

## **Individualisierung, Fragmentierung, Konkurrenzsteigerung und nicht zuletzt abnehmende zivile Beteiligung an demokratischen Prozessen. Was tun?**

**Redaktion:** Welche sozialen Milieus beteiligen sich an Bürgerhaushalten in Brasilien?

**Tarson Nuñez:** Zur gesellschaftlichen Position der teilnehmenden Bürger\*innen an Bürgerhaushalten zu Brasilien im Ganzen gibt es keine systematischen Erhebungen. Aber wir können uns ein ungefähres Bild machen, wenn wir uns die verfügbaren Daten über die Beteiligungsstruktur der Prozesse in Porto Alegre genauer anschauen. Nach meiner Einschätzung, und die existierende Literatur über die Beteiligungsstruktur in anderen Bundeshauptstädten bestätigen meine These, lässt sich Porto Alegre gut als verallgemeinerbares Beispiel für größere Städte Brasiliens heranziehen. Um die sozialen Milieus genauer benennen zu können, gab es für Porto Alegre zwei grundlegende Quellen: a) Statistiken über die Teilnehmer\*innen, erhoben durch Umfragen mit Fragebögen, während der Versammlungen und, b) eine generelle Studie über den Bürgerhaushalt die wir 2008 für die Weltbank durchgeführt haben.

Die erste Quelle spiegelt das Profil der Bürger\*innen, die an den sechzehn regional und den sechs thematischen Versammlungen teilgenommen haben. Hierbei ist wichtig anzumerken, dass es in den ersten Jahren der Bürgerhaushalte viele regionale und vorbereitende Treffen vor den eigentlichen Hauptversammlungen gab. Es können sich also um einiges mehr an Menschen am Prozess beteiligt haben, die nicht an den Hauptversammlungen teilgenommen haben. Durch die zweite Quelle wird ein breiteres Universum abgebildet. Die Studie wurde auf Basis einer repräsentativen Stichprobe für die ganze Population der Stadt erstellt.

**Redaktion:** Was zeigen uns diese beiden Datenquellen?

**Tarson Nuñez:** Sie zeigen, dass in Brasilien die meisten Menschen, die sich an Bürgerhaushalten beteiligen, arm sind. Diese Beobachtung fällt zunächst mit der grundsätzlichen Idee von Bürgerhaushalten zusammen, die sich als starke Politik der Einbindung von armen Bevölkerungsschichten verstanden hat; als Werkzeug, welches den sozial Benachteiligten und Ausgeschlossenen Gehör verschafft und ihre Forderungen erfüllt. Und wenn wir uns die verfügbaren Daten der Teilnehmenden auf den Versammlungen genauer anschauen, dann können wir ein soziales Milieu identifizieren, was ärmer ist, als der Durchschnitt der Einwohner von Porto Alegre.

### **Anteil der Teilnehmer bei den Versammlungen nach Haushaltseinkommen (nach Minimaleinkommen)**

	1998	2000	2002	2005	2009	Gesamtbevölkerung**
Weniger als 2	30.9	24.9	39.4	49,8	52,5	26.9
von 2 bis 4	26.1	29.3	29.9	26.4	28,7	17.3
von 4 bis 8	21.1	22.7	18.4	13.0	12,7	21.7
von 8 bis 12	9.7	10.0	5.1	4.3	2,9	11.6
mehr als 12	12.2	13.1	6.8	3.4	2,0	22.4
Nicht beantwortet	-	-	0.4	3.1		-

quelle: Núñez (2010) CIDADE (2003), Fedozzi (2013), \*\* Durchschnitt der Bevölkerung basierend auf der Volkszählung/ 2010

Es zeigt sich also, dass Bürgerhaushalte einen Raum bilden, in dem Bürger\*innen mit weniger Einkommen eine hohe Repräsentanz haben, während höhere Einkommensstrukturen sichtbar unterrepräsentiert sind. In unserer Studie für die Weltbank zeichnete sich dann auch ein ganz ähnliches Bild ab: Die Beteiligung der Gruppen mit einem durchschnittlichen Haushaltseinkommen von weniger als einem bis hin zu zwei Mindestlöhnen pro Haushalt war hoch und sobald das Einkommen der Befragten anstieg, sank die Zahl der Beteiligten in Relation zur Größe ihrer Gruppe. In den höheren Einkommensschichten beteiligten sich nur zehn Prozent an den Bürgerhaushalten, das ist weniger als die Hälfte des generellen Durchschnitts an Beteiligungen insgesamt.

#### Anteil der Beteiligungen an BHH abhängig vom Einkommen

	An BHH beteiligt	Nicht an BHH beteiligt
Gesamte Einwohner*innen	24,5	75,5
Bis zu 1 Mindestlohn	34,5	65,5
Von 1 bis 2 Mindestlöhnen	28,7	71,3
Von 2 bis 5 Mindestlöhne	19,6	80,4
Von 5 bis 10 Mindestlöhne	17,3	82,7
+ mehr als 10 Mindestlöhne	10,9	89,1

Quelle: Núñez e Banco Mundial (2008)

Nehmen wir im nächsten Schritt Bildung als Indikator für den sozioökonomischen Status, dann zeigt sich auch hier eine größere Beteiligung der überdurchschnittlich ärmeren Schichten im Vergleich zu den gebildeteren Schichten. Auch wenn der Trend sich hier in den letzten Jahren vielleicht etwas geändert haben mag - die Beteiligungsstruktur und die Bildungsstruktur der Bevölkerung scheinen sich bei diesem Indikator eher anzugleichen - denn hier resultieren die positiven Veränderungen aus dem Ausbau der öffentlich finanzierten Bildung in den letzten zwanzig Jahren in Brasilien.

#### Anteil der Teilnehmer\*innen an den Versammlungen nach Bildung

	1995	1998	2000	2002	2005	2009	2012	Gesamtbevölkerung**
Ohne Schulbildung	5,5	3,0	4,7	3,8	1,5	1,3	1,6	2,3
Grundschule	49,1	58,2	47,3	60,3	48,9	47,0	41,2	41,9
Weiterführende Schule	31,2	20,6	24,1	23,8	33,8	36,1	35,1	33,2
Universität	14,2	16,1	20,1	12,0	15,5	15,4	18,2	22,1
Keine Antwort	-	2,0	3,8	0,1	0,4	0,2	3,9	0,6

Quelle: NÚÑEZ (2004) CIDADE (2003) e FEDOZZI (2008) \*\* Volkszählung 2000

Die Tiefenwahrnehmung, BHH als politischen Raum für die Armen und sozial marginalisierten zu interpretieren, wird auch vor der Frage des ethnischen Hintergrunds der sich beteiligenden Milieus interessant. Und so zeigt sich, dass *people of color* stärker in den Beteiligungsprozess der BHH eingebunden waren als andere Bürger\*innen.

### Anteil der Teilnehmer\*innen nach ethnischem Hintergrund (Studie Weltbank)

	An BHH beteiligt	Nicht an BHH beteiligt
Genereller Durchschnitt	23,7	76,3
sonstige Teilnehmer*innen	20,4	79,6
Peolpe of color	35,2	64,8

Quelle: Núñez e Banco Mundial (2008)

Ein weiterer wichtiger Aspekt der sozialen Zusammenhänge im Bezug auf BHH ist die Geschlechterfrage. Bürgerhaushalte scheinen ein Beteiligungsformat zu sein, in dem Frauen und Männer in einem ausgeglichenen Verhältnis stehen. Und so lässt sich seit der Jahrhundertwende eine höhere Beteiligung von Frauen als von Männern an den Verfahren beobachten. Selbst in den ersten Jahren, als die Beteiligung der Männer noch etwas stärker war, ist die Frauenbeteiligung bemerkenswert, da sie annähernd der gesamtgesellschaftlichen Verteilung von Männern und Frauen entsprach. An dieser Stelle sollte nicht vergessen werden, dass wir uns Brasilien als sehr patriarchale Gesellschaft vorzustellen haben, in der die politische Beteiligung von Frauen unter großen gesellschaftlichen Einschränkungen leidet. Einige Beispiele: Die Zahl von Frauen die sich parteipolitisch engagieren ist sehr gering und in den Parlamenten der Bundesstaaten ist der Anteil von Mandaten die von Frauen besetzt sind, weniger als zehn Prozent der Sitze. Es lässt sich, vor dem Hintergrund der erwähnten gleichen Verteilung von Männern und Frauen bei Bürgerhaushalten, also durchaus von einem Zeichen sprechen, dass Bürgerhaushalte eine Beteiligungsform sind bei der Frauen wirklichen Zugang haben.

### Anteil der Teilnehmer\*innen an den Versammlungen nach Geschlecht

Geschlecht	1993	1995	1998	2000	2002	2005	2009	2012	População**
Frauen	46.7	46.8	51.4	57.3	56.4	52.8	54,7	61,1	54,7
Männer	47.6	52.2	48.4	41.5	43.3	47.2	44,8	38,9	45,3
Keine Antwort	5.7	1.0	0.2	1.3	0.4	-	-	-	-

Quelle: Núñez (2010) CIDADE (2003), Fedozzi (2013), \*\* IBGE, Bürgerhaushalte 2010

Auch die Daten unserer Studie für die Weltbank zeigen ein ähnliches Bild.

### Anteil der Beteiligungen an BHH nach Geschlecht

	An BHH beteiligt	Nicht an BHH beteiligt
Genereller Durchschnitt	24,3	75,7
Männer	21,4	78,6
Frauen	26,9	73,1

Quelle: Núñez e Banco Mundial (2008)

**Redaktion:** Gibt es einen Unterschied der sich beteiligenden Milieus zwischen urbanen und ländlichen Räumen?

**Tarson Nuñez:** Zu dieser Frage gibt es so gut wie keine belastbaren Erhebungen, da es kaum Forschungen zu den Bürgerhaushalten in den ländlichen Kommunen gibt. Zusätzlich ist es schwierig die ländlichen Gebiete als ein einheitliches Gebilde zu fassen. Doch lassen sie uns den Süden des Landes kurz genauer betrachten. Im Süden Brasiliens gibt es, im Gegensatz zum Rest, eine Sozialstruktur die ausgesprochen um die landwirtschaftliche Produktion herum organisiert ist. Das heißt konkret, kleine bis mittlere Grundstücke die stark auf Familienarbeit aufgebaut sind. Das hat

zufolge, dass sich, sozial gesehen, die südlichen Staaten als egalitärer beschreiben lassen könnten. Für unseren Fall lässt sich daraus schlussfolgern, dass sich die geringeren sozialen Unterschiede zwischen wohlhabenden und ärmeren Menschen auch durch eine egalitäre Beteiligungsstruktur an Bürgerhaushalten abbilden.

**Redaktion:** Fördert eine egalitäre Sozialstruktur die Beteiligung der Bürger\*innen an demokratischen Partizipationsprozessen?

**Tarson Nuñez:** Es kommt drauf an. In unserem Fall basierte der Erfolg des Bürgerhaushaltes auf den Ungleichheiten innerhalb der Bevölkerung von Porto Alegre. Die Verfahren waren Erfolge, weil die ärmeren Bevölkerungsschichten den Bürgerhaushalt als ein Werkzeug identifizierten, durch das Ihre Stimmen und Forderungen beim Staat gehört fanden. Allerdings scheint dieser Zusammenhang wirklich sehr kontextabhängig zu sein, da er mit der besonderen Gesellschaftsstruktur von Brasilien zusammenhängt. Vor dem Hintergrund einer sehr hierarchisch aufgebauten Gesellschaft, im Kontext von politischer Exklusion bestimmter Teile der Gesellschaft und eines starken Paternalismus und Klientelismus, wurde der BHH zu einem politischen Werkzeug der ärmeren Bevölkerungsschichten mehr politische Macht zu erreichen und ihr Leben ändern zu können.

Das ist der Grund, warum es so eine hohe Beteiligung und einen so großen sozialen Rückhalt für Bürgerhaushalte in der Bevölkerung von Brasilien gab. Wenn wir nun unseren Blick auf die theoretische Ebene weiten, dann scheint es so zu sein, dass große soziale und ökonomische Unterschiede generell mit starken Asymmetrien von politischer Macht assoziiert werden können. Und konzentrierte Machtstrukturen sind nicht förderlich für demokratische Prozesse. Das könnte ein Grund für den Rückgang der partizipativen demokratischen Elemente in Brasilien in diesen Tagen sein. Partizipatorische Demokratie war ein ausgezeichnetes Mittel Zugang zu öffentlichen Investitionen und politischen Abläufen zu bekommen, aber es war nicht genug, um übergeordnete soziale Machtstrukturen zu ändern. Grundlegende Veränderungen der Gesellschaft wurden mit den BHH also nicht in Gang gebracht, besonders weil der Umfang der kommunalen Investitionen im Vergleich zum nationalen Level stark reduziert wurde.

Und es ist zusätzlich sehr wichtig zu bedenken, dass es generell in den letzten dreißig Jahren nicht zu großen sozialen und politischen Veränderungen in Brasilien gekommen ist. Zwar wurde, wenn auch nur in sehr geringen Maß, in der Amtszeit von Luiz Inácio Lula da Silva (Präsident Brasiliens von 2003 - 2011, a. d. R) die Ungleichheit reduziert, der Kern der Ungleichheiten blieb aber weiter bestehen und steht nun im Zentrum der derzeitigen politischen Veränderungen in unserem Land. Wir können also sagen, dass die Frage kontrafaktisch mit *ja* beantwortet werden kann. Als die brasilianische Gesellschaft sich zu weniger sozialer Ungleichheit hin bewegte, blühten partizipative demokratische Prozesse auf und seit dem Moment als politischer Wechsel alte soziale Ungleichheitsstrukturen wiederherstellten, nehmen die partizipatorischen Elemente unserer Demokratie wieder ab.

**Redaktion:** BHH starteten also als soziales und politisches Projekt des generellen Wechsels in Brasilien. Welche Versuche, spezifisch in Bezug auf politischen Willen, wurden denn dann unternommen, um auch die ganze Bürgerschaft in den Beteiligungsprozess mit einzubeziehen?

**Tarson Nuñez:** Wie gesagt, die ersten Jahre wurden hauptsächlich dafür genutzt den Armen der Bevölkerung eine Stimme zu geben. Erst nach einiger Zeit, nämlich nach dem sich das Verfahren verfestigt hatte, wurde damit begonnen sich Gedanken über eine breitere Beteiligung der Bevölkerung zu machen. Nichtsdestotrotz, es gab von Beginn an eine breit angelegte

Öffentlichkeitsarbeit, die mit Fernseh- Radio und Straßenkampagnen arbeitete, die versuchte eine breite Öffentlichkeit für die öffentlichen Treffen und Versammlungen zu begeistern. Zu Beginn der 90er Jahre gab es dann die ersten expliziten Versuche die brasilianische Mittelklasse für BHH zu interessieren.

Der erste Versuch war eine Veränderung der institutionellen Struktur des Prozesses. Bis dahin waren die öffentlichen Räume des BHH die 16 regionalen Versammlungen gewesen. Hierbei war aber von Anfang an klar, dass dieser territoriale Ansatz stark auf die lokalen Bedürfnisse der ärmeren Nachbarschaften konzentriert sein würde. Und so dominierten Fragen der urbanen Infrastruktur der ärmeren Gebiete der Stadt die Agenda der Versammlungen. Um diese Einseitigkeit zu ändern, wurden Versammlungen zu bestimmten Themen ins Leben gerufen. Treibender Gedanke war hierbei die Annahme, dass ein Diskussionsraum, der mit Themen, die mit der ganzen Stadt assoziiert sind, besetzt ist, auch für die Mittelklasse Anreize zur Beteiligung haben könnte. Also wurden 1994 sechs neue Versammlungen initiiert. Sie beschäftigten sich mit urbaner Mobilität und Transport, gesundheitlicher und sozialer Unterstützung, Bildung, Sport und Freizeit, Kultur, ökonomischer Entwicklung, Besteuerung, Tourismus, mit der Organisation der Stadt und nicht zuletzt mit der urbanen und umweltbewussten Weiterentwicklung der Stadt.

Parallel zu den Prozessen der BHH gab es auch andere Bemühungen, zivilgesellschaftliche Organisationen in das Management der öffentlichen Vergabepolitik miteinzubeziehen. So wurden thematische Beiräte ins Leben gerufen, die sich mit Sektoren wie Gesundheit, Bildung und Pflege beschäftigten. Unter der Regierung der *Arbeiter-Partei* gab es dann auch einen "Kongress der Stadt", der als offener Raum der direkten Beteiligung an der Diskussion über die Zukunft der Stadt konzipiert war. Es handelte sich um ein Format bei dem Individuen und zivilgesellschaftliche Organisationen über die Strategie der weiteren Entwicklung der Stadt diskutierten.

**Redaktion:** Waren diese weiteren Ansätze erfolgreich?

**Tarson Nuñez:** Nur in Teilen. Grundsätzlich wurden die Räume der Partizipation damit noch weiter gestärkt, aber die Veränderungen waren nicht so breit wie beabsichtigt. Wie an den Zahlen zu sehen ist, bleibt der BHH größtenteils ein Raum für die ärmere Bevölkerung. Die Mittelklasse der Bevölkerung ist weiter weit von partizipativen demokratischen Prozessen entfernt.

**Redaktion:** Aus Ihrer Perspektive: Was müsste grundsätzlich gemacht werden, um größere Teile der Bevölkerung in demokratische Prozesse einzubinden?

**Tarson Nuñez:** Nach dem US Amerikanischen Soziologen und Politikwissenschaftler Robert Putnam, geht die zivile Beteiligung weltweit betrachtet zurück. Putnam schreibt in seinem Buch "Bowling Alone" (New York, Simon & Schuster, 2000), dass sich die westlichen Gesellschaften in einer Entwicklung der Individualisierung, der Fragmentierung, der Konkurrenzsteigerung und nicht zuletzt eben der abnehmenden zivilen Beteiligung befinden. Diesem Trend entgegen zu steuern, scheint für mich die strukturelle Aufgabe in den gegenwärtigen Gesellschaften auf der ganzen Welt zu sein. Die demokratischen Kräfte müssen kreativ und couragiert in ihren Versuchen bleiben, das Vertrauen der Bürger\*innen in demokratische Prozesse zu erneuern und wiederherzustellen. In diesem Kontext hätten neue visionäre Beteiligungsformate das Potential wichtige Werkzeuge dafür zu sein, neu zu definieren, was es heißt, ein Bürger und eine Bürgerin zu sein. Prozesse der direkten Beteiligung bei denen praktisch erfahren werden kann, was es bedeutet eine politische Position zu haben, können sehr

wichtig sein. Aber um diesen Zustand zu erreichen, ist es wichtig sich neu zu überlegen was Politik ist und wie sie durchgeführt wird.

Politiker\*innen müssen in ihrer Wahrnehmung über den Wahlprozess und reine Parteipolitik hinausgehen. Und zu diesem Gedanken haben wir mit dem BHH bereits einen sehr interessanten Raum der Zusammenkunft, des Lernens, des Diskutierens über gemeinschaftliche Themen und des Übens von Solidarität geschaffen. Besonders weil BHH einfache und praktische Fragen zum Ausgangspunkt haben, die traditionelle politische Rhetorik und ideologische Streitigkeiten vermeiden können. BHH können einen Raum darstellen, in dem diese Dinge in einer einfachen Sprache und über konkrete Probleme hinaus, diskutiert werden können.

Und so können die Differenzen zwischen den Experten (Politiker, die Parteien etc.) und dem oder der einfachen Bürger\*in reduziert werden. Gleichzeitig müssen die Menschen spüren, dass ihre Beteiligung eine Bedeutung hat. Beteiligungsprozesse müssen deshalb auch politische Beschlüsse zur Folge haben. Räume für öffentliche Diskussionen zu schaffen ist also nicht genug, sondern das Volk muss fühlen, dass ihre Entscheidungen auch wirklich in die Tat umgesetzt werden. Sicherlich ist der Bürgerhaushalt keine Wunderlösung für die Krise der westlichen Demokratien, aber es scheint mir so, als ob wenig Zweifel daran bestehen kann, dass Bürgerhaushalte dabei helfen können eine andere politische Kultur, die auf Solidarität, Demokratie und Beteiligung aufbaut zu etablieren.

*Interview und Übersetzung: Dominik Schlotter*