bürgerbeteiligung angehören. Die Ergebnisse des vergangenen Jahres werden diskutiert und entsprechend den Ergebnissen dann die VertreterInnen für das "RepräsentantInnenforum" gewählt.

Durch diese RepräsentantInnenforen werden die Diskussionen der folgenden Etappe (Zwischenetappe) organisiert. Diese Phase läuft unabhängig von der Verwaltung, kann auf Nachbarschafts-, Strassen-, regionaler oder eben auch thematischer Ebene abgewickelt werden. Jede dieser Gemeinschaften kann die Zahl und den Ablauf der nun folgenden öffentlichen Beratungen selbst bestimmen. Ziel dieser Beratungen ist die Bestim-

³ vgl. Pont, Raul: Hoffnung für Brasilien. Beteiligungshaushalt und Weltsozialforum in Porto Alegre. Entwicklung der PT und Lulas Wahlsieg, Köln, 2003, S. 37f.

⁴ Der Beteiligungsprozess in seinem Ablauf bildet den Kern einer inzwischen schwer überschaubaren Fülle von Analysen. Vgl. z.B. Herzberg, Carsten: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann, in: Region-Nation-Europa Bd.9, Münster, 2001 Später zum gleichen Thema erschienene Arbeiten beziehen sich meistens auf diese erste in Deutschland vorgelegte Analyse. Mit der bereits erwähnten Arbeit von Clovis Zimmermann liegt eine an den Originalquellen orientierte aktuelle Beschreibung vor. Vgl. Zimmermann, Clovis a.a.O. S. 153ff.

mung der Prioritäten für die Entwicklung der jeweiligen Region. Diese Prioritätensetzungen werden in einem Punktesystem bewertet und entsprechend der Zahl der von den vorgeschlagenen Projekten betroffenen BürgerInnen gewichtet. Durch die umfassende Protokollierung der Vorschläge und das eingängige Bewertungssystem ist von Anfang an ein Höchstmaß an Zugänglichkeit und Transparenz der Haushaltsdebatte gewährleistet. In den fachbezogenen Foren geht es in ähnlicher Weise um die Diskussion entsprechender Richtlinien für die Entwicklung der Stadt.

Bei den erwähnten *inhaltlichen Themenfeldern* handelt es sich um folgende:

- Transport und Verkehr,
- Gesundheit und soziale Dienste, Bildung,
- Kultur und Erholung,
- Wirtschaft und Steuern,
- Stadtgestaltung und -entwicklung.

In die Diskussionen der Zwischenrunde fließen auch Informationen, Vorstellungen bzw. Vorschläge der Verwaltung ein, ohne dass sie bereits den Charakter von Vorabentscheidungen tragen.

Die Ergebnisse dieser Diskussion werden ebenfalls protokolliert und ergeben schließlich eine Prioritätenliste, die in die zweite Runde eingespeist wird.

In dieser zweiten Runde (Juni/Juli) präsentiert die Verwaltung die erwarteten relativ fixen Ausgaben (Personalausgaben, Zinsen und Tilgungen, andere materielle Aufwendungen) sowie die erwarteten Einnahmen. Gleichzeitig wählt die Bevölkerung direkt die VertreterInnen für den "Rat der BürgerInnenbeteiligung". Jede der 16 Regionen der Stadt und der fünf themenbezogenen Foren wählt zwei VertreterInnen sowie zwei StellvertreterInnen. Ihr Mandat läuft ein Jahr und sie können einmal wiedergewählt werden. Das VertreterInnenforum kann ihnen das Mandat jederzeit entziehen. Ihre Aufgabe ist es, gemeinsam mit der Verwaltung den Haushalt und den Invest-Plan entsprechend den von der Bevölkerung bestimmten Prioritäten aufzustellen.

Von Seiten der Verwaltung wirken der Koordinator des Planungs-Kabinetts und der Koordinator für Beziehungen zwischen Verwaltung und Gemeinde in diesem Rat mit - allerdings ohne Stimmrecht.

In dem sich nun anschließenden Prozess der Haushaltsaufstellung wird von drei wesentlichen Indikatoren ausgegangen: die in den Regionen bestimmten Prioritäten, die in den Diskussionen zu den Themenfeldern bestimmten Leitlinien sowie in Arbeit befindliche Projekte und schließlich die Anforderungen zur Sicherung eines bestimmten Grundbestandes an Dienstleistungen und von Reserven für Katastrophenfälle. Im September wird das Planwerk dann im Rat der BürgerInnenbeteiligung diskutiert und schließlich bestätigt. Im Oktober und November muss sich das Stadtparlament mit dem Haushalt befassen und ihn verabschieden. Anschließend wird der Invest-Plan aufgestellt, der sich auf den Haushalt und auf die in den Debatten ermittelten Bedürfnisse der Bevölkerung stützt. Desgleichen wird anhand eines Punktesystems ermittelt, wie Ressourcen zwischen den einzelnen Regionen zu verteilen sind.

Ein gleichwertiges Element dieses Prozesses ist die Überprüfung der Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit des Verfahrens nach jedem Haushaltsjahr. Die partizipative Haushaltspolitik, so wird in Porto Alegre selbst immer wieder betont, ist ein offener Prozess. Das bedeutet auch, dass seine Regeln immer wieder neu festgelegt werden können und so der

Prozess neuen Bedingungen und Erfahrungen angepasst werden kann.⁵ Die erste grundlegende Veränderung wurde 1993/1994 vorgenommen, als die thematischen Beteiligungsprozesse eingeführt wurden. Ziel der nun im Jahre 2002 vorgenommenen Veränderungen ist es, Aufgaben in die tieferen Ebenen, also die Basisversammlungen und die Delegiertenberatungen zu verlagern und die Delegierten sowie die Mitglieder des Rates der BürgerInnenbeteiligung stärker in strategische Entscheidungsprozesse eingreifen zu lassen.

Seit 2002 gibt es, ausgehend von den Erfahrungen der vergangenen Jahre, eine entsprechende Veränderung in der „Haushaltsuhr“, also im Ablauf des Partizipationsprozesses selbst wie auch der Aufgaben der einzelnen Organe der BürgerInnenbeteiligung. Wie bekannt, wurden bisher die Entwicklungsprioritäten in Beratungen der Delegierten aus den Basisversammlungen der ersten Runde festgelegt. D.h., dass die BürgerInnen auf den Versammlungen zwar Aspekte der Entwicklung ihrer Region diskutierten, die konkreten Prioritäten bei der Verwendung von Haushaltsmitteln dann aber von den von ihnen gewählten Delegierten vorgenommen wurden. In der zweiten Runde wurden dann die Prioritäten durch die Delegierten an die Stadtverwaltung übergeben.

Seit 2002 werden diese beiden Runden zusammengelegt. Jetzt werden, ähnlich wie bei dem für den OP auf bundesstaatlicher Ebene erarbeiteten Ablauf, die Prioritätensetzungen auf den Basisversammlungen vorgenommen. Damit erhöht sich die Rolle der Basisversammlungen und verändert sich der Aufgabenkreis der Delegierten. Sie haben die Aufgabe, die auf den BürgerInnenversammlungen vorgeschlagenen Projekte entsprechend den vorgenommenen Prioritätensetzungen zu bewerten und in eine eigene Hierarchie zu bringen. Zudem muss die Verwaltung nunmehr die von ihr vorgenommene Darstellung der Machbarkeit der vorgeschlagenen Projekte vor den Delegierten, nicht mehr nur vor dem Rat der BürgerInnenbeteiligung verteidigen. Damit war ein wachsendes Maß an Transparenz der letztendlich zu treffenden Entscheidungen und eine noch weitergehende Einbindung des Verwaltungshandelns in die Beteiligungsprozesse gegeben. Ziel der Veränderung war es, Tendenzen der Professionalisierung des Prozesses und der Entstehung einer neuen „OP-Bürokratie“ entgegenzuwirken. Der direkt-demokratische Charakter sollte gestärkt werden.

Nach 13 Jahren stellte sich natürlich auch für eine direkt- und radikal-demokratische Institution immer die Frage der Perspektiven. Auch Porto Alegre war von den generellen wirtschaftlichen Problemen nicht verschont geblieben. Auch hier sind Arbeitslosigkeit und Armut gestiegen. Angesichts der restriktiven Haushaltspolitik des Zentralstaates wurden die Bedingungen für die Realisierung von Alternativen immer komplizierter. Die Beteiligung an den OP war nach wie vor hoch, aber erstmals seit über einem Jahrzehnt war Anfang der 2000er Jahre in Porto Alegre eine sinkende Zufriedenheit mit der Situation in der Stadt zu verzeichnen. Auch die Verbindung zur Gewerkschaftsbewegung, die vor allem durch die Einbeziehung der thematisch orientierten Beteiligungsprozesse gestärkt werden sollte, war nach Einschätzungen in Porto Alegre gesunken. Eine von CIDADE vorgenommene Analyse der Struktur des Kreises der TeilnehmerInnen an den OP-Prozessen in den Jahren 1999-2002 weist selbst für diesen kurzen Zeitraum einen

⁵ Die folgenden Aussagen stützen sich auf Gespräche mit Assis B. Gregorio Filho, dem Koordinator der Beziehungen zwischen Beteiligungsprozess und Gemeinde (CRC) und Sergio Baierle, einem der Direktoren von CIDADE, einer NGO, die den OP in Porto Alegre seit Jahren begleitet, die im Frühjahr 2003 geführt wurden.

deutlichen Rückgang der Beteiligung von Gewerkschaftsmitgliedern und FunktionärInnen aus. Damit aber bestand die Gefahr, dass sich der OP aus seinem gesellschaftspolitischen Kontext löst und verselbstständigt, in den Mittelpunkt das Management knapper werdender Mittel tritt, die Aktivierung der BewohnerInnen für eigene Zukunftsprojekte in den Hintergrund gedrängt wird.

Um dem entgegenzuwirken und um die Rolle der Delegierten als Akteure einer gesamtstädtischen Entwicklung zu stärken, wurde im Zusammenhang mit den o.g. Veränderungen die Bedeutung der Vollversammlung der Delegierten für die Diskussion strategischer Fragen erhöht. Die Debatte grundlegender Entwicklungsrichtungen der Stadt wurde nun neben der Bestätigung der Liste der Projekte direkt Gegenstand der Delegiertenvollversammlung im Rahmen des OP. Das Thema der strategischen Entwicklungsrichtungen für die Stadt insgesamt wurde Gegenstand einer Vierten Stadtkonferenz.. Hier wurden unter anderem auch die Frage der Reform der Verwaltung diskutiert.

Die Reaktionen auf die Veränderungen waren, so die Aussage einer durch CIDADE, durchgeführten Umfrage zufolge, gespalten. Obwohl eine Arbeitsgruppe zur Vorbereitung von Veränderungen im OP im Jahr 2001 geschaffen wurde, wurden die Veränderungen offensichtlich überraschend und sehr schnell eingeführt, so dass viele der Protagonisten sie nicht diskutieren konnten. Das stieß auf Unverständnis. Auch wurde der Mehraufwand für die ja ehrenamtlich wirkenden Delegierten als problematisch angeführt. Andere der befragten Delegierten begrüßten die Veränderungen wiederum – vor allem wegen der Vertiefung des basisdemokratischen Ansatzes.

Der theoretische Hintergrund

Betrachtet man die Entstehung und Entwicklung des OP in Porto Alegre, so erscheint der Prozess als pragmatisch inspiriert. Auch wenn es richtig ist, dass die Praxis des OP keinem vorher ausgearbeiteten theoretischen Konzept gefolgt ist, die Praxis also der Theorie vorauseilte, so ordnet sich der OP in theoretische Debatten ein. Diese betreffen vor allem Fragen der Rolle des Staates, der Möglichkeiten und Grenzen von Formen direkter Demokratie in einem bürgerlichen Staat sowie darüber hinaus die nach Fragen der Perspektiven der Demokratie unter den spezifischen Bedingungen Mittel- und Südamerikas. Insofern werden mit der Praxis von Porto Alegre Grundannahmen der bürgerlichen Politikwissenschaft in Frage gestellt, wie auch neue Herausforderungen an die diversen linken Staatstheorien bzw. -auffassungen formuliert. Weniger reflektiert werden demgegenüber die ökonomietheoretischen Herausforderungen. Das Verhältnis von Ökonomie und Politik wird aber gerade durch den Beteiligungshaushalt in ein neues Licht gesetzt.

Die theoretische Diskussion der hier betrachteten Fragen ist vor allem durch Einseitigkeit und wenig integratives Herangehen gekennzeichnet - Verwaltungswissenschaft und Partizipationsforschung kommen nicht zueinander, Macht und Verwaltung werden nicht zusammengedacht. Meist wird versucht, die Praxis von Porto Alegre in die bestehenden theoretischen Systeme zu integrieren - tatsächlich stellt sie genau diese tradierten Systeme generell in Frage.

Die praktische Kritik der herrschenden bürgerlich-demokratischen durch Porto Alegre wurde vor allem durch Leonardo Avritzer in grundlegenden theoretische Überlegungen gefasst.⁶ Ausgehend von einer umfassenden Kritik der herrschenden elitären Demokratie-

⁶ Avritzer, Leonardo: Democracy and the Public Space in Latin America, Princeton/Oxford, 2002

auffassungen, hierbei auch ausführlich der Auffassungen von Jürgen Habermas, hebt er beziehungsweise auf das Profil der neu entstandenen Bewegungen in Süd- und Mittelamerika die Verbindung folgender Merkmale hervor:

- die soziale Innovationsfähigkeit,
- die Entwicklung eigener politischer Ansätze und neuer Strukturen sowie
- das durch diese Bewegungen selbst durchgeführte Monitoring gesellschaftlicher Veränderungen.⁷

Das Monitoring selbst ist Ausgangspunkt für die Durchsetzung von öffentlicher Kontrolle öffentlicher Angelegenheiten und muss als ein Geflecht „sozialer Mechanismen zur Förderung von Rechenschaft“ verstanden werden.⁸ Es ginge dabei vor allem um die Ermöglichung zur Partizipation, die Stärkung demokratischer Werte und die Erweiterung von Möglichkeiten öffentlicher Debatte („increase the occasions in which deliberation take place“)⁹, wobei hier öffentliche Debatte vor allem auch als unmittelbare, persönliche, nicht vorrangig über Medien vermittelte Konfrontation und Diskussion verstanden wird. Vor diesem Hintergrund sei, so Avritzer, eines der hervorstechenden Merkmale neu entwickelter Partizipationsmethoden, dass sie in der Lage sind, mit Komplexität umzugehen – dabei hebt er die Erfahrungen Partizipativer Haushaltspolitik in Porto Alegre und Belo Horizonte ausdrücklich hervor.

Für die theoretische Debatte in Deutschland war vor allem die Tätigkeit der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ von Interesse. Im Juni 2002 wurde der Bericht dem Bundestagspräsidenten übergeben.¹⁰ Dort wird unter anderem der Ausbau direkter Demokratie auf der Bundesebene, der Ausbau von Beteiligungsformen auf der kommunalen Ebene sowie eine Erweiterung des Kreises der Beteiligten in Verwaltungsverfahren empfohlen.¹¹

Parteien und parteinahe Stiftungen widmen sich dem Thema aus unterschiedlichen Gesichtspunkten ebenfalls seit Mitte der neunziger Jahre mit zunehmender Aufmerksamkeit. Eine in der Friedrich-Ebert-Stiftung erschiene Aufsatzsammlung widerspiegelt die Grundrichtung der hier herrschenden Diskussion und ihre wesentlichen politisch-konzeptionellen, wie auch methodischen Eckpunkte.¹² Der theoretische Zugang erfolgt über die Frage nach dem Verhältnis von Staat und Gesellschaft, nach einem Verhältnis, das durch die Veränderungen im Zuge der Globalisierung wie auch veränderte Zugänge jüngerer Generationen zu gesellschaftlicher Aktivität geprägt sei. Die Zivilgesellschaft, so eine entscheidende Ausgangsthese, organisiere sich zunehmend in Form autonom vernetzter Netzwerke.¹³

Bemerkenswert sind die Unterschiede zwischen Avritzer und den deutschen AutorInnen: während für Avritzer partizipative Demokratie untrennbar mit dem in der Gesellschaft

⁷ Avritzer a.a.O. S. 95

⁸ Avritzer a.a.O. S. 132f.

⁹ Avritzer a.a.O. S. 134

¹⁰ Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages, Schriftenreihe Bd.4, Opladen, 2002

¹¹ ebenda S. 601f.

¹² Meyer, Thomas/Weil, Reinhard (Hrsg.): Die Bürgergesellschaft. Perspektiven der Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation, Bonn, 2002

¹³ ebenda S. 7

offensichtlichen Machtkämpfen verbunden ist, erscheint in der herrschenden deutschen Diskussion Partizipation vor allem als Inkorporationsinstrument, als Hereinholen von abstrakt und meist undifferenziert dargestellten BürgerInnen in „höhere“ Zwecke und/oder in die Verwaltungsarbeit. Partizipationsprozesse, wie etwa der Bürgerhaushalt, erscheinen als Technologien, nicht als Felder offener politischer Auseinandersetzung. Damit bleibt aber Partizipation eine Form der Unterordnung unter herrschende politische Strukturen - eine Sichtweise, die eben von Avritzer in Frage gestellt wird. Er sieht den Beteiligungshaushalt als Form eines selbstbestimmt entstandenen öffentlichen Raumes, der sich eben nicht notwendig dem gegebenen politischen System unterordnen muss, vielmehr dieses durch die konsequente Ausschöpfung bürgerlicher Freiheitsrechte in Frage stellt.

Insbesondere die dem Beteiligungshaushalt notwendig eigene Interaktion mit dem Staat in der Form der Verwaltung stellt für Linke ein tiefgehendes theoretisches Problem dar.¹⁴ Der in Porto Alegre praktizierte Ansatz stellt zwei Eckpunkte der herrschenden linken Denkrichtungen in Frage: der Blick auf den Staat als ausschließliches und in sich homogenes Machtinstrument der herrschenden Klasse und das Verständnis der (jeweiligen) Partei als omnipotente Avantgarde, die das Volk berufen ist zu führen und deren Politik Dank wissenschaftlicher Weltanschauung dem spontanen Handeln der Massen überlegen sei. Eine theoretische Fragestellung betrifft so die Beziehung von Spontaneität, Bewusstheit und Organisationsfrage. Mit den Erfahrungen von Porto Alegre erhält die Demokratie einen neuen Stellenwert in Praxis wie auch Theorie gesellschaftlicher Veränderung. Für Brasilien brachte dies Raul Pont, einer der Konstrukteure des Beteiligungshaushaltes in Porto Alegre folgendermaßen zum Ausdruck: „Die Demokratiefrage, die sich immer offensichtlicher als Widerspruch im Verhältnis zwischen dem neoliberalen kapitalistischen Staat und seinen verschiedenen Bevölkerungsgruppen erweist ... entwickelt sich immer mehr zum strategischen Schlüsselement auf dem Weg zum Sozialismus.“¹⁵ Es sei dahingestellt, ob die Option des Sozialismus zum gegenwärtigen Zeitpunkt als realistische Zielstellung zu betrachten ist – wesentlich ist, und das belegt die Realität der Beteiligungshaushalte in Brasilien durchaus, dass hier ein Tor in Bereiche aufgestoßen wurde, die Interessen verschiedener sozialer Gruppen nicht nur berühren, sondern auch diese zu einer neuen Qualität politischen Handelns anregen. Dies bedeutet aber auch, dass die Frage der Demokratisierung von Haushaltspolitik in die Breite von Demokratisierungsbestrebungen eingeordnet werden muss, ein „unmäßiger“ und für die InitiatorInnen auch unberechenbarer Prozess in Gang gesetzt wird. Damit stellt sich jedoch die Frage nach der Fähigkeit der sozialen Bewegungen und der Parteien zur Selbstveränderung, zur Anpassung an die mit den Partizipationsprozessen verbundenen Veränderungen der Akteure. Das Moment ihrer „Vertretung“ tritt plötzlich gegenüber dem Moment der Schaffung von Bedingungen für politisches Handeln in den Hintergrund. Die von Avritzer konstatierte Qualität der neuen Beteiligungsprozesse, der gewachsenen Komplexität von Gesellschaft gerecht werden zu können dürfte für die weitere Forschung eine zentrale Fragestellung sein - das Zusammenfallen der Veränderung der politischen Akteure, die

¹⁴ Eine kurze Zusammenfassung der Kontroversen gibt Zimmermann (a.a.O. S. 147f.) Diese Auseinandersetzungen haben nie aufgehört. Das Konzept bricht mit Stereotypen praktisch aller linken Denkrichtung - seien sie marxistisch, trotzkistisch, stalinistisch oder maoistisch inspiriert.

¹⁵ Pont, Raul: Hoffnung für Brasilien. Beteiligungshaushalt und Weltsozialforum in Porto Alegre, die Entwicklung der PT und Lulas Wahlsieg, Köln, 2003, S. 50

wachsende innere Widersprüchlichkeit der Rolle des Staates, der Verwaltung aber auch der Interessen der Akteure selbst wird durch die gängigen Theorien nur unzureichend und oft in einer durch ideologische Interessen gebrochenen Art erfasst.

Des Weiteren wirft die Praxis des Beteiligungshaushaltes aber auch neue Fragen für die ökonomische Theorie auf. Insbesondere wird die Polarität von angebots- und nachfrageorientierter Wirtschaftspolitik als Bezugspunkt von Auffassungen zur ökonomischen Rolle und Funktionsweise des Haushaltes in Frage gestellt sowie (und hier ist ein Bindeglied zur politikwissenschaftlichen Diskussion) wie bereits erwähnt die Frage nach dem Verhältnis von Politik und Ökonomie neu gestellt.

Ein Höhepunkt in der aktiven Nutzung des Haushaltes als gesellschaftspolitisches Instrument und in einer bis dahin nicht gekannten Breite ist mit dem Namen Keynes verbunden. Die haushaltspolitischen Dimensionen der Kriegswirtschaft bzw. der Kolonialpolitik mag in bestimmten Phasen dem in ihrer quantitativen Seite nicht nachstehen, in ihrer Zielrichtung bleiben sie jedoch gegenüber den im keynesianischen Kontext entwickelten Konzepten bescheiden.¹⁶ Das Instrumentarium der Haushaltspolitik wie auch die Sichtweise auf diese Instrumentarien erfahren in der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts wichtige Veränderungen. Seit Keynes scheidet sich Haushalts-, Steuer-, Geld- und Wirtschaftspolitik in der Polemik um Rolle, Zulässigkeit und Umfang von Haushaltsdefiziten. Soweit diese Debatten keinen akademisch-finanzmathematischen, sondern politisch-praktischen Charakter tragen, steht dahinter auch immer ein Streit um Gesellschaftsmodelle.

Wegen ihrer oft unmittelbaren Wirkungen wurden die Auseinandersetzungen um Haushaltspolitik meist unter eher pragmatischen verteilungspolitischen Gesichtspunkten geführt. Dies trifft auch für die Positionen der Linken zu. Der Staatshaushalt wird zutreffend als Instrument der Umverteilung und Herrschaftssicherung erkannt – eine Strategie zu entwickeln, mit diesem Fakt umzugehen, die Blockade oder Beförderung von bestimmten Umverteilungsprozessen mit weitergehenden politischen Strategien zu verbinden, ist bisher kaum gelungen.

Auch in den realsozialistischen Staaten verblieben haushaltspolitische Fragen weitgehend außerhalb öffentlicher Eingriffsmöglichkeiten, auch wenn vermittelte Formen gesellschaftlicher Kontrolle existierten.¹⁷ Auf theoretischer wie praktischer Ebene wurde die Herangehensweise an Haushalt und Haushaltspolitik stark durch die Kontroversen um die Rolle von Geld und Finanzen, von Wert- und Preiskategorien und um die Stellung der Wirtschaftssubjekte im Sozialismus geprägt bzw. in hohem Maße pragmatisch gehandhabt. Natürlich wird Haushaltspolitik auch als Herrschaftsinstrument verstanden. Indem mit Umverteilungsinstrumenten auch hier sozial- und wirtschaftsstrukturelle Ziele realisiert werden sollen. In dem hier betrachteten Zusammenhang sind vor allem die Besteuerung privater Einkommen (insbesondere solcher aus Privat- oder halbstaatlichen Unter-

¹⁶ Außer Betrachtung bleibt in diesem Zusammenhang die feudale Haushaltspolitik (als Kameralistik), die auf anderen ökonomisch-politischen Grundlagen beruhte und in den Vorstellungen der Merkantilisten und Monetaristen erste bürgerlich geprägte Bewertungen erfuhr.

¹⁷ Allerdings wäre insbesondere für die kommunale Ebene diese Frage weiter zu untersuchen. Auf der gesamtstaatlichen Ebene war die Haushaltspolitik, zumindest was die DDR betrifft, durch die in den verschiedenen Parteien und Organisationen manifesten Interessenkonstellationen mitbestimmt. Inwieweit hier Potenziale für eine weitere Entwicklung hätten liegen können, sei im Rahmen dieser Darlegungen dahingestellt.

nehmen) wie auch die Gestaltung der Erwirtschaftungsbedingungen für die volkseigenen, staatlichen und genossenschaftlichen Unternehmen sowie schließlich die Umverteilungen von Investitionsmitteln über den Volkswirtschaftsplan zu benennen. Zwar wurde versucht, Volkswirtschafts- und Haushaltsplan durch die öffentliche Diskussion der Direktiven zum Volkswirtschaftsplan demokratische Legitimation zu verschaffen, doch blieb die Haushaltspolitik in ihrer Ganzheitlichkeit selbst einer breiten demokratischen Mitwirkung verschlossen. Es existierte tatsächlich keine Institution neben den klassisch repräsentativen Organen, die die Resultate des ja tatsächlich ablaufenden Diskussionsprozesses in staatliches Handeln hätte umsetzen können. Die enge Verflechtung der Entscheidungsstrukturen von Staat und SED erwiesen sich unter diesem Gesichtspunkt nicht als gesellschaftsstabilisierend, sondern als die Stabilität untergrabend.

Der markante Unterschied zwischen der Positionierung der jungen Sozialdemokratie Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts und den heutigen Linken in der Haushaltspolitik dürfte in der stärkeren Betonung keynesianischer Positionen, in der Betonung der Orientierung von Haushaltspolitik auf die Stimulierung der Nachfrage in Kombination mit deutlichen Umverteilungsschritten liegen.¹⁸ Dabei ist auf weiten Strecken der kämpferische, politische Charakter der Auseinandersetzung abhanden gekommen und einem eher akademisch-objektivierenden Gestus gewichen. Parallel dazu hat eine andere Richtung den polemisch-anklagenden Part übernommen, der die Ungerechtigkeit der Umverteilungen anprangert. Beiden Tendenzen ist eine nur begrenzte Wirkungsfähigkeit beschieden, gehen sie doch in ihren Aussagen kaum über das hinaus, was ohnehin allgemein bekannt ist. Beide Richtungen sind bisher nicht fähig, eine eingängige Alternative zu formulieren. Beide Richtungen erweisen sich als derzeit unfähig, Haushaltspolitik als sozialen, gesellschaftspolitischen Prozess zu gestalten, in dem soziale Gruppen aktiv in die Auseinandersetzungen eingreifen. Waren die parlamentarischen Auseinandersetzungen um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert um Flottenbau usw. immer mit entsprechenden außerparlamentarischen Bewegungen verknüpft, ist diese Verbindung heute nur schwach ausgeprägt und von begrenzter Wirksamkeit – sie ist aber, und das ist für die hier zu entwickelten Fragestellungen wichtig – auch konzeptionell nicht integraler Bestandteil der haushaltspolitischen Strategien bzw. Vorstellungen.

Zwei Ursachen dafür mögen, zumindest was die kommunistische und linkssozialdemokratische Richtung betrifft, maßgeblich sein. An erster Stelle ist eine kurzschlüssige Sichtweise auf die marxische Politische Ökonomie, insbesondere auf die Reproduktionstheorie, zu benennen. Es wird oft vergessen, dass das KAPITAL in den vorliegenden Bänden nur einen Bruchteil dessen erfasst, was Karl Marx selber als „System der bürgerlichen Ökonomie“ betrachtete und was er entsprechend zu untersuchen gedachte.¹⁹ Die Ablehnung eines eigenen haushaltspolitischen Engagements auf der einen Seite, wie auch die Beschränkung dieses Engagements auf die Suche nach Wegen der besseren „Kassenverwaltung“ vor allem in den ostdeutschen Bundesländern haben hier eine wesentliche

¹⁸ Dem folgt auch der Vorschlag einer Arbeitsgruppe zur Sanierung des Berliner Haushaltes vom Juli 2002. vgl. Berlin sanieren oder kaputtsparen? Arbeitsgruppe Regional Consulting kritisiert Konsolidierungspolitik des rot-roten Senats, in: Neues Deutschland vom 6./7. Juli 2002, S. 10. Seitdem findet praktisch keine fundierte Diskussion über Haushaltspolitik mehr statt - es bleibt i.d.R. bei gegenseitigen Vorwürfen.

¹⁹ vgl. Marx, Karl: Zur Kritik der Politischen Ökonomie, in: Marx-Engels-Werke (MEW), Bd. 13, Berlin, 1978, S. 7

Wurzel. Beide Sichtweisen ignorieren im Grunde zwei Kernaussagen der marxischen Reproduktionstheorie – die Einheit materieller und gesellschaftlicher Reproduktion, die Einheit der Reproduktion materieller Güter und gesellschaftlicher Verhältnisse sowie die Einheit von Produktion, Distribution, Zirkulation und Konsumtion. In der ökonomischen Grundlagenausbildung spielten insbesondere die Vermittlungsprozesse zwischen den Phasen des Reproduktionsprozesses eine untergeordnete Rolle. Obwohl in der ökonomischen und später auch in der soziologischen Diskussion die Frage der materiellen Interessiertheit immer wieder eine wichtige Rolle spielte, wurden in der politischen Praxis auftretende Widersprüche bezüglich der Haushaltspolitik auf ideologische Probleme reduziert. Es gelang in diesem Umfeld nicht, die Potenziale, die bspw. den Plandiskussionen in den Unternehmen hätten innewohnen können, haushaltspolitisch und damit gesellschaftlich wirksam zu machen.

Dies hängt sicher mit einer Unterschätzung der Rolle des Staates in seiner Komplexität bzw. eine oberflächliche Reduzierung seiner Rolle auf die eines undifferenzierten Machtinstrumentes der herrschenden Klasse zusammen. Für die Bestimmung politischer Strategien spielen nicht einfach grundsätzliche Charakteristika der „heutigen Gesellschaft“ als Abstraktum (auf der Ebene des Wesens) eine Rolle, sondern vor allem die historisch und nationale gegebene Ausprägung staatlicher Herrschaft.²⁰ Der ursprüngliche Publikationsplan, den Marx 1858 Engels vorstellte, sah dementsprechend sechs Bücher vor - „Vom Kapital“, „Grundeigentum“, „Lohnarbeit“, „Staat“, „Internationaler Handel“ und „Weltmarkt“.²¹ Tatsächlich sind von Marx selbst die Teile zum Kapital und zur Lohnarbeit weitgehend ausgearbeitet worden, während die weiteren Teile fragmentarisch blieben. In Lehre und Propaganda wurde daraus der unzutreffende Schluss gezogen, dass die Staatsfrage weniger wichtig wäre bzw. mit der leninschen Staatstheorie erschöpfend behandelt sei, was aber, wie die Geschichte zeigte, nicht zutrifft.²²

Stellt man diese Umstände in Rechnung bestätigt sich, dass nicht nur die Verteilungsproportionen als solche, sondern auch und vielleicht in viel höherem Maße die Art und Weise, wie Veränderungen in der Einnahme- und Ausgabeseite des Haushaltes zustande kommen und selbst zu notwendigen qualitativen Veränderungen von Haushaltspolitik führen, für die politische Praxis von Interesse ein müssen. Die auf diesem Gebiet zu bewältigende wirtschaftstheoretische Herausforderung liegt somit in einer Neubewertung der Rolle des Haushaltes in der materiellen, wie auch in der gesellschaftsstrukturellen Reproduktion der heutigen Gesellschaft, mithin auch die Neubewertung der Orientierung

²⁰ Dies wird durch Marx in der Kritik des Gothaer Programms ausführlich entwickelt. Hier betont er die Bedeutung der Durchsetzung demokratischer Freiheiten gegen vordergründig globalen, allgemeinen und sich außerhalb konkreter historischer Gegebenheiten bewegendes Forderungen. vgl. Marx, Karl: Randglossen zum Programm der deutschen Arbeiterpartei, in: MEW Bd. 19, Berlin, 1978, S. 29ff.

²¹ vgl. Marx an Engels in Manchester, in: MEW Bd. 29, Berlin, 1978, S. 312

²² Hervorzuheben ist an dieser Stelle das von Uwe Jens Heuer 1989 veröffentlichte Buch „Marxismus und Demokratie“ (Staatsverlag der DDR Berlin 1989), in dem eine in dieser Form erstmals die bis dahin üblichen (Selbst)Begrenzungen der Staatsdiskussion überwindende Darstellung linker Staats- und Demokratietheorie in einem breiten Spektrum gegeben wird. Für die jüngere Diskussion ist vor allem die Bezugnahme auf Nicos Poulantzas hervorzuheben, der die skizzierten Einseitigkeiten einer interessanten Kritik unterzog. Vgl. etwa ders. Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie Autoritärer Etatismus. Hamburg 2002 S. 40ff.

vieler linker ÖkonomInnen an von Keynes inspirierten verteilungstheoretischen bzw. haushaltspolitischen Vorstellungen.

Porto Alegre - Perspektiven nach der Niederlage?²³

Die letzten Wahlen um den Posten des Bürgermeisters verlor die PT 2004, wenn auch relativ knapp. Die Ursachen dafür lagen vor allem in parteiinternen Auseinandersetzungen. Die Partei trat außerdem allein gegen alle anderen Parteien an, die der Wunsch nach dem Sturz der PT-Stadtregerung einte. Der Verlust des Postens des Bürgermeisters bedeutete nicht das Ende des OP. Das war vor allem daraus zu erklären, dass der Prozess einerseits tief im Massenbewusstsein verwurzelt war, andererseits als selbstorganisierter Prozess zumindest in seiner Führung von der Verwaltung unabhängig war. Der neue Bürgermeister José Fogaça hütete sich auch, den Prozess in Frage zu stellen - er kündigte an, dass man das, was gut sei, beibehalten, und das, was zu verbessern sei, verbessern werde. Die Realität war, dass der Beteiligungshaushalt nicht frontal angegriffen, sondern seiner Wirksamkeit beraubt wurde. So wurde neben den Beteiligungshaushalt eine Art Public-Private-Partnership gesetzt, die als Partnerschaft von Verwaltung, Unternehmen und Drittem Sektor konstruiert wurde. Auf dieser Grundlage wurden verschiedene Teile des Öffentlichen Dienstes outgesourct und damit dem Beteiligungsprozess entzogen. Außerdem wurde die Realisierung von Projekten des OP weiter verschleppt, so dass jetzt von einem Stau von vier Jahren bei der Realisierung der Projekte auszugehen ist. So sei der Beteiligungshaushalt an den Rand des politischen Geschäfts gedrängt worden. Nach Aussage von Beobachtern des Prozesses ist zudem durch Veränderungen in der Vergütungsstruktur innerhalb der Verwaltung eine Umverteilung von unten nach oben eingeleitet worden. So sei durch Verschlechterungen der Bezahlung der Müllentsorgung eine wichtige Errungenschaft des OP in Frage gestellt.

Zumindest zeigt diese Entwicklung, dass Beteiligungshaushalt keinesfalls unpolitisch ist. Die Kontrahenten des Prozesses haben verstanden, dass seine Beibehaltung Machtstrukturen in Frage stellt, ein offener Angriff aber zu unberechenbaren Reaktionen führen könnte - so muss er diskreditiert werden. Da dies aber als Aktion der neuen Verwaltung wahrgenommen wird, polarisiert auch verdecktes Agieren gegen den OP gleichfalls. In Porto Alegre wird derzeit damit gerechnet, dass die nächsten Wahlen vielleicht wieder einen Kandidaten der PT an die Spitze der Verwaltung bringen könnte, wodurch sich die Chancen auf eine Erneuerung des OP verbessern könnten.

Freilich wird dies einschließen, neue Wege der Entwicklung dieses Prozesses zu gehen. Aus Platzgründen wurde in diesem Beitrag nur am Rande auf Kritik an dem Verfahren aus dem Kreis seiner UnterstützerInnen eingegangen. Für die laufenden Versuche in Deutschland, Bürgerhaushalt von links zu machen, bleiben die Prozesse in Porto Alegre in ihren Stärken und Schwächen so auch weiterhin ein interessanter Bezugspunkt.

Dr. Lutz Brangsch, Rosa-Luxemburg-Stiftung / März 2007

weitere Informationen unter <http://www.partizipativerhaushalt.de>

²³ Die folgenden Einschätzungen stützen sich auf Aussagen, die in verschiedenen Internetquellen zu finden sind sowie auf Aussagen aus e-mails von Konsultanten in Porto Alegre.