

## Von der Stadt zur Nation?

*Partizipative  
Demokratie und die  
lateinamerikanische  
Linke*

Die Einführung verschiedener Verfahren der Bürgerbeteiligung ist eine der großen Innovationen linker und mitte-linker Stadtverwaltungen in Lateinamerika in den 80er und 90er Jahren. Die erstmalig von der brasilianischen Arbeiterpartei *Partido dos Trabalhadores* (PT) in Porto Alegre initiierten partizipativen Bürgerhaushalte sind inzwischen in ganz Lateinamerika verbreitet und weltweit bekannt. Jedoch geraten diese Formen der Bürgerbeteiligung und das damit einhergehende Ziel der Vertiefung der Demokratie in den Hintergrund, sobald dieselben Parteien auf nationaler Ebene Regierungsverantwortung übernehmen. Der Artikel untersucht die Fälle der PT in Brasilien, der *Frente Amplio* in Uruguay und des Chavismus in Venezuela daraufhin, warum partizipative Prozesse durch eher korporativistische bzw. im Fall Venezuelas von links-orthodoxen Visionen verdrängt werden.

**BENJAMIN GOLDFRANK**

### ■ Einleitung

Zwischen Ende der 70er und Anfang der 90er Jahre machten viele linke Parteien in Lateinamerika einen ideologischen Veränderungsprozess durch. Statt wie in der Vergangenheit die Bedeutung der demokratischen Institutionen herunterzuspielen, begannen sie sich intensiv mit der Demokratie

---

**Benjamin Goldfrank:** US-Politikwissenschaftler. Promotion an der *University of California* in Berkeley und Professor an der *University of Seton Hall*. Autor des Buchs *La izquierda en la ciudad* (Icaria, Barcelona, 2004) (zusammen mit Daniel Chavez).

**Schlagwörter:** Kommunen, Regierung, Linke, Bürgerbeteiligung, Basisdemokratie, Bürgerhaushalt, Beteiligungshaushalt, Lateinamerika.

**Originalversion:** Dieser Artikel wurde in *Nueva Sociedad* Nr. 212, 11-12/2007, veröffentlicht.

---

auseinanderzusetzen und machten deren «Vertiefung» oder «Radikalisierung» zu ihrem Hauptanliegen (Roberts). Die *Partido dos Trabalhadores* (PT) in Brasilien, die *Izquierda Unida* (IU) in Peru, die *Frente Amplio* (FA) in Uruguay und *La Causa Radical* (LCR) in Venezuela erkannten die direkte Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen als Schlüsselement für die Vertiefung der Demokratie (Chavez/Goldfrank). Daraufhin begann die Linke, neue partizipative Institutionen auf kommunaler Ebene einzuführen.

**Mit den ersten Wahlsiegen von  
(Mitte-)Links-Parteien bei  
nationalen Wahlen am Ende  
des 20. Jahrhunderts stiegen die  
Erwartungen, dass die neuen  
Regierungen die kommunalen  
Ansätze partizipativer  
Demokratie auf die nationale  
Ebene übertragen würden ■**

Einige dieser Innovationen, wie z.B. der von der PT geschaffene Beteiligungshaushalt, erlangten Ruhm auf nationaler und internationaler Ebene – und das obwohl Experten der Qualität lateinamerikanischer Demokratien eher düstere Aussichten prognostiziert hatten. Mit den ersten Wahlsiegen von (Mitte-) Links-Parteien bei nationalen Wahlen am Ende des 20. Jahrhunderts stiegen die Erwartungen, dass die neuen

Regierungen die kommunalen Ansätze partizipativer Demokratie auf die nationale Ebene übertragen würden. Diese Hoffnungen weckten zwar Luiz Inácio Lula da Silva, Hugo Chávez und Tabaré Vázquez in ihren Wahlkampagnen – aber sie erfüllten sie nicht. Im Gegenteil: Zwar haben sich Bürgerhaushalte in der ganzen Region (und über Lateinamerika hinaus) verbreitet, sie sind aber schon lange kein Markenzeichen der Linken mehr. Als «*good local government*» wurden sie inzwischen von entwicklungspolitischen Organisationen und Parteien aus dem gesamten ideologischen Spektrum aufgegriffen und für sich beansprucht.

In diesem Artikel sollen die neuen Bürgerbeteiligungsmodelle auf nationaler Ebene in Lateinamerika identifiziert werden. Diese gehen auf zwei für das neue Jahrhundert charakteristische Tendenzen zurück: die Übernahme von Regierungsverantwortung durch (Mitte-)Links-Parteien und den wachsenden Bekanntheitsgrad der Beteiligungshaushalte. Der erste Teil stellt die kommunalpolitischen Debatten über Bürgerbeteiligung im Überblick dar. Der zweite Teil erörtert die Verbreitung von Beteiligungshaushalten und nimmt eine Klassifizierung der Erfahrungen vor. Im dritten Teil werden die Fälle Venezuela, Brasilien und Uruguay im Einzelnen untersucht und einige Hypothesen aufgestellt, warum die Regierungen von Chávez, Lula und Vázquez eine

neue Richtung eingeschlagen und den sie früher inspirierenden, basisdemokratischen Prinzipien den Rücken gekehrt haben. In Brasilien und Uruguay ist die Vision von der Vertiefung der Demokratie dem Korporativismus gewichen. In Brasilien haben dadurch die Nichtregierungsorganisationen (NRO) erneut an Bedeutung gewonnen, in Uruguay wurde die Agrarlobby verstärkt einbezogen. Lediglich in Venezuela sind Spuren basisdemokratischer Ideen erhalten geblieben. Jedoch ist es angesichts der zahlreichen Programme, welche kaum begonnen schon wieder beendet werden, und der hitzigen Diskussionen der Chavisten schwierig, ihre Ziele zusammenhängend zu untersuchen. Dieser Artikel vertritt die These, dass die aktuellen lateinamerikanischen Bürgerbeteiligungsmodelle nur verstanden werden können, wenn man die nie abgeschlossene Diskussion der Linken über das Verhältnis zwischen partizipativer und repräsentativer Demokratie berücksichtigt.

### ■ Die Debatte über partizipative Demokratie auf lokaler Ebene

Bis vor wenigen Jahren debattierten die lateinamerikanischen Linken noch über die Spannungsfelder Reform oder Revolution, Parteien oder Guerrilla, Parlamentspolitik oder sozialer Aktivismus, Sozialdemokratie oder Sozialismus. Im Zuge einer neuen Wertschätzung der Demokratie, welche bei den Linken nach den Militärdiktaturen der 60er und 70er Jahre aufkam, rückte die Diskussion über politische Bürgerbeteiligung stärker in den Vordergrund. Dieser Diskurs konzentrierte sich zunächst auf die Kommunalpolitik. Denn die Linksparteien stellten während der 80er und 90er Jahre nicht die nationalen Regierungen, sie erzielten aber kommunale Wahlerfolge, insbesondere in den Ballungszentren und in einigen Hauptstädten (Fox; Chavez/Goldfrank; Goldfrank/Schrank; Stolowicz).

Die linke Eroberung lokaler Macht erfolgte nicht überall gleichermaßen und nicht überall in gleicher Art und Weise. Ihr Erfolg hatte unterschiedliche Formen und war von vielen Richtungswechseln gekennzeichnet. Er begann 1983 mit dem Triumph der IU in Lima. Es folgten die Wahlsiege der PT in Diadema und Fortaleza in den 80er Jahren. Später stellte die PT die Regierung in zahlreichen brasilianischen Städten. 1989 gewann die FA die Bürgermeisterwahlen in Montevideo, gleichzeitig kam die LCR in Caracas und Ciudad Guayana an die Macht. In den 90er Jahren setzte sich der Linksruck mit dem Triumph der *Partido de la Revolución Democrática* (PRD) in Mexiko City, der *Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional* (FMLN) in San Salvador und des *Polo Democrático Alternativo* (PDA) in Bogotá fort. Des Weiteren erzielten indigene Bürgermeister in Ecuador und Bolivien Wahlerfolge.

In einigen Städten stießen die linken Parteien daraufhin die Debatte über die Rolle der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene an. Die orthodoxe Sichtweise setzte sich gegenüber dem basisdemokratisch orientierten Ansatz nicht durch. Gleichzeitig fanden konservative, sich diesen Initiativen widersetzende Stimmen weniger Widerhall und die politische Mitte begann, aus einer technokratischen Perspektive heraus, den Diskurs über partizipative Demokratie ebenfalls zu besetzen<sup>1</sup>.

Bis heute existieren sehr unterschiedliche Ansichten über das Konzept der Bürgerbeteiligung. Der entscheidende Unterschied dieser Ansichten liegt in der Beantwortung folgender Frage: Sollen die neuen Partizipationsstrukturen die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie, wie beispielsweise die Rolle der Parlamente, ergänzen oder ersetzen? Die orthodoxe Linke sah die Kommunalregierungen als duale Machtstrukturen an, welche der nationalen Regierung gegenüberstehen und die Revolution beschleunigen sollten. Dieser leninistischen Sichtweise zufolge, die in Städten wie Fortaleza Mitte der 80er Jahre vorherrschte, sollten sich die Bürgerbeteiligungsinitiativen zu »revolutionären Embryonen« entwickeln. Auch wenn es keine Erklärung gab, was anschließend aus diesen »Embryonen« werden sollte, drückte diese Ansicht doch ihre geringe Wertschätzung der traditionellen Repräsentationsstrukturen aus. Die neue Linke postulierte dagegen die Notwendigkeit die Demokratie zu vertiefen. Für sie wurde die lokale Ebene zur Bühne, auf der sie ihre Fähigkeit einer effizienten und demokratischen Regierung unter Beweis stellen konnte. Ihre Strategie war es, ihre Macht zunächst auf lokaler Ebene zu konsolidieren, um anschließend die nationalen Wahlen zu gewinnen. Die partizipativen Initiativen sollten die Bürger in den politischen Entscheidungsprozess einbinden und einen Wandel in der politischen Kultur einleiten, welcher die Menschen zur Verwirklichung ihrer politischen Bürgerrechte ermutigte. Diese u.a. von Antonio Gramsci inspirierte Vision wurde zur Ausgangsposition linker Stadtverwaltungen in Montevideo, Caracas, Ciudad Guayana und den meisten von der PT regierten brasilianischen Städten – allen voran Porto Alegre.

In diesen Städten wurden die partizipativen Strukturen zunächst als umfassend und offen konzipiert. Dies bot allen Beteiligten die Möglichkeit, bei Investitionen und öffentlichen Projekten in ihrer Nachbarschaft, ihrem Stadtteil oder in der Gemeinde mitzudiskutieren und mitzuentcheiden. Die neuen Strukturen sollten nicht nur die Bürgerbeteiligung anregen, sondern auch

---

1. Goldfrank (2006) entwickelt eine ähnliche, ideologische Typologie der Beteiligungshaushalte und beschreibt detailliert ihre Entwicklung in Brasilien, Bolivien, Guatemala, Nicaragua, Peru, Uruguay und Venezuela.

Transparenz fördern, Korruption und Klientelismus reduzieren und die Armut bekämpfen. Anfänglich sollte dieses basisdemokratische Konzept die bestehenden repräsentativen Institutionen ergänzen. Jedoch wurde das Verhältnis zwischen den beiden Elementen nie geklärt. Es blieb der Zweifel bestehen, ob basisdemokratische und repräsentative Strukturen gleichberechtigt oder hierarchisch angeordnet sein sollten.

Die Einführung von kommunalen Beteiligungshaushalten, der bekanntesten, meistimitierten und auch meistgehassten Innovation der Linken wurde von diesen basisdemokratischen Prinzipien inspiriert. In Lateinamerika stützten sich Dutzende von Bürgermeistern und Regionalregierungen auf diese basisdemokratische Vision und führten den Beteiligungshaushalt ein – trotz der Kritik der orthodoxen Linken, die diese lokalen Ansätze als unzureichend kritisierte, um bestehende Klassen-, Eigentums- und Machtverhältnisse nachhaltig zu verändern. Zwar verbuchten Beteiligungshaushalte nicht weltweit Erfolge (Baiocchi; Goldfrank/Schneider; Nylén 2002; Wampler), sie riefen jedoch zweifellos Reaktionen hervor, welche vom entschiedenen Widerstand konservativer Parteien bis hin zu technokratischen Nachahmungen reichten.

Für die Konservativen sind Beteiligungshaushalte weniger ein Mittel zur Demokratievertiefung und Transparenzförderung, sondern vielmehr eine Bedrohung der Stabilität – und der Existenz – der repräsentativen Demokratie. So prophezeiten konservative Gegner Anfang der 90er Jahre in Caracas, Montevideo und Porto Alegre, dass Beteiligungshaushalte die Legitimität der Stadträte untergraben und den freiwilligen, nicht repräsentativen und auf diese Funktion kaum vorbereiteten Bürgern in den Beratungsrunden eine zentrale politische Rolle zuweisen würden. Zudem kritisierten sie, dass Bürger von der regierenden Partei und der Kommunalregierung manipuliert werden könnten. Solche Stimmen wurden auch in zahlreichen anderen Städten laut, in denen Beteiligungshaushalte eingeführt wurden. Die konservativen Kräfte verdächtigten ihre Initiatoren, die repräsentative Mehrparteiendemokratie durch die Vorherrschaft einer einzigen Partei ersetzen zu wollen (Goldfrank; Nylén 2003), welche sich auf die direkte Beziehung zwischen Regierung und Bevölkerung stützt. Mit dieser Argumentation versuchten die konservativen

**Für die Konservativen sind Beteiligungshaushalte weniger ein Mittel zur Demokratievertiefung und Transparenzförderung, sondern vielmehr eine Bedrohung der Stabilität – und der Existenz – der repräsentativen Demokratie ■**

Parteien, die Reformen für eine stärkere Bürgerbeteiligung zu blockieren oder abzuschwächen.

Die Technokraten einiger politischer Parteien der Mitte sowie die internationalen Entwicklungsorganisationen betrachten den Beteiligungshaushalt nicht als Bedrohung, sondern als Mittel zum Zweck. Sie begrüßten ihn als Chance zur Verwirklichung einer guten Regierungsführung (*good government*) und damit zur Gewährleistung von Effizienz, Effektivität und Transparenz sowie zum Abbau von Armut und Korruption. Ihrer Ansicht nach komplimentieren die basisdemokratischen Strukturen die repräsentativen Institutionen, sind diesen aber untergeordnet. Die Bürgerbeteiligung hat somit eine eher beratende als entscheidende Funktion. Folglich spielen Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen und Regierungsbehörden die Hauptrolle und die Entwicklung offener, politischer Räume tritt in den Hintergrund.

**Zu Beginn des 21. Jahrhunderts existieren Beteiligungshaushalte in Hunderten von Gemeinden in ganz Lateinamerika. Die meisten sind in Brasilien zu finden ■**

Zusammenfassend lässt sich Folgendes sagen: Zu Beginn des 21. Jahrhunderts existieren Beteiligungshaushalte in Hunderten von Gemeinden in ganz Lateinamerika. Die meisten sind in Brasilien zu finden. Zweierlei Akteure mit jeweils unterschiedlichen Visionen haben zur Ausweitung der 2. Gruppe war die PT mit dem Ziel, die Demokratie zu vertiefen. Sie entsandte Beamte ihrer erfolgreichen Kommunalverwaltung in

Porto Alegre in zahlreiche Regionen Lateinamerikas, um mit den dortigen lokalen Regierungen über ihre Erfahrungen zu sprechen. Außerdem wurden alle PT-Bürgermeister in Großstädten von ihrer Partei dazu angehalten, den Beteiligungshaushalt einzuführen. Die zweite Gruppe der Förderer von Bürgerhaushalten waren die internationalen Entwicklungsorganisationen, darunter die Weltbank, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und die Interamerikanische Entwicklungsbank (IADB). Auch sie betonten – aus einer technokratischen Perspektive – die Vorteile von Bürgerhaushalten und empfahlen ihre Einführung im Rahmen von Armutsbekämpfungsprogrammen.

Diese mehr oder weniger freundschaftliche Rivalität veränderte sich zu Beginn des neuen Jahrhunderts. Eine Reihe von Wahlsiegen der Linken führte zu neuen Reaktionen der Konservativen – insbesondere dort, wo orthodoxe Strömungen der Linken wieder auflebten. Gleichzeitig verschwand das

Versprechen aus den Regierungsprogrammen, umfangreichere Bürgerbeteiligungen auf nationaler Ebene zu etablieren. Erstaunlich ist, dass nicht linke Nationalregierungen, sondern Regierungen der politischen Mitte die landesweite Einführung von Beteiligungshaushalten in allen Kommunen forderten.

### ■ Nationale Muster des Bürgerhaushalts

Die Erwartungen waren groß, dass Brasilien als erstes Land ein bundesweites Programm für Beteiligungshaushalte entwickeln würde – oder zumindest ihre Einführung vorantreiben würde. Schließlich galt die PT als Erfinderin dieser Initiativen. Sie wies die meisten Erfahrungen auf und Lulas Wahlkampfprogramm von 2002 versprach ihre Einführung auf nationaler Ebene. Doch es kam anders. Zum Wegbereiter wurde nicht Brasilien, sondern Peru. Auf Grund einer Initiative der Regierung Alejandro Toledos wurden 2003 alle peruanischen Regional-, Provinz- und Lokalverwaltungen zur Einführung von Beteiligungshaushalten gezwungen (Goldfrank) und insgesamt mehr als 2000 dieser partizipativen Foren eingeführt. Die zweite lateinamerikanische Regierung, die alle Kommunalverwaltungen zum Einsatz von Bürgerhaushalten verpflichtete, war die der Dominikanischen Republik. Am 13. Juli 2007 legte Leonel Fernández den Entwurf für das Gesetz zur Einführung kommunaler Beteiligungshaushalte vor. Bis jetzt sind diese beiden Länder die einzigen, in denen die Einführung von Bürgerhaushalten für alle Kommunalregierungen gesetzlich vorgeschrieben ist. In einigen anderen Staaten wurden Bürgerbefragungen oder partizipative Haushaltskontrollen eingeführt<sup>2</sup>.

Die Erfahrungen in Peru und in der Dominikanischen Republik stellen ein erstes Modell für die Einführung von Bürgerhaushalten auf nationaler Ebene in der Region dar. Die Initiatoren waren Politiker der Mitte. Auch die Empfehlungen der internationalen Entwicklungsorganisationen leisten einen Beitrag zur Etablierung der partizipativen Prozesse. In Peru unterstützten Institutionen wie die US-Agentur für Internationale Entwicklung (USAID), Care und UNICEF das neue Gesetz. In der Dominikanischen Republik führten die spanische Entwicklungsagentur *Agencia Española de Cooperación Internacional* (AECI), die deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) die Beteiligungsformen ein.

Das zweite Modell ist das der frustrierten neuen Linken. Als Paradebeispiele dafür dienen Brasilien und Uruguay. Zwar gibt es in den Regierungsparteien

---

2. Ein Beispiel ist das Gesetz für Bürgerbeteiligung (*Ley de Participación Popular*) in Bolivien, ein ähnliches Gesetz gibt es in Nicaragua (Goldfrank).

beider Länder Befürworter der Einführung von Beteiligungshaushalten auf nationaler Ebene, aber weder in Brasilien noch in Uruguay hat die Politik Anstrengungen unternommen, sie auf nationaler Ebene umzusetzen oder auf lokaler Ebene zu verallgemeinern. Sowohl Lulas als auch Vázquez' Regierung mangelt es an breit angelegten Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung.

Bei der dritten Ländergruppe – Bolivien, Ekuador und Venezuela – erschweren die derzeitigen Verfassungsreformen die Einführung neuer Partizipationsstrukturen. Die Regierungen dieser Länder sind harter Kritik aus dem konservativen Lager ausgesetzt. Ihrer Meinung nach folgen Evo Morales und Rafael Correa dem venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez in seinem Versuch, die Macht der Exekutive auszubauen und auf Kosten des Parlaments und der Institutionen der repräsentativen Demokratie neue Partizipationsstrukturen zu stärken. Die Vorschläge für die zweite venezolanische Verfassungsreform unter Chávez bestätigen diesen Kurs. Sie umfassen u.a. die unbegrenzte Wiederwahl des Präsidenten, die Stärkung der Kommunalräte (*consejos comunales*) und die Einführung von lokalen Partizipationsstrukturen, die den Bürgerhaushalten ähneln und daher von ihren Gegnern als Bedrohung für die Macht der Kommunalregierungen angesehen werden. Auch wenn es schwer abzusehen ist, wie sich diese Verfassungsreformen weiterentwickeln werden, gibt es Anzeichen für ein Aufleben orthodox-linker Partizipationsansätze. Hierin liegen zumindest die Gründe für den vehementen Widerstand der Konservativen.

In den übrigen Ländern Lateinamerikas beschränken sich Beteiligungshaushalte weiterhin auf die lokale Ebene. Initiatoren sind dort linke Parteien, indigene politische Kräfte und internationale Entwicklungsorganisationen. Viele der von der FMLN in El Salvador und dem Sandinismus in Nicaragua regierten Kommunen haben sie eingeführt, in Kolumbien wurden sie von der PDA und dieser Partei nahestehenden Politikern, wie dem Gouverneur Angelino Garzón der Region Valle del Cauca, übernommen. In Argentinien wird der Bürgerhaushalt seit mehreren Jahren von den sozialistischen Bürgermeister der Stadt Rosario eingesetzt. In Chile wurde er von zahlreichen Kommunalregierungen der Sozialistischen Partei kopiert. In Mexiko City legte die Kommunalregierung der PRD die Ausgaben für das Jahr 2008 mit Hilfe des Beteiligungshaushalts fest. Honduras und Guatemala haben mit Hilfe verschiedener internationaler Entwicklungsorganisationen begonnen, Pilotprogramme für kommunale Bürgerhaushalte einzuführen. Diese beiden Länder werden voraussichtlich dem Modell Perus und der Dominikanischen Republik folgen und Beteiligungsformen in allen Kommunen per Gesetz vorschreiben.



Nicaragua scheint dagegen eher dem venezolanischen Muster zu folgen. In den übrigen Ländern ist es unwahrscheinlich, dass sich in nächster Zukunft bedeutende Veränderungen ergeben werden.

### ■ **Venezuela, Brasilien und Uruguay – neue Linke oder traditionelle Muster?**

Ein Vergleich der Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungen in Venezuela, Brasilien und Uruguay ist sehr interessant: In allen drei Ländern versprachen die derzeitigen Präsidenten in ihren Wahlkampagnen (Chávez 1998, Lula 2002, Vázquez 2004), die Demokratie mit Hilfe einer stärkeren Beteiligung der Bürger zu vertiefen. In der Tat haben in Montevideo und in vielen brasilianischen Städten partizipative Strukturen sowie die Verbesserung kommunaler Leistungen dazu beigetragen, die gesellschaftliche Basis linker Parteien über die Gewerkschaften und die Mittelschichten hinaus auszuweiten. Sie gewannen einkommensschwache Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Organisationsgrad für sich. Diese Parteien haben sich durch ihre gute Regierungsführung (*good government*) in Hinblick auf Partizipation, Transparenz und sozialen Ausgleich einen Namen gemacht. Daher beriefen sich sowohl Lula als auch Vázquez während ihrer Wahlkampagnen 2002 und 2004 auf die kommunalen Erfahrungen ihrer Parteien, die sie auf nationaler Ebene fortzuführen versprachen. Sie sicherten eine stärkere Bürgerbeteiligung, eine bessere Einkommensverteilung und mehr Transparenz zu.

**Diese Parteien haben sich durch ihre gute Regierungsführung (*good government*) in Hinblick auf Partizipation, Transparenz und sozialen Ausgleich einen Namen gemacht ■**

In Lulas Programm wurde die Einführung von Beteiligungshaushalten in ganz Brasilien explizit erwähnt. Chávez versprach ebenfalls die partizipative Demokratie in Venezuela voranzutreiben, soziale Programme für Arme zu entwickeln und sagte der Korruption den Kampf an. Zwar erwähnte er die Erfahrungen der LCR in Caracas und Ciudad Guayana nicht explizit, konnte aber mit der Unterstützung der Splitterpartei *Patria Para Todos* (PPT) rechnen, die von den ehemaligen Bürgermeistern beider Städte unterstützt wurde.

Doch welche Anstrengungen unternahmen die nationalen Regierungen von Lula, Vázquez und Chávez tatsächlich zur Stärkung der Bürgerbeteiligung? In Brasilien konzentrierten sich die Anstrengungen auf Konsultationsrunden zum Vierjahreshaushalt (2004-2007) und auf die Etablierung des Rats für

wirtschaftliche und soziale Entwicklung (*Consejo de Desarrollo Económico y Social*, CDES), der gewissermaßen einen neuen Korporativismus im Stil von Nichtregierungsorganisationen darstellt. Der CDES, dem Lula vorsitzt, besteht aus zwölf Ministern und 90 »Repräsentanten« der Zivilgesellschaft, welche vom Präsidenten ausgewählt werden. Der Rat setzt sich zur Hälfte aus Vertretern der Wirtschaft zusammen (sie sind allerdings an verschiedene NRO angebunden). Zudem stammen 13 Mitglieder aus den Gewerkschaften und elf aus verschiedenen sozialen Bewegungen. Die weiteren Ratsmitglieder sind Vertreter anderer Verbände und der ärmsten Regionen Brasiliens. Der CDES trifft regelmäßig zusammen, ist in Arbeitsgruppen aufgeteilt und erarbeitet konsensorientierte Politikempfehlungen. Diese Empfehlungen sind von Lulas Regierung meistens ignoriert worden. Sie hatten aber möglicherweise Einfluss auf die Rentenreform von 2003. Nachdem Lula zum zweiten Mal zum Präsident gewählt worden war, übernahm er das Ziel des CDES, in den nächsten Jahren ein Wirtschaftswachstum von 5% zu erreichen. Das Anfang 2007 angekündigte Programm zur Beschleunigung des Wachstums (*Programa de Aceleración del Crecimiento*, PAC) basiert ebenfalls teilweise auf den Empfehlungen des CDES. Dennoch wurde bisher nur ein geringer Teil der 260.000 Mio. US-Dollar investiert, welche für dieses Programm vorgesehen waren.

Die Befragung zum Vierjahreshaushalt 2004-2007 bestand aus Konsultationsrunden in den 27 brasilianischen Bundesstaaten. Vertreter von siebzig NRO, die von der Regierung ausgewählt worden waren, präsentierten in diesen Runden den Bundespolitikern ihre Vorschläge. Weder die Anhörungen noch die Ratssitzungen waren öffentlich. In keinem der beiden Fälle waren die Teilnehmer aktiv an Entscheidungen über Investitionen und politische Maßnahmen beteiligt. Während der Konsultationen schlugen die NRO daher die Einführung öffentlicher Mechanismen zur Kontrolle der staatlichen Ausgaben vor. Zudem forderten sie, dass künftige Konsultationen öffentlich sein sollten. Die Regierung akzeptierte zwar den Vorschlag, setzte ihn aber nicht um. Die zivilgesellschaftlichen Politikempfehlungen schlugen sich folglich im Vierjahreshaushalt 2004-2007 nur marginal nieder. Auch im Haushalt für 2006 kamen ihre Ergebnisse nicht zum Tragen. Das Konsultationsverfahren für den Vierjahresplan 2008-2011 sagte die Regierung ab. Nach Worten des Planungsministers wollte die Regierung versuchen, dort »die Ergebnisse der bereits durchgeführten Konferenzen auf nationaler Ebene einfließen zu lassen« (Ricci).

In Uruguay implementierte Vázquez eine ähnliche Partizipationsstrategie, jedoch im Stil des traditionellen Korporativismus. Er rief einen nationalen

Wirtschaftsrat (*Consejo de Economía Nacional*, CEN) ins Leben. Dieser ist paritätischer besetzt als Lulas CDES. CEN setzt sich aus je 14 Vertretern aus Wirtschaft und Gewerkschaften sowie je drei Vertretern der Genossenschaften, Universitäten, Verbraucherzentralen und NRO zusammen. Obwohl der CEN ein Wahlversprechen war, ist er erst Mitte 2006 eingerichtet worden. Ob er eine entscheidendere Rolle spielen wird als der brasilianische CDES, ist nach dem ersten Jahr noch nicht absehbar.

Ein weiterer Versuch der *Frente Amplio* zur Ausweitung der Bürgerbeteiligung war die Wiedereinrichtung der Tarifräte (*consejos de salarios*). Dies erfolgte sofort nach Amtsantritt von Präsident Vázquez. In diesen tripartitisch besetzten Gremien verhandeln Gewerkschafts-, Arbeitgeber- und Regierungsvertreter die Tariflöhne für die verschiedenen Branchen. Dieses System gab es bereits von 1940 bis zur Militärdiktatur in den 70er Jahren und kurzzeitig in den 80er Jahren. Neu ist, dass nun auch die Landarbeiter vertreten sind. Geplant ist, künftig auch die Hausangestellten einzubeziehen (Ciarnello et al.). Die Tarifräte sind offensichtlich erfolgreich: 2006 führten 85% der Verhandlungsrunden zu Tarifverträgen, bei denen die Löhne um bis zu 10% angehoben wurden (Chasquetti, S. 250).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Regierungen der PT und der FA das Ziel, die Demokratie zu vertiefen, aufgegeben haben und stattdessen Neuaufgaben korporativistischer Visionen umsetzen. Im Gegensatz dazu räumte die Regierung Chávez dem Ziel der Demokratievertiefung 1999 Verfassungsrang ein. Dieses Ziel versucht sie mit Hilfe unterschiedlicher Programme zu verwirklichen. Die Verfassung von 1999 sah die Einrichtung von Beteiligungsgremien mit Entscheidungsbefugnissen über Planung, Haushaltsentwurf und Monitoring auf allen drei Regierungsebenen vor. 2002 wurde ein nationales Gesetz für die Einrichtung lokaler Planungsgremien (*consejos locales de planificación pública*, CLPP) erlassen. Dies führte zur Entstehung einiger CLPPs. Das entsprechende Gremium auf nationaler Ebene wurde aber nie geschaffen. Theoretisch sollten dem CLPP der Bürgermeister, die Stadträte und Vertreter von Nachbarschaftsinitiativen und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen angehören. Es war geplant, dass Nichtregierungsvertreter »die Hälfte plus einen der Sitze« erhalten und von den Bürgern gewählt werden sollten. Zwar sind die CLPP in der Theorie dazu verpflichtet, öffentliche Versammlungen unter direkter Beteiligung der Bürger abzuhalten. In der Praxis gelang es aber aufgrund des

**Die Regierung Chávez  
räumte dem Ziel der  
Demokratievertiefung 1999  
Verfassungsrang ein ■**

Widerstands von Bürgermeistern und Stadträten nicht, die Bürgerbeteiligung zu verwirklichen.

Als Folge wurde 2006 ein neues Gesetz erlassen. Dies schreibt vor, dass es einen Kommunalrat (*consejo comunal*) in städtischen Gebieten (ein Rat je 200-400 Familien) und in ländlichen Gebieten (ein Rat je 20 Familien) geben muss. Diese Gremien, die eine Art Mikroregierung darstellen, wählen soziale Projekte aus, planen und realisieren sie. Das Hauptentscheidungs-gremium ist die Bürger-versammlung (*asamblea de ciudadanos y ciudadanas*). In dieser können alle über 15-Jährigen, die im Stadtteil wohnen, ihre Meinung äußern und mitbestimmen. Damit eine Entscheidung als rechtmäßig anerkannt wird, muss mindestens ein Zehntel der Anwohner anwesend sein. Nach Angaben des zuständigen Ministeriums (*Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social*) wurden von April 2006 bis September 2007 mehr als 32.000 Kommunalräte gebildet. An diesen beteiligten sich ca. acht Millionen Menschen und damit fast ein Drittel der venezolanischen Bevölkerung<sup>3</sup>. Zunächst stellte die Regierung einen Bundesfonds mit einem Umfang von einer Billion Bolivar (etwa 500 Mio. US-Dollar) bereit, um die sozialen Projekte zu finanzieren. Die Kommunalregierungen ignorierte man anfangs völlig. Mittlerweile legen neuere Gesetze fest, dass die Kommunal- und Länderregierungen ebenfalls Mittel an die Kommunalräte weiterleiten können. 2007 stellte die nationale Regierung einen neuen Fonds in Höhe von vier Billionen Bolivar (fast zwei Milliarden US-Dollar) für die Kommunalräte in Aussicht. Später wurde angekündigt, ihnen sollten 5% des Bundeshaushalts zur Verfügung stehen. Im August 2007 schlug Chávez dann 33 Verfassungsänderungen vor, von denen eine zum Ziel hatte, die Kommunalräte als Teil der »Volksmacht« (*Poder Popular*), einer vierten Regierungsebene neben Gemeinden, Ländern und Nationalregierung, anzuerkennen.

**Für Chávez sind  
die Kommunalräte  
die Keimzellen  
des »bolivarianischen  
Sozialismus« oder  
des »Sozialismus des  
21. Jahrhunderts« ■**

Für Chávez sind die Kommunalräte die Keimzellen des »bolivarianischen Sozialismus« oder des »Sozialismus des 21. Jahrhunderts«. Einige seiner Anhänger deuten an, die Kommunalräte seien Parallelstrukturen, durch die die repräsentativen demokratischen Institutionen überflüssig würden. Stephen Ellner (2005) legt daher die Differenzierung zweier Strömungen innerhalb des Chavismus nahe: eine harte Linie, die

---

3. Quelle: <[www.consejoscomunales.gob.ve](http://www.consejoscomunales.gob.ve)>.

die Schaffung von Parallelstrukturen fördert; und eine weiche Linie, die versucht, diese Institutionen zu reformieren ohne neue zu schaffen. Diese internen Debatten des Chavismus gehen auf die Diskussionen der Linken der 80er Jahre auf lokaler Ebene zurück. Damals wie heute sehen die konservativen Gruppen in jedem Schritt zur Förderung der Bürgerbeteiligung eine Bedrohung der repräsentativen Demokratie.

Bemerkenswert ist, dass die Befürchtungen einiger venezuelanischen Bevölkerungsgruppen in den USA auf starkes Echo stießen. Nachdem Chávez seinen Vorschlag für die Verfassungsreform verkündet hatte, schrieb *The New York Times*, die bereits dem missglückten Putschversuch von 2002 Beifall gezollt hatte, in ihrer Ausgabe vom 22. August 2007:

Mr. Chávez's claim that he is increasing »participatory democracy« by giving voice to Venezuela's disenfranchised poor rests on gestures like the proposal to create grass-roots governing councils with executive authority over a range of issues. In fact, they would further erode democratic checks and balances by stripping power from state and local governments, where opposition parties retain some vestigial power, and giving it to entities dependent on the central government.

### ■ Schlussfolgerung

Die Übertragung kommunaler Formen partizipativer Demokratie auf die nationale Ebene ist zweifelsohne eine große Herausforderung. Auffällig ist, dass die nationalen Regierungen von FA und PT das Ziel der Vertiefung der Demokratie durch eine verstärkte Bürgerbeteiligung aufgegeben haben. Sie favorisieren heute korporativistische Tendenzen. Die Regierung Chávez steht dagegen im Spannungsfeld der Auseinandersetzung zwischen neuer und alter Linken, zwischen der Vision von der Vertiefung der Demokratie und einer orthodoxeren Perspektive<sup>4</sup>.

Wie lässt sich einerseits die Abkehr von der Bürgerbeteiligung in Uruguay und Brasilien und wie lassen sich andererseits ihre Durchsetzungschancen in Venezuela erklären? Es scheinen hierbei vier Faktoren eine Rolle zu spielen.

---

4. Aus einer skeptischen Sichtweise lässt sich in den Kommunalräten ein neuer Ansatz vermuten, der als »partizipativer Klientelismus« bezeichnet werden könnte. Demnach existiert die Bürgerbeteiligung zwar, aber die tatsächlichen Entscheidungen über die Ausgabenverwendung trifft der Präsident. Ein wesentliches Element der neuen, linken Partizipationsansätze ist die transparente Investitionspolitik. Davon ist bei den Kommunalräten in Venezuela allerdings nichts zu finden. Nach dieser Auffassung müsste es klare, verständliche Regeln dafür geben, welche Stadtviertel welche Mittel erhalten und wofür diese verwendet werden sollen. Diese Regeln sollen die Manipulation der beteiligten Bürger zu Gunsten der Regierungspartei verhindern.

Ein erster Aspekt sind die Differenzen zwischen den Regierungsparteien. Als Chávez an die Macht kam, war die von ihm angeführte Bewegung (*Movimiento Quinta República*, MVR) viel schwächer in der Gesellschaft verankert als PT und FA. Die Vertiefung der Demokratie durch eine umfassende Bürgerbeteiligung bot sich daher an, um Chávez' politische Basis zu erweitern. Da PT und FA bereits über lokale Beteiligungsstrukturen verfügten und die Möglichkeit bestand, diese auf andere Städte auszudehnen, erschien ihre Ausweitung auf nationaler Ebene weniger dringlich.

Der zweite Unterschied liegt im Verhältnis der Regierungen zu Gewerkschaften und Wirtschaft. FA und PT zählten und zählen auf die Unterstützung der wichtigsten Gewerkschaften und – vor allem im Fall Brasiliens – auf Teile der Wirtschaft. In Venezuela opponieren dagegen die bedeutendsten Gewerkschafts- und Unternehmerverbände gegen Chávez und konspirieren gegen ihn.

Im Fall Brasiliens kommt ein dritter Faktor hinzu: Der Flügel der PT, der Lula in der Regierung begleitet, ist nicht derjenige, der sich für Beteiligungshaushalte engagiert. Zwar waren zwei ehemalige Bürgermeister von Porto Alegre Mitglieder seines ersten Kabinetts, aber seine wichtigsten Berater, wie der ehemalige Leiter des Casa Civil José Dirceu, »distanzierten sich aus Überzeugung von den partizipativen Modellen« (Ricci).

Der vierte, wohl wichtigste Unterschied ist durch die Opposition bedingt. Als Chávez an die Regierung kam, war die Opposition in Venezuela schwächer als in Uruguay und Brasilien. Sie verfügte kaum über öffentlichen Rückhalt und hatte nur wenige Vertreter in der Verfassungsgebenden Versammlung und der danach gewählten Nationalversammlung. Dagegen hielten die Oppositionsparteien der FA in Uruguay, die *Partido Colorado* und die *Partido Blanco*, mehr als 45% der Parlamentssitze inne. Als Vázquez 1990 Bürgermeister von Montevideo war, regte sich sowohl im Stadtparlament wie auf nationaler Ebene ein erheblicher Widerstand gegen seine Reformen für eine stärkere Bürgerbeteiligung und zwang ihn zur Abschwächung seiner Bestrebungen. Möglicherweise bewog ihn die Erinnerung an diese Erfahrung dazu, diese nicht als Präsident wiederholen zu wollen. In Brasilien sieht sich Lula einer noch stärkeren Opposition gegenüber. Als er zum ersten Mal zum Präsidenten gewählt wurde, verfügte die PT lediglich über 20% der Parlamentssitze. Lula musste verhandeln, um Unterstützung von Parlamentariern anderer Parteien zu erhalten. Ein Weg dazu war, ihre Legitimität nicht durch die Schaffung basisdemokratischer Instanzen in Frage zu stellen.

Resümierend gesagt: Der Freiraum, über den die neue Linke zur Ausweitung der Bürgerbeteiligung in Uruguay und Brasilien verfügt, erscheint gering. In Venezuela dagegen ist er so groß, dass die Regierung sich versucht sieht, ihrer orthodoxsten Richtung nachzugeben. Generell haben die neuen Linksregierungen den Korporativismus oder »Mikrismus« (die Pulverisierung der Partizipationsmechanismen und ihre Streuung auf untersten Ebenen) der Übertragung lokaler Bürgerbeteiligungsformen auf nationaler Ebene vorgezogen. Die Prognosen für das Entstehen neuer, umfassender, inklusiver, deliberativer und transparenter Bürgerbeteiligungsformen sind damit eher pessimistisch. ☒

## Bibliographie

- Baiocchi, Gianpaolo (Hg.): *Radicals in Power. The Workers' Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, Zed Books, London, 2003.
- Chasquetti, Daniel: «Uruguay 2006: éxitos y dilemas del gobierno de izquierda» in *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, Sonderausgabe, 2007.
- Chavez, Daniel und Benjamin Goldfrank (Hrsg.): *La izquierda en la ciudad. Participación en los gobiernos locales de América Latina*, Icaria / Transnational Institute, Barcelona, 2004.
- Ciarniello, Maite, Marcela Barrios und Bolívar Moreira: «Una experiencia de Diálogo Social en el medio rural: la convocatoria al Consejo Tripartito Rural» in *Boletín Cinterfor* Nr. 157, 2006, verfügbar unter <[www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/157/pdf/ciarnel.pdf](http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/157/pdf/ciarnel.pdf)>.
- Ellner, Steve: «Revolutionary and Non-Revolutionary Paths of Radical Populism: Directions of the Chavista Movement in Venezuela» in *Science & Society* Vol. 69 Nr. 2, 4/2005.
- Fox, Jonathan: «The Crucible of Local Politics» in *NACLA Report on the Americas* Vol. 29 Nr. 1, 7-8/ 1995.
- Goldfrank, Benjamin: «Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: Éxito, fracaso y cambio» in *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 Nr. 2, 12/2006.
- Goldfrank, Benjamin und Aaron Schneider: «Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul» in *Latin American Politics and Society* Vol. 48 Nr. 3, Herbst 2006.
- Goldfrank, Benjamin und Andrew Schrank: «What's Left in the City? What's Right in the Hinterland?: Urban Political Economy in Contemporary Latin America», Beitrag zum Jahrestreffen der *American Political Science Association*, Philadelphia, August 2006.
- Nylen, William: «Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil» in *Comparative Politics*, Vol. 34 Nr. 2, 1/2002.
- Nylen, William: *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*, Palgrave MacMillan, New York, 2003.
- Ricci, Rudá: «Plano Plurianual: Sem Participação no Governo Lula» in *Portal Ibase*, <[www.ibase.org.br/modules.php?name=Conteudo&pid=1913](http://www.ibase.org.br/modules.php?name=Conteudo&pid=1913)>, 26/7/2007, eingesehen am 24.8.2007.
- Roberts, Kenneth: *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*, Stanford University Press, Stanford, 1998.
- Stolowicz, Beatriz (Hrsg.): *Gobiernos de izquierda en América Latina. El desafío del cambio*, Plaza y Valdés, Mexiko City, 1999.
- Wampler, Brian: *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, Pennsylvania State Press, University Park, PA, 2007.