

Das „partizipative“ Stadtplanungskonzept von Porto Alegre, Brasilien

Ein Modell für eine gerechtere sozial-räumliche Stadtentwicklung?

Dissertation

der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät
der Eberhard Karls Universität Tübingen
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Philosophie (Dr. phil.)

vorgelegt von
Diplom-Geograph Rogerio Rodrigues Mororó
aus Hidrolândia/Brasilien
Tübingen, 2012

Tag der mündlichen Qualifikation:

14.01.2013

Dekan:

Prof. Dr. Wolfgang Rosenstiel

1. Berichterstatter:

Prof. Dr. Gerd Kohlhepp

2. Berichterstatter:

Prof. Dr. Rainer Rothfuß

3. Berichterstatter:

Prof. Dr. Martin Coy

VORWORT

Die Frage der demokratischen Entscheidungsfindung im Rahmen einer umwelt- und sozial verträglichen städtischen Verkehrsplanung wurde von mir bereits in meiner Diplomarbeit (2003) als eine aktuelle und wissenschaftlich lohnenswerte Forschungsfrage angesehen. Schon damals entstand die grundlegende Idee, die „partizipative“ Stadtplanungskonzeption von Porto Alegre zum zentralen Gegenstand einer Dissertation zu machen. Mit meinem Forschungsvorhaben wollte ich dazu beitragen, dass dieses Konzept in anderen Kommunen bekannter wird und dass zugleich die dort angewandten Verfahren der direkten Bürgerbeteiligung auch außerhalb von Porto Alegre mehr praktische Anwendung finden. Mein persönliches Ziel diesbezüglich war, als *Multiplikator* zu wirken.

Meine *ursprüngliche Arbeitshypothese* war, dass die in Porto Alegre praktizierten Verfahren der demokratischen Entscheidungsfindung neue Wege für tiefgreifende strukturelle Veränderungen in der Politik und Gesellschaft aufzeigen würden.

Diese Arbeitshypothese basierte vor allem auf Erkenntnissen aus der zur Verfügung stehenden Fachliteratur, entsprach zugleich aber auch meiner Grundüberzeugung. Im Verlauf der empirischen Untersuchungen musste ich jedoch diese *ursprüngliche Arbeitshypothese* verlassen und andere realistischere Hypothesen aufstellen, weil ich feststellte, dass im *Mainstream* der Literatur zur Partizipationsforschung Behauptungen aufgestellt werden, die angesichts der untersuchten Realität als übertrieben und zum Teil auch als naiv zu bezeichnen sind. Diese Wende in der Forschungsperspektive eröffnete mir die Möglichkeit, Fragen zu stellen, die im *Mainstream* der Autoren der Partizipationsforschung normalerweise nicht gestellt werden.

Bürgerbeteiligung wird bereits seit den 1990er Jahren praktiziert und ist als Forschungsthema bis heute sehr aktuell.

In dieser Dissertation wird eine Ansicht von direkter Bürgerbeteiligung vertreten, die zum Teil stark von den Auffassungen anderer Beteiligungsforscher divergiert. Diese Abweichung vom *Mainstream* der direkten Demokratie- und Beteiligungsforschung lässt sich im Rahmen der vorliegenden Dissertation nicht nur theoretisch, sondern auch empirisch begründen.

Ausgehend von den erarbeiteten empirischen Ergebnissen musste auch die anfängliche Vorstellung, als *Multiplikator* zu wirken, im Verlauf der Arbeit überdacht werden. Nach meiner heutigen Auffassung hat jede Form der direkten Bürgerbeteiligung zwar einen Wert an sich, dennoch zeigen die Erfahrungen von Porto Alegre, dass mehr direkte Bürgerbeteiligung nicht unbedingt mit grundlegenden Veränderungen der lokalen Machtstrukturen verbunden sein muss. Nicht nur wegen dieser Erkenntnisse erwies sich die Untersuchung des demokratischen Stadtplanungskonzeptes der Stadt Porto Alegre als ein sehr interessanter Lernprozess.

Die Realisierung dieser Dissertation wäre ohne die Unterstützung mancher Institutionen und die Mithilfe zahlreicher Personen nicht möglich gewesen.

Für die finanzielle Unterstützung durch den EED (Evangelischer Entwicklungsdienst) möchte ich mich an allererster Stelle bedanken. Meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Gerd Kohlhepp, an dessen Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialgeographie ich als brasilianischer Austauschstudent bereits als studentische Hilfskraft tätig war, möchte ich mein herzliches Dankeschön aussprechen, nicht nur für das uneingeschränkte Vertrauen, sondern auch für die vielen Anregungen und seine enorme Geduld. Mit seinen ermutigenden und wohlwollenden Ratschlägen hat er mir in schwierigen Situationen, in denen ich mitunter auch

mit persönlichen Zweifeln zu kämpfen hatte, wirksam geholfen und mich darin bestärkt, nach vorne zu schauen und die Arbeit zu Ende zu bringen.

Die erste Sprachkorrektur meiner Formulierungen wurde von meinem Lebenspartner Gerhard Lotze mit unermüdlichem Einsatz durchgeführt. Dafür, dass er die ganze Zeit mitgeholfen hat, mich ständig motiviert und mich nicht zuletzt auch mit allem, was ich gebraucht habe, unterstützt hat, bin ich ihm unendlich dankbar. Die weiteren stilistischen „Verfeinerungen“ wurden vor allem von Dr. Andreas Koch geleistet. Dabei hat er auch zahlreiche inhaltliche Anregungen gegeben, die mich dazu gebracht haben, einige meiner Formulierungen zu überdenken und wo nötig zu verbessern. Weitere Hilfe bei den Sprachkorrekturen einzelner Teilkapitel oder Abschnitte bekam ich auch von meinen Freunden Hartmut Dannenberg, Ralf Schneeweiß, Thomas Richter und Robert Krätschmer, die mich besonders in der hektischen Schlussphase unterstützt haben. Brigitte Vehlow übernahm die abschließende Sprachkorrektur. Bei allen diesen Freunden möchte ich mich herzlich bedanken.

Vor allem in der ersten Phase der Arbeit habe ich mehrfach mit Kollegen diskutiert, die ebenfalls Verfahren der Bürgerbeteiligung in Porto Alegre und/oder in Rio Grande do Sul untersucht haben. Zu diesen zählen Daniela T. Linke, Andrea Zellhuber, Clovis Zimmermann und Bernhard Leubolt. Der Ideenaustausch mit diesen und anderen hier nicht namentlich genannten Kollegen war für mich sehr wichtig; ich möchte ihnen für die konstruktiven Anregungen und für die Motivation danken.

Herrn Prof. Dr. Rainer Rothfuß danke ich für die Übernahme des Zweitgutachtens, ganz besonders aber auch dafür, dass er mir im Arbeitsschwerpunkt Lateinamerika des Geographischen Institutes der Universität Tübingen auch nach der Emeritierung von Prof. Kohlhepp die räumlichen und organisatorischen Voraussetzungen für meine Arbeit geschaffen hat. Das angenehme und freundliche Arbeitsklima und die Zusammenarbeit mit den dortigen Kollegen waren für mich sehr hilfreich.

Ohne die freundliche Unterstützung von vielen Mitarbeitern der Stadtverwaltung von Porto Alegre wäre ich nicht zu einigen wichtigen Daten und Informationen bei den empirischen Forschungen gelangt. Ich möchte mich auf diesem Weg insbesondere bei der Architektin Tereza Albano für die vielen Gespräche und Interviews, ebenso aber auch bei den vielen anderen Interviewpartnern und Informanten aus Porto Alegre herzlich bedanken. Den vielen *Cidadãos Portoalegrenses*, die Jahr für Jahr unermüdlich von Bürgerversammlung zu Bürgerversammlung gehen, in der Hoffnung, die lokale Politik zu beeinflussen, bringe ich meine Hochachtung entgegen. Insbesondere denjenigen, die mich vor Ort in irgendeiner Form bei meiner Arbeit unterstützt haben, gilt mein Dank. Mein spezieller Dank geht an Edeuino de Mattos, der mich auch nach meinen Forschungsaufenthalten weiterhin mit wertvollen aktuellen Informationen zu laufenden Prozessen und politischen Debatten versorgt hat.

In großer Dankbarkeit denke ich an meinen Vater, Gonçalo Rodrigues Neto, dem es selbst leider nicht möglich war, die Welt der Wissenschaft kennenzulernen. Er hat unter schwierigen Bedingungen für meine Geschwister und mich gesorgt, stets an mich geglaubt und mich darin bestärkt, meinen eigenen Weg weiter zu gehen. Leider konnte er die Realisierung dieser Arbeit nicht mehr erleben. Ihm widme ich diese Dissertation.

Tübingen, den 08. Oktober 2012

Rogério R. Mororó

INHALT

Vorwort	iii
Inhaltsverzeichnis	v
Abbildungsverzeichnis	ix
Tabellenverzeichnis	x
Abkürzungsverzeichnis	xi
Kurzfassung	xiv
Summary	xvi
Resumo	xviii

1. EINLEITUNG	1
1.1. Problemdarstellung, Ziele der Arbeit und Vorgehen	1
1.2. Arbeitshypothesen und Forschungsfragen	9
1.2.1. Von einem „idealisierten“ Bild des Stadtplanungsmodells von Porto Alegre zu vom Mainstream der Literatur „abweichenden“ Arbeitshypothesen	9
1.2.2. Forschungsfragen	21
1.3. Struktur und Aufbau der Arbeit	23
2. THEORETISCHER RAHMEN	26
2.1. Einführung in den theoretischen Teil der Arbeit	26
2.1.1. Eine erste Abhandlung zur Frage von Theorie und Wertfreiheit	26
2.1.2. Demokratie-, Politik- und Planungsverständnisse	28
2.1.3. Begründung zur Auswahl der Theorien	35
2.2. Ausgewählte theoretische Ansätze zum partizipativen Planungsverständnis: konkurrierende Interpretationen	38
2.2.1. Das „Paradigma“ der „nachhaltigen (Stadt)Entwicklung“	39
2.2.1.1. Kritische Auslegung des Begriffes „nachhaltige Entwicklung“	41
2.2.1.2. „Nachhaltigkeitsdiskussion“ und deren Bezug zum Fallbeispiel Porto Alegre	46
2.2.2. Planung als kommunikatives und kooperatives Handeln	46

2.2.2.1. „ <i>Communicative/collaborative Planning</i> “: Darstellung eines „Planungsparadigmas“	46
2.2.2.2. Praktische Anwendungen und Schwachstellen des kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses	58
2.2.2.3. Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Beitrag von Klaus Selle	64
2.2.3. <i>Planejamento politizado brasileiro</i> : Das Verständnis von Planung als politische Tätigkeit	71
2.2.3.1. Die „Ideenwelt“ der Stadtreform und das „ <i>planejamento politizado brasileiro</i> “	73
2.2.3.2. Einwände und Kritiken von Marcelo Lopes de Souza am <i>planejamento politizado brasileiro</i>	78
2.2.4. Die „autonome Stadtplanung“ von SOUZA	81
2.2.4.1. Cornelius Castoriadis und die theoretische Konzeption einer „autonomen Gesellschaft“	81
2.2.4.2. Autonomie und „sozial-räumliche Stadtentwicklung“	86
2.3. Weiterführende theoretische Ansätze	91
2.3.1. Diskurs, Gouvernamentalität und Mythos: Begriffserklärungen und (ausgewählte) Grundannahmen	94
2.3.2. Die Stadt als eine „ <i>Growth Machine</i> “: Der Ansatz von LOGAN & MOLOTCH	114
2.4. Vom „Anderen“ lernen: ZIMA’s Beitrag zum „Dialog der Theorien“	119
2.5. Fazit zu den dargestellten theoretischen Ansätzen	124
3. NATIONALE UND REGIONALE RAHMENBEDINGUNGEN	130
3.1. Veränderungen und Kontinuitäten in der Politik auf nationaler Ebene	131
3.1.1. Spuren von Veränderungen: Die Materialisierung eines Partizipationsdiskurses	133
3.1.2. Anzeichen von Kontinuität in der Politik	136
3.2. Zusammenhänge zwischen den Maßstabsebenen: Eine Abhandlung zur sozialen Lage von Porto Alegre im nationalen und regionalen Kontext	140
3.2.1. Bevölkerungsentwicklung und räumliche Disparitäten innerhalb von Rio Grande do Sul	140
3.2.2. Gegenüberstellung mehrerer Maßstabsebenen anhand verschiedener sozio-ökonomischer Indikatoren	145

4. PORTO ALEGRE: „STADT DER DEMOKRATIE“ ODER „GROWTH MACHINE“?	159
4.1. Vorgehensweise und Spezifizierung der verwendeten empirischen Forschungsmethoden	159
4.1.1. Darstellung der einzelnen empirischen Erhebungsverfahren	159
4.1.2. Theoretisch-methodologische Einbettung der Verfahren	170
4.2. „Stadtentwicklung“ und Stadtplanung im Munizip Porto Alegre: Ein historischer Abriss.	176
4.3. Die Städtischen Sozialen Bewegungen in Porto Alegre vor der Re-Demokratisierung Brasiliens	184
4.4. Die Einbeziehung der Bürger in die politischen und planerischen Entscheidungsprozesse: Die demokratische Politik der 90er Jahre	192
4.4.1. Porto Alegre im Zeichen eines „neuen Planungsparadigmas“?	192
4.4.2. Der Ansatz des Bürgerhaushaltsplans	196
4.4.3. Stadtkongresse und <i>Cidade Constituinte</i> : Strategische Stadtplanung oder partizipative Gouvernamentalität?	205
4.4.3.1. Die Stadtkongresse von Porto Alegre	205
4.4.3.2. Das Projekt <i>Cidade Constituinte</i> und die partizipative Gouvernamentalität in Porto Alegre	210
4.4.4. Partizipation bei der Ausarbeitung eines demokratischen Stadtentwicklungsplanes: Der neue Plano Diretor (PDDUA) von Porto Alegre	221
4.4.5. Weitere bestehende Formen der Partizipation auf der kommunalen Ebene	227
4.4.6. Eine erste kritische Annäherung an das Objekt „partizipative Stadtplanung“ in Porto Alegre: Förderung von mehr Autonomie oder „Gouvernentalisierung“ der Bürgerbeteiligung?	232
4.5. Fallbeispiele: Darstellung und Analyse von vier Spezialstudien (CMDUA, Lomba do Pinheiro, PIEC, Novellierung PDDUA)	243
4.5.1. Fallbeispiel 1: Partizipation im Kontext einer demokratischen Institution – der Stadtentwicklungsbeirat von Porto Alegre (CMDUA)	244
4.5.1.1. Der CMDUA als Plattform der Demokratisierung der Stadtplanung	244
4.5.1.2. Analyse und kritische Beurteilung: Förderung von mehr direkter Demokratie oder Politik pro „ <i>growth machine</i> “?	249

4.5.2.	Fallbeispiel 2: Partizipation bei der Erstellung eines Stadtteilentwicklungskonzeptes in Porto Alegre – Der Stadtteil Lomba do Pinheiro im Lichte des Nachhaltigkeitsdiskurses	268
4.5.2.1.	Nachhaltigkeitsdiskurs in Porto Alegre: Von den ersten Diskursfragmenten über die (selektive) Diskursmaterialisierung bis hin zum „Diskursmissbrauch“	269
4.5.2.2.	Der Stadtteil Lomba do Pinheiro und das Projekt „Lomba der Zukunft“	277
4.5.2.3.	Kritische Beurteilung des speziellen Fallbeispiels Lomba do Pinheiro: Welche Stadtentwicklung?	290
4.5.3.	Fallbeispiel 3: Partizipation in der Politik des sozialen Wohnungsbaus am Beispiel des Programms PIEC und weiterer Großprojekte zur Sanierung von Favelas	305
4.5.3.1.	PIEC-Programm, sozialer Wohnungsbau und Bürgerbeteiligung	305
4.5.3.2.	Analyse und kritische Beurteilung des PIEC: Sozialer Wohnungsbau oder Modernisierung einer <i>growth machine</i> ?	328
4.5.4.	Fallbeispiel 4: Stadtplanung als offener Prozess. Das Beispiel des neuen Stadtentwicklungsplans von Porto Alegre (PDDUA)	337
4.5.4.1.	Partizipation in der Novellierung des PDDUA	338
4.5.4.2.	Analyse und kritische Beurteilung. Novellierung des PDDUA: Welche Partizipation?	355
4.6.	Fallbeispiel 5: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre	366
4.6.1.	Einführung: Eine alternative Sichtweise des Forschungsobjekts Bürgerhaushalt	366
4.6.2.	Darstellung des Forschungsobjektes <i>Orçamento Participativo</i> aus unterschiedlichen theoretischen und praxisbezogenen Perspektiven	369
4.6.2.1.	Der OP als eine öffentliche Sphäre und als Mittel der „Radikalisierung“ der Demokratie	370
4.6.2.2.	Der Bürgerhaushalt als ein Diskurs, als „Technology of Government“ oder als Mythos?	377
4.6.2.3.	Welches Forschungsobjekt?	411
4.6.3.	Der OP zwischen Anspruch und Wirklichkeit	412
4.6.3.1.	Die vermeintlichen Umverteilungseffekte des OP und die These der Inversion von Prioritäten	413
4.6.3.2.	Zur Frage der Erhöhung der Effektivität der Stadtverwaltung durch den OP	416

4.6.3.3. Die Rolle des Staates und die Frage der Entscheidungsmacht der Bürger bei der Abwicklung des OP von Porto Alegre	422
4.6.3.4. Schlussbemerkungen zum Fallbeispiel <i>Orçamento Participativo</i>	431
4.7. Interpretation der Ergebnisse: Einige Erklärungsversuche	437
5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK	453
6. LITERATURVERZEICHNIS	461
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	
Abbildung 1: Lage der Munizipien von Rio Grande do Sul mit mehr als 100.000 Einwohnern (Stand: Jahr 2007) und Lage der RMPA	142
Abbildung 2: Lage der „funktionellen Region“ Nr. 1 nach Proj. RUMOS 2015	144
Abbildungen 3a, 3b und 3c: Vergleich von ausgewählten Indikatoren zwischen den Landeshauptstädten Brasiliens (1991 und 2000)	149
Abbildungen 4a bis 4d: Einkommenskonzentration und Entwicklung des HDI in Brasilien und ausgewählten Landeshauptstädten	150
Abbildung 5: Armutsrate in der RMPA 1991 und 2000	152
Abbildungen 6a und 6b: Einkommenskonzentration, resp. Arbeitslosenquoten in der RMPA	153
Abbildung 7: Arbeitslosenquoten in ausgewählten Metropolitanregionen Brasiliens im Vergleich (2006 und 2007)	154
Abbildungen 8a und 8b: Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes von Brasilien, RS und Porto Alegre im Vergleich	157
Abbildung 9: Unterteilung der Kommune Porto Alegre in „Planungsregionen“(R)	246
Abbildung 10: Begutachtung von Projekten im CMDUA	251
Abbildung 11 „Elitisierte“ Bereiche von Porto Alegre	259
Abbildung 12: Beispiel von Vertikalisierung der Gebäude in einem traditionellen Stadtteil von Porto Alegre (Avenida Getúlio Vargas)	260
Abbildung 13: Lage des Projektes Terra Ville in Porto Alegre	261
Abbildung 14: Gewichtung von Kriterien bzw. Interessen bei der Genehmigung von Projekten beim CMDUA	263
Abbildung 15: Lage bestehender Vilas in Porto Alegre und des Projektes Lomba der Zukunft	278

Abbildung 16: Reglementierte vs. nicht reglementierte bebaute Bereiche innerhalb des Einzugsgebietes des Projektes „Lomba der Zukunft“	279
Abbildungen 17a und 17b: Beispiele von konkreten Maßnahmen, die im Rahmen des Projektes „Lomba der Zukunft“ realisiert wurden	287
Abbildung 18: Erster Zonierungsplan der Region Lomba do Pinheiro. Darstellung der Wohnungsnutzungs- und Naturschutzbereiche: Bestandsaufnahme und Vorschläge für zukünftige Besiedlungen	288
Abbildung 19: Standort des Programms PIEC und Lage der „illegalen“ Siedlungen von Porto Alegre (Stand 2005)	315
Abbildungen 20a und 20b: „Illegale“ Siedlungen und Grünflächen innerhalb des PIEC-Programms	316
Abbildung 21: Nutzungsfunktionen innerhalb des Einzugsgebietes von PIEC und Lage des Loteamento Progresso.	321
Abbildung 22: Detaillierte Kartierung der funktionalen Nutzungen im Projekt Loteamento Progresso (Stand: April 2007)	323
Abbildung 23: Erschließungsstraße im Loteamento Progresso (Diretriz 607)	324
Abbildung 24: Räumlicher Zusammenhang zwischen den wichtigsten Favela-Sanierungen und anderen baulichen Großprojekten	332
Abbildungen 25a, 25b und 25c: Gebäudehöhe in der Makroregion 1 von Porto Alegre gemäß dem Stadtentwicklungsplan (PDDUA)	357
Abbildung 26: Schutz des Baukulturerbes: Vorschläge der Regierung vs. Vorschläge der „Zivilgesellschaft“	359
Abbildung 27: „Strukturen des Bürgerhaushaltes“ als (Diskurs-)Dispositive	386
Abbildung 28: Zyklus des OP von Porto Alegre als ein (Diskurs-)Dispositiv	386
Abbildungen 29a u. 29b: Instanzen der Bürgerbeteiligung als Bestandteil der partizipativen Gouvernementalität in Porto Alegre	398
Abbildung 30: Verteilung der öffentlichen Investitionen in Projekten des sozialen Wohnungsbaus (nach „OP-Regionen“), im Verhältnis zum Anteil der Bewohner nicht reglementierter Siedlungen	430
Abbildung 31: Beispiel von Marketing über den OP von Porto Alegre	435

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Schematische Darstellung des theoretischen Rahmens der Dissertation und Einschätzung des Erklärungspotentials der jeweiligen Ansätze in Bezug auf ausgewählte Forschungsgegenstände	128
---	-----

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung in Brasilien, im Bundesland Rio Grande do Sul und in Porto Alegre, 1960-2010 (Angaben zur Gesamtbevölkerung und jährliche Wachstumsraten in %)	141
Tabelle 3: Angewandte Forschungsmethoden (empirische und andere)	169
Tabelle 4: Die Stadtkongresse von Porto Alegre im Überblick	209
Tabelle 5: Disparität bei der Begutachtung von Projekten im CMDUA	254
Tabelle 6a bis 6d: Bürgerbeteiligung im Novellierungsprozess des Stadtentwicklungsplans (PDDUA) während des Jahres 2007	346f
Tabelle 7: Veränderungsvorschläge zum Gesetzentwurf des Bürgermeisters von Porto Alegre im Rahmen der Diskussionen im Gemeinderat ab November 2007	353
Tabelle 8: Verbreitung des OP-Diskurses durch das Internet	384
Tabelle 9: Gesamte öffentliche Investitionen der Kommune Porto Alegre im Zeitraum 1991-2000 und im Jahr 2003	427
Tabelle 10: Reihenfolge der Prioritäten der Bürger im Zeitraum 1992-2006	427
Tabelle 11: Gesamtausgaben der Kommune Porto Alegre nach Themenbereichen in unterschiedlichen Zeiträumen	429

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social / "Stadtbereiche von sozialen Interessen"
AG	Arbeitsgruppe
CAR	Centros Administrativos Regionais / Regionale Verwaltungszentren
CAUGE	Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento/technischer Ausschuss der Stadtverwaltung
CMDUA	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental
CMPA	Câmara Municipal de Porto Alegre / Gemeinderat von Porto Alegre
COMATHAB	Conselho Municipal de Habitação e Acesso à Terra / demokratischer Beirat aus dem Bereich der Sozialwohnungsbaupolitik
COP	Conselho do Orçamento Participativo / Beirat des Bürgerhaushaltes
COREDES	Conselhos Regionais de Desenvolvimento / Regionalentwicklungsbeiräte von RS
CRC	Coordenação de Relações com a Comunidade/Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit

CROP	Coordenação Regional do Orçamento Participativo /regionales Koordinierungsbüro für OP-Angelegenheiten
DEM HAB	Departamento Municipal de Habitação/ Wohnungssekretariat von Porto Alegre
ERB	„Estações de Rádio base“ / Funkstationen der Telefongesellschaften
FE	Fórum das Entidades/„Forum der Organisationen“ (meistens NRO aus Porto Alegre)
GAPLAN	Gabinete de Planejamento / Planungskabinett des Oberbürgermeisters
GPL	Grupo de Planejamento Local / lokale Planungsgruppe des Stadtteils Lomba do Pinheiro
GPO	Gabinete de Programação Orçamentária / Finanzkabinett des Oberbürgermeisters
HDI	<i>Human Development Index</i> / Index für menschliche Entwicklung
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística / Statistisches Bundesamt Brasiliens
NRO	Nicht-Regierungsorganisationen
OP	Orçamento Participativo / Bürgerhaushalt
PA	Porto Alegre
PDDUA	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental / Stadtentwicklungsplan von PA
PIEC	Programa Integrado Entrada da Cidade
PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre / Stadtverwaltung von PA
PRF	Programa de Regularização Fundiária / “Programm zur Regulierung des Bodenwesens“
RMPA	Região Metropolitana de Porto Alegre / Metropolitanregion von PA
RS	Rio Grande do Sul
SB	Soziale Bewegungen
SERGS	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul / Gesellschaft der Ingenieure von Rio Grande do Sul
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil / Dachverband der Organisationen und Unternehmen aus dem Bereich des Bausektors (Straßenbau, Immobilien, etc.)
SPM	Secretaria de Planejamento Municipal / Planungssekretariat von PA

SSB	Städtische Soziale Bewegungen
UAMPA	União das Associações dos Moradores de Porto Alegre / Dachverband der Einwohnervereine von PA
UOC	Operação Urbana Consorciada / Projekt der Öffentlich-Privaten Partnerschaft, insbesondere im Bereich Städtebau

Kurzfassung

Auf der Grundlage von empirischen Untersuchungen in der Stadt Porto Alegre und Erkenntnissen aus mehreren theoretischen Ansätzen wird in dieser Dissertation das Ziel verfolgt, einen Beitrag für ein besseres Verständnis von Verfahren der direkten Bürgerbeteiligung auf der lokalen Ebene zu leisten.

Vor allem seit den 1990er Jahren hat die Frage der demokratischen Entscheidungsfindung in den Bereichen Stadtplanung und Stadtverwaltung sowohl in Brasilien als auch in anderen Ländern zunehmende Aufmerksamkeit gewonnen. Wissenschaftler verschiedener Disziplinen wie z.B. der Soziologie, Geographie und Politikwissenschaft beschäftigen sich intensiv mit der Untersuchung diverser Verfahren und Institutionen der Direkten Demokratie, wobei ihre Herangehensweisen sich sowohl methodologisch als auch theoretisch unterscheiden. Direkte Bürgerbeteiligung wird dabei von der überwiegenden Mehrheit der Partizipationsforscher und von den Angehörigen des *Mainstreams* der „partizipativen/deliberativen“ Demokratietheorie als ein vielversprechender Mechanismus zur Korrektur von Missständen in der Politik gesehen.

Die meisten Verfechter dieses *Mainstreams* heben Porto Alegre als eine Stadt hervor, die in der Frage der demokratischen Entscheidungsfindung quasi „Modellcharakter“ hat. In einigen Untersuchungen wird behauptet, dass in dieser Stadt Bürgerbeteiligung als ein effektives Mittel der Bekämpfung von sozialen Ungleichheiten fungiert. Maßgeblich habe vor allem der sogenannte Bürgerhaushalt zum *Empowerment* der unterprivilegierten sozialen Gruppen, zu *mehr Effektivität* in der Politik der Kommunalregierung und nicht zuletzt auch zur „*Inversion von Prioritäten*“ beigetragen (siehe z.B. Abschnitt 4.6.3). Diese These der „*Inversion von Prioritäten*“ ist in der Literatur zum Bürgerhaushalt weit verbreitet. Sie besagt, dass dank der Existenz des Bürgerhaushaltes die öffentlichen Investitionen in Porto Alegre bevorzugt und mehrheitlich in solchen Stadtbereichen getätigt werden, in denen überwiegend sozial schwache Bevölkerungsgruppen leben. Außerdem beinhaltet diese These die Andeutung, dass durch die direkte Bürgerbeteiligung grundlegende Transformationen in den Machtstrukturen und in der lokalen Gesellschaft eingetreten seien (vgl. Kap. 4.6 in dieser Arbeit).

Die im Rahmen dieser Arbeit erzielten Ergebnisse geben jedoch deutliche Hinweise darauf, dass weite Teile dieser Annahmen revidiert und korrigiert werden müssen. Die empirischen Forschungsergebnisse verweisen nicht nur auf bestehende irreführende Interpretationen vermeintlicher Folgen oder „Effekte“ von direkter Bürgerbeteiligung in Porto Alegre, sondern auch auf mangelhafte theoretische Erkenntnisse zu den im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Verfahren der Einbeziehung der Bürger in Prozesse der demokratischen Entscheidungsfindung auf der lokalen Ebene der Politik bzw. in Bereichen der Stadtplanung und Stadtverwaltung.

Bei der Analyse und Interpretation der empirischen Daten und Informationen wurden theoretische Ansätze und Erkenntnisse herangezogen, die von den Autoren des *Mainstreams* des „partizipativen/deliberativen“ Verständnisses von Demokratie üblicherweise vernachlässigt werden. Dazu gehören etwa Erkenntnisse von Verfechtern poststrukturalistischer diskurstheoretischer Ansätze und Gouvernamentalitätsforschern (nach Foucault) oder auch postmarxistische Ansätze wie beispielweise das Konzept der *Growth Machine* von Logan und Molotch, dessen Erklärungspotential für Prozesse des Stadtwachstums im aktuellen brasilianischen gesellschaftlichen Kontext bereits nachgewiesen wurde (vgl. Abschnitt 2.3.2 in der vorliegenden Arbeit).

Die von Ferreira (2003) in Bezug auf São Paulo beschriebenen Merkmale einer *Growth Machine* – z.B. die Bildung von Wachstumskoalitionen und die Konzentration von finanziellen Ressourcen in ausgewählten Bereichen der Stadt und in Themenbereichen, die offensichtlich nicht der Bekämpfung sozialer Probleme dienen – sind auch in Porto Alegre zu finden, wenngleich in geringerem Umfang. Aus diesen und anderen Gründen, die im Verlauf des Kapitels 4 dargelegt werden, kann Porto Alegre wie São Paulo als eine *Growth Machine* im Sinne des genannten theoretischen Konzeptes bezeichnet werden.

Dass in Porto Alegre ein eng verflochtenes Netz von Institutionen und Verfahren der Direkten Demokratie besteht (wie inzwischen auch in vielen anderen brasilianischen Großstädten), ist nicht zu übersehen. Gerade dieses Phänomen der Anhäufung von Institutionen und Verfahren der Direkten Demokratie überall in Brasilien hat den Verfasser dazu bewogen, das Foucault'sche Konzept der *Gouvernementalität* um die Variante der *partizipativen Gouvernementalität* zu erweitern (siehe u.a. Abschnitt 4.4.3). Dieses abgewandelte Konzept wird vom Verfasser als eine analytische Kategorie verstanden, die dazu beitragen soll, den aktuellen demokratisch-partizipativen Kontext Brasiliens besser zu erklären. Diese Weiterentwicklung ist ein wichtiger Beitrag zu einem besseren Verständnis von Verfahren der Einbeziehung der Bürger in Prozesse der demokratischen Entscheidungsfindung.

Die kritische Auseinandersetzung mit bestehendem Wissen und die Einordnung des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre (je nach herangezogenem theoretischen Hintergrund) als Mythos, als politischer Diskurs und/oder als Bestandteil einer partizipativen *Gouvernementalität* (bzw. als eine *Technology of Government*) ist ein weiterer zentraler Beitrag dieser Arbeit. Das Image von Porto Alegre als *Stadt der Demokratie* – ein Image, das sich unter anderem (und nicht zuletzt) auf die irreführende These der *Inversion von Prioritäten* stützt – wurde dabei in Frage gestellt. Bei genauerer Betrachtung entpuppen sich sowohl die Bezeichnung *Stadt der Demokratie* als auch die genannte These als Bestandteile einer Öffentlichkeitsarbeit, die seit den 1990er Jahren in Porto Alegre vor allem seitens der regierenden politischen Kräfte gefördert und sehr geschickt praktiziert wird. Rund um das allgemeine Thema Bürgerbeteiligung und insbesondere auch um das spezifische Thema Bürgerhaushalt entstand eine Diskurskoalition, deren Bandbreite von hohen Partei- und Staatsfunktionären über Vertreter von NRO, Forschern und renommierten Wissenschaftlern aus vielen Ländern bis hin zu den Bewohnern von Slumvierteln reicht.

Diese Diskurskoalition hatte anfänglich dazu beigetragen, dass die Erfahrungen mit neuen Verfahren der Bürgerbeteiligung auf der lokalen Ebene von Porto Alegre – vor allem ab der ersten Hälfte der 1990er Jahre – verbreitet und sogar weltweit bekannt geworden sind. In diesem Sinne kann eine solche Diskurskoalition in gewisser Hinsicht vorteilhaft sein (z.B. hinsichtlich der Verbreitung von Idealen der Direkten Demokratie, der Förderung von Demokratisierung der Planung und Politik etc.). Doch wie Kapitel 4.6.2.2 darlegt, trägt diese Diskurskoalition rund um den Bürgerhaushalt nicht notwendigerweise zu einem besseren Verständnis des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre und anderer Verfahren der Direkten Demokratie bei.

Eher ist das Gegenteil der Fall: Indem die meisten Beteiligungsforscher, die Porto Alegre untersuchen, sich überwiegend mit Veröffentlichungen von Autoren aus dem Bereich der Bürgerhaushaltsforschung beschäftigen, vernachlässigen sie wertvolle Erkenntnisse von Autoren anderer Forschungsrichtungen, wie z.B. der Segregationsforschung. Bürgerhaushaltsforscher und andere Beteiligungsforscher waren bislang nicht wirklich in der Lage, den demokratisch-partizipativen Kontext von Porto Alegre angemessen zu analysieren. Die Mystifizierung von Institutionen der Direkten Demokratie und insbesondere

des Bürgerhaushaltes als Instrumente, die zu einer „Radikalisierung“ der Demokratie auf der lokalen Ebene von Porto Alegre geführt haben sollen, hat im Grunde genommen dazu geführt, dass die Realität irreführend interpretiert wurde. Dabei wurde übersehen, dass Bürgerbeteiligung nicht nur in Porto Alegre, sondern auch andernorts in Brasilien heute sehr oft eher als eine *Technology of Government* im Sinne von Verfechtern des Gouvernamentalitätsansatzes (dazu Abschnitt 4.6.2.2) fungiert. Als solche führt Bürgerbeteiligung zwar zu mehr Legitimation der von der Regierung vorgeschlagenen Maßnahmen, sie ist jedoch nicht unbedingt ein Instrument, das zu einer ernsthaften Vertiefung der Demokratie führt, und schon gar nicht zu grundlegenden Transformationen bestehender Machtstrukturen in der Gesellschaft.

Obige Mystifizierung hat letztendlich zur Verschleierung der Tatsache geführt, dass sich Porto Alegre auch in Zeiten *partizipativer Gouvernamentalität* im Sinne einer *Growth Machine* „entwickelt“ hat und dass die dort implementierten Planungsmaßnahmen zu ähnlichen Ergebnissen geführt haben wie auch die Planung und Verwaltung anderer brasilianischer Städte vergleichbarer Größe.

In Hinblick auf die Erstellung eines möglichen Entwicklungsszenarios für Porto Alegre und auf eine Beantwortung der Frage aus dem Untertitel dieser Dissertation ist angesichts der geschilderten Ergebnisse anzunehmen, dass Porto Alegre in den kommenden Jahren weniger durch das „Bild“ einer sozial(räumlichen) und gerechteren Stadt – etwa im Sinne des Konzeptes der autonomen Gesellschaft von Castoriadis/Souza (Abschnitt 2.2.4) – geprägt sein wird, sondern eher durch das „Bild“ einer *Growth Machine* im Sinne des theoretischen Ansatzes von Logan und Molotch.

Summary

Based on both empirical research conducted in the city of Porto Alegre and on insights from several theoretical approaches, this thesis aims to contribute to a better understanding of democratic processes involving direct citizen participation at the local level.

Particularly since the 1990s, the question of democratic decision-making in the fields of urban planning and administration has gained increasing attention in Brazil, as well as in other countries. Researchers from different disciplines, such as sociology, geography and political science extensively deal with the study of various procedures and institutions of direct democracy. A significant share of researchers focusing on participation follow the mainstream of participatory/deliberative democracy theory and see direct citizen participation as a promising mechanism to correct abuses in politics.

Most adherents of this mainstream see Porto Alegre as a city which virtually acts as a model in terms of democratic decision-making. Some studies claim that citizen participation functions as an effective means of combating social inequalities in this city: According to them, participatory budgeting has not only significantly contributed to the empowerment of underprivileged social groups but it has also improved the local government's effectiveness in politics and thereby contributed to the “inversion of priorities” (see, e.g., chapter 4.6.3). The hypothesis on the “inversion of priorities” is widespread in literature regarding participatory budgeting. It states that through the existence of participatory budgeting in Porto Alegre, public investments are preferably and predominantly implemented in city areas with high shares of poor citizens. In addition, this hypothesis implies the assumption that fundamental transformations in power structures and in the local community are taking place through direct citizen participation.

The study at hand, however, suggests that large parts of these assumptions need to be revised and rectified. The results of the empirical research not only reveal existing misleading interpretations of alleged consequences or “effects” of direct citizen participation in Porto Alegre, but they also point to unsatisfactory theoretical insights concerning the citizens’ involvement in processes of democratic decision-making in the fields of urban planning and urban management.

In the course of the analysis and interpretation of the empirical data and information, alternative theoretical approaches and insights usually neglected by the authors of the mainstream of participatory/deliberative understanding of democracy, were considered. These include insights from poststructuralist discourse-theoretical approaches and from governmentality researchers (in accordance with Foucault), and also insights from the post-Marxist approaches according to Logan and Molotch (concept of “Growth Machine”). The explanatory potential of this concept to the questions of urban growth in the current Brazilian social context has been already demonstrated (see chapter 2.3.2).

The features of a “Growth Machine”, for instance the formation of growth coalitions and the concentration of financial resources in selected city areas as well as in subject areas that are not directed towards the abatement of social problems, are described by Ferreira (2003), particularly with regard to the city of São Paulo. Although to a lesser extent, these features can also be found in Porto Alegre (see, e.g., chapter 4 of this thesis). For these reasons, Porto Alegre can (similarly to São Paulo) be considered as a “Growth Machine” according to the theoretical approach of John Logan and Harvey Molotch.

The existence of a tightly interlaced network of democratic institutions and participatory procedures in Porto Alegre (as in many other Brazilian cities) cannot be ignored. Notably the phenomenon of accumulation of institutions and procedures of direct democracy all over Brazil has led the author to extend the Foucaultian concept of governmentality to the variant of participatory governmentality (see chapter 4.4.3). The author conceives this modified approach as an analytical category that should help explain the current democratic-participatory context in Brazil in a more thorough manner. The extension of this theoretical concept is an important contribution of this work to a better understanding of the processes involving citizens in democratic decision-making.

Other key contributions of this study are the critical reviews of some assumptions about participatory procedures existing in Porto Alegre as well as the classification of the participatory budgeting of this city into different analytical categories (depending on the theoretical background): as a myth, as a political discourse and/or as a technology of government (i.e., as a component of participatory governmentality). The term “city of democracy” used to describe Porto Alegre with a strong positive connotation was thereby questioned. Indeed, a closer examination reveals that both this term and the aforementioned hypothesis on the “inversion of priorities” are products of an effective political marketing implemented since the 1990s by the ruling political forces of Porto Alegre. A discourse coalition has arisen around the general issue concerning citizen participation (and especially around participatory budgeting), ranging from high-level officials of political parties and the government, through NGO representatives, researchers and leading scientists from many foreign countries, to the residents of slum areas.

This discourse coalition has been contributing since the first half of the 1990s to an almost worldwide dissemination of experiences on new methods concerning citizen participation in Porto Alegre. In this sense, such a discourse coalition may be useful and advantageous in

some respects (e.g. regarding the dissemination of ideals on direct democracy, the promotion of democratization on planning and policy, etc.).

However, nowadays this discourse coalition does not necessarily contribute to a better understanding of participatory budgeting in Porto Alegre and on other methods of direct democracy, as chapter 4.6.2.2 outlines. In fact, quite the opposite is likely to be the case: As most researchers studying participation in Porto Alegre primarily deal with publications by authors coming from the field of research on participatory budgeting, they neglect valuable insights from authors of other fields of research (e.g. research on social segregation). So far, neither researchers focusing on participatory budgeting nor other experts on citizen participation have really been able to analyse the democratic-participatory context of Porto Alegre appropriately. The mystification of institutions concerning direct democracy and in particular the mystification of participatory budgeting as an instrument that should have led to a “radicalisation” of democratisation at the local level in Porto Alegre, has basically led to the fact that reality has been interpreted misleadingly. It has been overlooked that citizen participation today frequently is likely to work as a technology of government, as defined by the adherents of the governmentality approach (chapter 4.6.2.2) – in Porto Alegre and elsewhere in Brazil. As such, public participation yields greater legitimacy of measures proposed by the government, but it is not necessarily a tool that leads to a serious deepening of democracy and it certainly does not lead to fundamental transformations of existing power structures in society.

The mystification mentioned above has eventually led to the concealment of the fact that the “development” of the city of Porto Alegre (also in times of participatory governmentality) during the 1990s and in the new century rather resembles the idea of the “Growth Machine”. Furthermore, the planning measures implemented in Porto Alegre have led to similar results as in other big cities in Brazil.

Regarding possible scenarios for the future development of Porto Alegre and regarding the answer to the question of the thesis’ subtitle, one can assume that Porto Alegre will be less characterised by the “image” of a socially and spatially more equitable city (in sense of the concept of the autonomous society by Castoriadis/ Lopes de Souza, see chapter 2.2.4) during the next few years –. It is more likely that it will be characterised by the “image” of a growth machine in terms of the theoretical approach by Logan and Molotch.

Resumo

Com base em pesquisas empíricas realizadas na cidade de Porto Alegre e também em conhecimentos de várias concepções teóricas, o autor deste trabalho persegue o objetivo de trazer uma contribuição científica para um melhor entendimento de processos democráticos que envolvem a participação cidadã direta no nível local de governo, especialmente na área do planejamento e gestão urbanos.

A questão das tomadas de decisões democráticas na área do planejamento e gestão urbanos ganhou, sobretudo a partir dos anos de 1990, crescente atenção, tanto no Brasil como em outros países. Cientistas sociais de deferentes disciplinas como sociologia, geografia e ciências políticas ocupam-se intensivamente na investigação tanto de processos participativos como de instituições da democracia direta e, ocasionalmente, se utilizam de variados método de pesquisas e de diferentes conhecimentos teóricos. A participação direta é vista, pela maioria dos pesquisadores e teóricos que seguem o *mainstream* da teoria

democrática “participativa/deliberativa”, quase como que um promissor “mecanismo de reparação” de imperfeições na política.

A maior parte dos seguidores deste *mainstream* aponta Porto Alegre como uma espécie de “cidade modelo” em termos de tomada de decisão democrática. Em alguns estudos se assume que participação direta, na área do planejamento e gestão desta cidade, estaria contribuindo, entre outras coisas, para a diminuição das desigualdades sociais. Em especial o orçamento participativo teria contribuído sobremaneira para com o *empoderamento* de grupos sociais desfavorecidos, para uma *maior efetividade* da política do governo municipal e, sobretudo, também para a *inversão de prioridades* no âmbito da implementação de políticas públicas (vide sub-capítulo 4.6.3). Esta tese da inversão de prioridades encontra-se, atualmente, bastante disseminada na literatura voltada para o estudo de orçamentos participativos. Tal tese afirma que (aqui formulada de forma resumida e muito simplificada), graças à existência do orçamento participativo, a maior parte dos investimentos financeiros da municipalidade seria efetivada naquelas áreas da cidade que são habitadas pela população mais pobre. Além disso, essa tese sugere que processos de participação direta estariam contribuindo efetivamente para transformações nas estruturas de poder na sociedade local (vide capítulo 4.6 desta tese).

No entanto, este trabalho indica que partes dessas afirmações e pressupostos necessitam ser corrigidas e/ou revidadas. Os resultados das pesquisas empíricas indicam tanto a existência de interpretações enganosas sobre supostos resultados ou “efeitos” de processos de participação direta em Porto Alegre, como a falta de conhecimentos teóricos que possam oferecer uma adequada explicação dos processos pesquisados em Porto Alegre.

Na análise e interpretação dos dados empíricos e informações coletados, o autor se apoiou em concepções teóricas que, normalmente, vem sendo ignoradas pelos autores pertencentes ao *mainstream* da teoria democrática mencionada acima. A título de exemplo podem ser citadas: as concepções teóricas da análise do discurso e da governamentalidade (ambas na linha de Foucault), além da abordagem teórica pós-marxista desenvolvida pelos sociólogos americanos Logan e Molotch (conceito de *Growth Machine*), cujo potencial explicativo sobre processos de crescimento urbano no atual contexto social brasileiro já foi efetivamente comprovado (para maiores detalhes sobre estas concepções teóricas vide capítulo 2.3).

Ainda que em menor escala, os fatores e características relacionados a São Paulo (tais como *formação de coalizões* de interesses em torno do objetivo geral de fomentar o crescimento urbano, além da *concentração de recursos públicos financeiros em determinadas áreas geográficas selecionadas da cidade* e em funções políticas que não necessariamente aquelas voltadas ao combate de problemas sociais), são encontrados também em Porto Alegre – fatores esses que, ao lado de outros, levaram o urbanista e economista Ferreira (2003) a classificar aquela cidade como uma *growth machine*. Por estes e outros motivos expostos ao longo do capítulo 4, Porto Alegre pode ser, também, classificada como uma *growth machine* em conformidade com a concepção teórica de Logan e Molotch.

A existência de uma densa rede de instituições de democracia direta e vários mecanismos de participação cidadã em Porto Alegre (assim como também em várias outras grandes cidades brasileiras) não pode ser ignorada e tampouco menosprezada. Justamente este fenômeno da multiplicação e acumulação de instituições e mecanismos de democracia participativa em todo o Brasil, levou o autor do presente trabalho a expandir o conceito foucaultiano de governamentalidade para *governamentalidade participativa* (vide p. ex.

Capítulo 4.4.3). Este conceito “adaptado” é entendido pelo autor como uma categoria analítica que deverá contribuir para um melhor esclarecimento do atual contexto democrático-participativo do Brasil. A adaptação/expansão deste conceito teórico é uma importante contribuição deste trabalho para o melhor entendimento de mecanismos de inclusão dos cidadãos em processos de tomada de decisões democráticas.

A análise crítica de alguns pressupostos (teóricos e práticos) a respeito de processos participativos existentes em Porto Alegre e a classificação do orçamento participativo daquela cidade (dependendo do pano de fundo teórico destacado) ora como um *mito*, ora como um *discurso político* e/ou ainda como parte integrante da *governamentalidade participativa* (resp. como uma “*técnica de governo*”), representam outras importantes contribuições deste trabalho. No âmbito desta abordagem crítica, a “imagem” ou “fama” de Porto Alegre como “cidade da democracia” foi posta em questionamento. Esta imagem, que tem uma interpretação conotativa positiva, se apóia *inter alia* (mas especialmente também) na tese da *inversão de prioridades*. No âmbito de uma análise profunda e apurada, não só esta denominação *cidade da democracia*, mas, também, a *tese da inversão de prioridades*, revelam-se como produtos de um *marketing* político (ou seja, de trabalho de relações públicas) bem elaborado que vem sendo implementado em Porto Alegre desde de os anos 1990 por aquelas forças políticas que se encontram no poder. Em torno do tema da participação popular e, especialmente, em torno do orçamento participativo, desenvolveu-se uma coalizão discursiva (*Diskurskoalition*), em cuja composição se incluem sujeitos advindos de diferentes “âmbitos sócio-culturais”: desde importantes membros de partidos políticos e altos funcionários públicos, passando por representantes de organizações não-governamentais e movimentos sociais, pesquisadores e renomados cientistas sócias de diferentes países até moradores das favelas.

Essa coalizão discursiva contribuiu, sobretudo durante os anos 1990, para a disseminação de conhecimentos sobre novos processos de participação cidadão existentes na cidade de Porto Alegre. Não por acaso, a experiência do orçamento participativo se tornou conhecida mundialmente. Neste sentido, esse tipo de coalizões discursivas, pode ter suas vantagens e, portanto, as mesmas devem ser valorizadas (p.ex. devido ao fato de contribuir para com a divulgação de ideais de democracia direta e de exigências normativas em torno de uma maior democratização das ações do planejamento e outras ações políticas). No entanto, de acordo com as exposições contidas no capítulo 4.6.2.2, a referida coalizão discursiva não tem contribuído, nos últimos anos, para um melhor entendimento sobre o orçamento participativo de Porto Alegre e outros mecanismos de participação direta existentes nesta e em outras cidades brasileiras. Ao invés disso, está acontecendo justamente o contrário: uma vez que a maioria dos investigadores que, durante as últimas duas décadas, tem estudado a participação popular em Porto Alegre se ocupa, predominantemente, com publicações realizadas por pesquisadores do orçamento participativo, conhecimentos adquiridos por pesquisadores de outras áreas, como por exemplo, aqueles gerados por pesquisadores da segregação social são menosprezados.

Até o momento, investigadores do orçamento participativo e outros pesquisadores da participação popular não conseguiram explicar satisfatoriamente o real contexto democrático-participativo de Porto Alegre. A mistificação de certas instituições da democracia direta e, especialmente, do orçamento participativo – como instrumentos que, em Porto Alegre, estariam levando a uma radicalização da democracia do nível local – acabou provocando uma enganosa interpretação da realidade. Neste contexto de mistificação, foi negligenciado (ou simplesmente não percebido) o fato de que participação

popular se tornou, não só em Porto Alegre, mas também em outras partes do Brasil, uma “tecnologia de governo”, (*technology of government*), no sentido aplicado pelos seguidores do conceito foucaltiano de governamentalidade (vide sub-capítulo 4.6.2.2). Como tal, participação contribui, sem dúvidas, para uma maior legitimação das ações governamentais e dos projetos sugeridos pelos administradores públicos. Porém, vista por esta ótica, a mesma não pode ser entendida como um instrumento que, necessariamente, leva a um aprofundamento da democracia e muito menos a uma efetiva transformação das estruturas de poder na sociedade.

No fundo, a referida mistificação obscureceu tanto o fato de que Porto Alegre, mesmo em tempos de *governamentalidade participativa*, continuou se desenvolvendo (ou melhor, crescendo) em conformidade com a ideia de *growth machine*, como, também, o fato de que as ações, tanto do poder público como da iniciativa privada realizadas nessa cidade, provocaram resultados muito semelhantes àqueles resultados alcançados em outras cidades brasileiras de porte semelhante.

Esforços analíticos no sentido de esboçar um possível cenário de desenvolvimento urbano em Porto Alegre e também no sentido de responder a pergunta exposta no subtítulo desta tese de doutorado, sugerem que Porto Alegre irá se caracterizar, nos próximos anos, não como uma cidade que se desenvolve de acordo com os preceitos da teoria da sociedade autônoma – teoria essa desenvolvida por Castoriadis e adaptada ao caso brasileiro pelo geógrafo Lopes de Souza – e sim muito mais como uma cidade que cresce em conformidade com a abordagem dos sociólogos Logan e Molotch, ou seja, como uma *growth machine*.

1. EINLEITUNG

„[D]a ich beschlossen habe, an allem zu zweifeln, was nicht klar und eindeutig ist (...), sehe ich mich als Erstes gezwungen, an jenen (...) Gewissheiten zu zweifeln, die die Philosophie so ungeprüft in die Welt setzt“ (Richard David Precht: „Wer bin ich - und wenn ja, wie viele?“, 2007, S. 57).

1.1. Problemdarstellung, Ziele der Arbeit und Vorgehen

Die vorliegende Arbeit analysiert in kritischer Weise das aktuelle Stadtentwicklungskonzept der Stadt Porto Alegre, wobei die Frage der Bürgerbeteiligung an Prozessen der Stadtplanung und -verwaltung im Vordergrund der Untersuchung steht. Das aktuelle Stadtentwicklungskonzept von Porto Alegre wurde im Laufe der 1990er Jahre nach und nach mit der Bevölkerung ausführlich diskutiert und auch im Rahmen einer Verwaltungsreform teilweise umgestaltet, wobei nicht übersehen werden sollte, dass eine relativ starke Kontinuität im Planungsverständnis zu beobachten ist. Im Jahr 2000 trat der neue Stadtentwicklungsplan in Kraft und gilt seither als Gesetzgebung für den Städtebau. In diesen Plan sind allerdings viele Elemente aus dem alten Planwerk des Jahres 1979¹ eingeflossen (siehe Abschnitt 4.4.4).

Bei genauer Betrachtung kann man sogar sagen, dass trotz *neuer Versprechen*² und *neuer Diskurse* (z. B. Partizipationsdiskurs) die Stadtplanung in Porto Alegre bestimmten Pfaden folgt, die weit in die Geschichte der Planung zurückreichen³. Abgesehen davon gibt es auch Anzeichen der Herausbildung einer neuen Phase in der Planungsdiskussion⁴. Unabhängig von Kontinuitäten im lokalen

¹ Dieses Planwerk aus den 1970er Jahren wurde vor allem im Zusammenhang mit den Diskussionen über die Erstellung des neuen Stadtentwicklungsplanes überarbeitet. Kritisiert wurde dabei vor allem die funktionalistische und stark technokratische Perspektive. (Vgl. u. a. FERRETTI 1993). Dieses Thema wird im Verlauf des Unterkapitels 4.4 ausführlich diskutiert.

² Wie z.B. die Idee der „Deteknifizierung“ der Planung und die der Integration ausgeschlossener sozialer Gruppen u.a. durch die „Politisierung“ der Planung, sowie durch die Bevorzugung und Lenkung von öffentlichen Investitionen in die benachteiligten Wohnbereiche der Stadt.

³ Der Vergleich aktueller städtebaulicher Maßnahmen mit Maßnahmen aus früheren Phasen des Stadtplanungsprozesses von Porto Alegre (vgl. z. B. PESAVENTO 1996; ALMEIDA 2004; ABREU FILHO 2006) zeigt, dass sich sowohl die bevorzugten städtebaulichen Maßnahmen (z. B. wirtschaftliche Revitalisierung bestimmter Stadtteilbereiche oder der Ausbau der Verkehrsachsen) als auch die Begründungen bzw. die politischen Rechtfertigungen für diese städtebaulichen Maßnahmen im Laufe der Zeit kaum verändert haben (mehr dazu im Unterkapitel 4.2).

⁴ Vor allem in den 1990er Jahren setzten sich intensive Debatten über mögliche neue Formen der Stadtentwicklung bzw. über die „Gestaltung“ einer neuen Stadtpolitik durch (so wie auch in anderen Städten Brasiliens). Dabei wurde vor allem die Frage der Einbeziehung der Bürger in den

Planungsverständnis und auch von der Tatsache, dass die Veränderungen in Porto Alegre nicht in einem politisch-gesellschaftlichen Vakuum sondern direkt in Verbindung mit Transformationen in nationalem Kontext stattgefunden haben, wurden in Porto Alegre dennoch bestimmte Prozesse initiiert (vor allem im Bereich der Verwaltung), die im Laufe der 1990er Jahre (und selbst heute noch) von vielen Forschern durchaus als innovativ angesehen werden – sowohl im Verhältnis zum brasilianischen Kontext als auch im internationalen Vergleich. Ausschlaggebend hierfür ist der Prozess des Bürgerhaushaltes, welcher zurzeit in verschiedenen Ländern der Welt praktiziert wird (siehe Abschnitt 4.4.2 und Unterkapitel 4.6)⁵.

Die etwa Mitte der 1980er Jahre initiierte „neue“ Politik⁶ hatte sich die Demokratisierung der lokalen Planungs- und Verwaltungspolitik zum Ziel gesetzt, wobei die Einbeziehung der Bevölkerung in die Entscheidungsfindung als Voraussetzung für diese Demokratisierung ein wichtiger Aspekt war. Porto Alegre fand dabei besondere Beachtung, weil es die dort eingeführte „radikale demokratische“⁷ Politik in Brasilien bis dato in der Tat so noch nicht gegeben hatte. *Trotzdem sollte nicht übersehen werden: Was damals in Porto Alegre stattgefunden hat, ist auch eine direkte Folge von Prozessen, die auf gesamt-nationaler Ebene Brasiliens (wenn auch in etwas abgeschwächter Form) stattgefunden haben.* Man muss davon ausgehen, dass es ohne die Demokratisierung des Landes Mitte der

Planungsprozess stark betont. Die Erstellung des neuen Stadtentwicklungsplans ist symptomatisch für diesen angesprochenen Zeitraum, wobei dies keinesfalls typisch für Porto Alegre ist, sondern eher repräsentativ für die Prozesse, die überall in Brasilien stattgefunden haben, nicht zuletzt auch als Folge des brasilianischen konstituierenden Verfassungsausschusses in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre, welche in einer neuen nationalen Verfassung im Jahr 1988 mündete. Jedenfalls ist der neue Stadtentwicklungsplan von Porto Alegre repräsentativ für das neue demokratische Zeitalter Brasiliens. Ob dabei von einem neuen Planungsparadigma gesprochen werden darf, ist allerdings eine Frage, die an dieser Stelle zunächst offen bleiben muss.

⁵ Zum Zweck der Beschreibung bzw. Unterscheidung der jeweiligen Kapitel (je nach Gliederungsebene) wird der Verfasser folgende Nomenklatur verwenden: Erste Gliederungsebene (z. B. 1.): „**Hauptkapitel**“; zweite Gliederungsebene (z. B. 1.1.): „**Unterkapitel**“ und alle weiteren Gliederungsebenen (z. B. 2.4.1. oder 4.7.1.1.): **Abschnitte**.

⁶ Diese „neue“ Politik verdient zwar die Bezeichnung „neu“, weil sie erst nach der Re-Demokratisierung Brasiliens (Mitte der 1980er Jahre) begonnen hat, und auch weil sie z.T. zumindest diskursiv (und in der Literatur) anders dargestellt wird, jedoch nicht weil sie inhaltlich wirklich eine effektive Veränderung bedeutet. Der erwähnte Zeitabschnitt (d. h. die Zeit nach Mitte der 1980er Jahre) ist für diese Arbeit vor allem von Bedeutung, weil die hierbei untersuchten Bürgerbeteiligungsprozesse erst nach der Re-Demokratisierung des Landes eingeführt wurden. Auch wenn einige Bürgerbeteiligungsprozesse noch im Laufe der zweiten Hälfte der 1980er Jahre zustande gekommen sind (z. B. mit der Gründung verschiedener sektoraler Beiräte noch in der Regierungsführung des für den Zeitraum 1986-1989 bereits demokratisch gewählten Bürgermeisters Alceu Collares), werden in dieser Arbeit vor allem Prozesse untersucht, die erst nach dem Regierungswechsel von 1989 begonnen haben. Das bedeutet jedoch nicht, dass historische Prozesse vernachlässigt werden. In Unterkapitel 4.2 wird z.B. ein historischer Abriss des Planungsprozesses von Porto Alegre dargestellt. Und auch in anderen Teilen der Arbeit wird Rücksicht auf die Geschichte von Porto Alegre auch im Zusammenhang mit dem regionalen und nationalen Kontext genommen.

⁷ Sowohl in der Literatur wie auch im Volksmund ist oft die Rede von einer „Radikalisierung der Demokratie“. Nicht von ungefähr wird Porto Alegre auch oft als „Stadt der Demokratie“ genannt (vgl. ABERS 2000, S. 103-104; GRET & SINTOMER 2002, S. 8; JOSOWIC 2003, S. 1; NITSCHKE & MARWEDE 2004, S. 34; ZIMMERMANN, 2004, S. 5 sowie ZELHUBER 2006, S. 155).

1980er Jahre wohl kaum Gelegenheit zur Herausbildung einer lokalen demokratischen Planungspolitik in Porto Alegre gegeben hätte⁸.

Dieser Aspekt wird hier so stark betont, weil in der Fachliteratur diese Selbstverständlichkeit oft übersehen wird. Mehrheitlich fokussieren die Forscher ihre Beobachtungen nur auf Porto Alegre und vernachlässigen dabei die Zusammenhänge mit den regionalen und nationalen Kontexten. Neben der Re-Demokratisierung des politischen Systems haben in Brasilien ab Mitte der 1980er Jahre auch andere Prozesse begonnen, wie z.B. die Dezentralisierung von Verwaltungsfunktionen und die damit einhergehende Übertragung von Kompetenzen und finanziellen Mitteln auf die lokale Ebene. Dies sind Prozesse auf nationaler Ebene, die direkte Auswirkungen für die Kommunalpolitik mit sich brachten – genau aus diesem Grund darf nicht vergessen werden, dass bestimmte Transformationen (z.B. Steuer- und Verwaltungsreform, die eine direkte Auswirkung auf kommunale Einnahmen haben), die in Porto Alegre umgesetzt wurden, ebenso in anderen Städten Brasiliens stattfanden.

Daher wird im Rahmen dieser Arbeit neben der vertieften Untersuchung der Bürgerbeteiligung im Stadtplanungsprozess von Porto Alegre auch die Betrachtung der politischen und sozialen Situation im brasilianischen Kontext als Aufgabe gesetzt, wobei diese wiederum nicht getrennt vom internationalen Kontext verstanden werden kann (vgl. SOUZA 2002, S.103f). In dieser Hinsicht zählt zu den Zielen dieser Arbeit, die Fallstudien des demokratischen Stadtentwicklungskonzeptes⁹ von Porto Alegre zu untersuchen, ohne dabei zu vergessen, die lokalen Gegebenheiten im Zusammenhang mit Prozessen auf den übergeordneten Analyseebenen einzubeziehen¹⁰.

Der Verfasser sieht einen seiner Aufgabenschwerpunkte darin, sowohl eine umfassende Untersuchung des lokalen Stadtentwicklungskonzeptes der Stadt Porto Alegre (Leitbilder der Planung, zukunftsorientierte Zielvorstellungen mit ihren bedeutendsten Entwicklungsstrategien, gesetzliche Planungsinstrumentarien wie das Werk „*Plano Diretor*“, d. h. der Stadtentwicklungsplan) als auch verschiedene Maßnahmen zur Einbeziehung der lokalen Bevölkerung in die Prozesse der Entscheidungsfindung zu untersuchen. Es ist dabei sein besonderes Anliegen – und damit sind die zentralen Ziele der vorliegenden Arbeit angesprochen –, einerseits festzustellen, inwieweit in Porto Alegre im Rahmen von planerischen Maßnahmen bekannte städtische bzw. soziale Probleme wie Armut, Wohnungsnot, soziale

⁸ Studien, die über Porto Alegre durchgeführt werden, in denen der brasilianische Kontext unberücksichtigt bleibt, müssen zwangsläufig erhebliche Mängel an Informationen zeigen, Informationen, welche für das Verständnis der Interaktionen zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen von Bedeutung sind.

⁹ Hier wird „Stadtentwicklung“ zunächst als Aufgabe der Stadtplanung und der Stadtverwaltung im engeren Sinne verstanden. Wenn in dieser Arbeit von „Stadtentwicklungskonzept“ geredet wird, muss davon ausgegangen werden, dass dabei stets Aufgaben der Planung und Verwaltung bzw. diverse politische Handlungen aus dem Bereich der Exekutive und Legislative angesprochen werden. Zu einer theoretischen und „inhaltlichen“ Definition von Stadtentwicklung im weiteren Sinne dieses Begriffes bzw. im theoretischen Zusammenhang siehe Abschnitte 2.1.2 und 2.2.4.2.

¹⁰ Zu den verschiedenen Analyseebenen siehe SOUZA (2002, S. 106ff) und zum brasilianischen Kontext siehe Hauptkapitel 3 dieser Dissertation.

Segregation wahrgenommen und bekämpft werden und andererseits auch zu untersuchen, inwieweit den Bürgern (und dabei vor allem den sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen) Gelegenheit gegeben wird, ihre Interessen und Bedürfnisse in den Planungsprozess einzubringen und diese in der politischen Agenda tatsächlich durchzusetzen. Ein weiteres zentrales Ziel dieser Arbeit ist es, dazu beizutragen, bestehende Wissenslücken über Prozesse der Bürgerbeteiligung und der Stadtplanung in Porto Alegre zu schließen (mehr dazu siehe unten).

Zum Vorgehen und dem kritischen Ausgangspunkt des Verfassers

Um diese Ziele zu erreichen, wurden folgende methodische Vorgehensweisen angewandt¹¹:

- Die Berücksichtigung der wichtigsten Publikationen zum Thema Stadtplanung und Bürgerbeteiligung in Porto Alegre und die kritische Beurteilung ausgewählter Veröffentlichungen;
- Die Analyse von planerischen Vorlagen, z. B. des „Stadtentwicklungsplans“ (PDDUA) und weiterer Unterlagen zu dessen Novellierung, aber auch von Fachberichten parlamentarischer Ausschüsse sowie Sitzungsprotokollen eines der wichtigsten Beiräte von Porto Alegre, nämlich des Stadtentwicklungsplanungsbeirats (CMDUA);
- persönliche Interviews mit beteiligten Bürgern, Planern und Entscheidungsträgern;
- teilnehmende und nicht-teilnehmende Beobachtungen.

Um die Stadtentwicklungspolitik von Porto Alegre umfassend zu analysieren, wurden insgesamt fünf Fallbeispiele untersucht, welche gemeinsam ein überschaubares und ebenso differenziertes Bild des Stadtentwicklungskonzeptes vermitteln. Vier Fallbeispiele beziehen sich auf Themen, die sich als spezifischer Teilbereich der Kommunalpolitik relativ leicht voneinander abgrenzen lassen, weshalb sie als „spezielle Fallbeispiele“ benannt werden (Unterkapitel 4.5). Bei diesen handelt es sich um

- (a) die Untersuchung der Bürgerbeteiligung in der langfristigen Planungspolitik von Porto Alegre (aber auch in kurzfristigen Planungsmaßnahmen), speziell im Stadtentwicklungsplanungsbeirat (CMDUA);
- (b) die Untersuchung eines spezifischen Stadtteilentwicklungskonzeptes (Stadtteil Lomba do Pinheiro) – ein Entwicklungskonzept, welches explizit vor dem Hintergrund der „Nachhaltigkeit“ vom Stadtplanungssekretariat entwickelt wurde;
- (c) die Untersuchung der kommunalen Sozialwohnungsbaupolitik am Beispiel von bestimmten Projekten zur Sanierung von Slums und zur Erstellung von Sozialwohnungen für schwach gestellte Bewohner;

¹¹ Zur Spezifizierung bzw. den Einzelheiten der jeweiligen methodischen Verfahren sowie zu weiteren Forschungsmethoden siehe Abschnitt 4.1.1.

(d) die Untersuchung der Bürgerbeteiligung in der Novellierung des aktuellen Stadtentwicklungsplanes (PDDUA).

(e) Das fünfte Fallbeispiel (Unterkapitel 4.6) lässt sich zwar ebenfalls als spezifischer Themenbereich der Kommunalpolitik abgrenzen (Planung und Ausführung der Finanzpolitik), doch es handelt sich dabei um ein übergreifendes Programm (Bürgerhaushalt / OP¹²), welches auch die anderen Fallbeispiele direkt oder indirekt betrifft und beeinflusst (z. B. sind Diskussionen über Investitionen im Sozialwohnungsbau ein privilegiertes Thema in den Foren des Bürgerhaushalts). Aus diesem Grund wurde dieses Fallbeispiel getrennt von den anderen (d.h. in einem separaten Kapitel) betrachtet. Hierbei handelt es sich um ein prominentes Programm bzw. um ein Programm „mit Konjunktur“, welches vom Autor der vorliegenden Arbeit, anders als vom Mainstream der OP-Forscher, *kritisch hinterfragt und analysiert* wird¹³.

Es sei bereits an dieser Stelle betont, dass in der vorliegenden Arbeit die direkte Beteiligung der Bürger an der Politik und der planerischen Entscheidungsfindung zwar als wünschenswert betrachtet wird, dass jedoch *keine naive und romantische Vorstellung*¹⁴ von Bürgerbeteiligung vertreten wird. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass Prozesse der Einbeziehung der Bürger in der Politik und Planung zwar zu deren Demokratisierung beitragen, dass sie aber auch janusköpfig sein können (vgl. z. B. SWYNGEDOUW 2005). Das hat unter anderem zur Folge, dass allein die Tatsache, dass Prozesse der Bürgerbeteiligung stattfinden, nicht unbedingt bewirkt, dass die im Rahmen dieser Prozesse abgestimmten politischen und planerischen Maßnahmen tatsächlich auch zu Gunsten der Mehrheit der beteiligten Bürger konkretisiert werden. Anders formuliert: Es wird hier keinesfalls apriorisch davon ausgegangen, dass jede Art der Einbeziehung von Bürgern in die politischen Diskussionen quasi zu einer automatischen inhaltlichen Veränderung der politischen Agenda führen muss.

Deutlich zu machen ist dennoch: Kritische Analyse im Sinne dieser Arbeit bedeutet keinesfalls ein Plädoyer für weniger Bürgerbeteiligung in der Planung und Politik. Auch wenn einige Prozesse der Bürgerbeteiligung von führenden politischen Kräften für bestimmte politische Zwecke instrumentalisiert werden können¹⁵, ist dies kein Grund, diese Prozesse abzuschaffen. Kritische Analysen können unter solchen Umständen vielmehr zur Prozessoptimierung beitragen, indem sie eventuelle

¹² In dieser Arbeit auch „OP-Prozesse“ genannt. Die Abkürzung *OP* steht für *Orçamento Participativo*. Die ist die originale Bezeichnung für „Bürgerhaushalt“ in der portugiesischen Sprache. In der deutschen Sprache ist mitunter auch von „Partizipativem Haushalt“ oder vom Beteiligungshaushalt die Rede (vgl. MORORÓ 2003, S. 78f).

¹³ Zu der Begründung für diesen kritischen Ausgangspunkt siehe gleich unten in diesem Abschnitt.

¹⁴ Damit sind diejenigen Vorstellungen und Auffassungen gemeint, die in der Bürgerbeteiligung eine Art Allheilmittel für alle sozialen Probleme sehen (mehr dazu weiter unten in diesem Abschnitt, vgl. auch MORORÓ 2009).

¹⁵ Es gibt mehrere Hinweise, die dafür sprechen, dass dies der Fall beim OP von Porto Alegre ist – ebenso wie andere dort untersuchte Teilnahmeprozesse (siehe z.B. Abschnitte 4.5.4 und 4.6.3). Das ist einer der Gründe, weshalb in dieser Arbeit eine überwiegend skeptische und kritische Haltung gegenüber bestehendem Wissen über die „partizipativen“ Erfahrungen von Porto Alegre eingenommen wird (siehe in dieser Hinsicht auch Abschnitt 4.4.6).

Tendenzen der Instrumentalisierung offen legen und damit Anregungen zu Veränderungen im Sinne der Interessen der Mehrheit der Beteiligten anbieten. Schließlich soll Kritik an Bürgerbeteiligungsprozessen in der Form, wie in sie in dieser Arbeit geübt wird, nicht destruktiv oder negativ verstanden werden. Eher wird Kritik hier in einer konstruktiven Weise geübt, etwa im Sinne von ZIAI (2003c, S. 420-421, Fn. 18)¹⁶.

Dies ist eines der wichtigsten Ziele dieser Arbeit: Kritik üben, um dabei „*blinde Flecken*“¹⁷ und eventuelle Widersprüche in diesen Prozessen offen zu legen und gleichzeitig auch Impulse zu geben für Verbesserungen an bestehenden Prozessen der Bürgerbeteiligung und an Konzepten der demokratischen Stadtplanung; denn ganz in Übereinstimmung mit anderen kritischen Autoren wird in dieser Arbeit davon ausgegangen, dass, wenn man die Demokratie kritisiert, dies im Namen der Demokratie geschieht (INGRAM 2007, S. 108). In dieser Hinsicht siehe z. B. Unterkapitel 4.6, in dem der OP-Prozess von Porto Alegre – *welcher als politischer Diskurs und zugleich auch als Mythos betrachtet wird* – im obigen Sinne kritisch analysiert wird.

In der Fachliteratur zur Planung und Verwaltung sowie auch zur Bürgerbeteiligung in diesen beiden Politikbereichen der Stadt Porto Alegre, welche „Stadt der Demokratie“ genannt wird (s.o.), erscheint Porto Alegre oft als eine Stadt mit Modellcharakter in Sachen Bürgerbeteiligung bzw. in puncto „demokratische Stadtplanung und Stadtverwaltung“¹⁸. Oft werden in dieser „ideologisch gefärbten“ Literatur¹⁹ Behauptungen aufgestellt, welche sich bei den im Rahmen dieser Dissertationsarbeit durchgeführten empirischen Untersuchungen nicht bestätigen lassen. Eine weit

¹⁶ ZIAI (op cit.) meint, dass Kritik Impulse zu Veränderungen an bestehenden Formen und Mechanismen der Wissensproduktion geben und zugleich dazu beitragen kann, dass alternative Wissensformen und soziale Praktiken entstehen.

¹⁷ Der Begriff der „*blinden Flecken*“ ist hier in zweierlei Hinsicht zu verstehen: Zum einen handelt es sich um fehlerhafte Grundannahmen über bestimmte Objekte oder Sachverhalte – etwa im Sinne wie er in den Abhandlungen von HPÖ/iz3w (1982) verwendet wurde. Zum anderen werden mit „*blinden Flecken*“ auch diejenigen Sachverhalte oder Tatbestände gemeint, die weder im Alltag der Politik noch im Rahmen wissenschaftlicher Analysen zufriedenstellend berücksichtigt und/oder „*artikuliert*“ werden (zum Begriff der *Artikulation* im Zusammenhang mit politischen Auseinandersetzungen oder Beschreibungen von Forschungsgegenständen siehe Abschnitt 4.7).

¹⁸ Um an dieser Stelle nur eine sehr geringe Auswahl von dieser Literatur zu erwähnen siehe z. B.: MARICATO (1997a u. 2000); ABERS (2000); ALFONSIN (2000); GRET & SINTOMER (2002); LÜCHMANN (2002); SOUZA (2002); MARQUETTI (2003 u. 2008); POLIS (2004); ZIMMERMANN (2004); NOVY & LEUBOLDT (2005).

¹⁹ Hier ist die Literatur gemeint, welche über die Erfahrungen von Porto Alegre im Fachbereich Bürgerbeteiligung fast ausnahmslos in einem „lobenden Ton“ berichtet und kaum kritische Bemerkungen enthält. Es handelt sich dabei um die Literatur des Mainstreams der Partizipationsforschung (mehr dazu in Abschnitt 4.6.2.1). Der Autor der vorliegenden Arbeit geht davon aus, dass diese Art von Literatur kaum zur Beleuchtung bestehender blinder Flecken beitragen kann und daher auch nicht dazu, bestehendes Wissen in Frage zu stellen und noch viel weniger zur Entstehung neuer theoretischer Erkenntnisse, indem nur im Bereich des „Akzeptierten“ gehandelt wird. Nach ZIMA (2004) müssen bestehendes Wissen und auch Theorien mit dem „Neuen“ resp. mit ihren Gegensätzen (d. h. mit dem „Anderen“ oder mit dem Unbekannten) konfrontiert werden, damit sie erschüttert werden und ggf. korrigiert werden können. Diese Gedanken von ZIMA (2004), welche im Unterkapitel 2.4 ausführlicher dargelegt werden, begleiten den Autor dieser Arbeit bei der Analyse der in Porto Alegre untersuchten Prozesse.

verbreitete und häufig wiederholte Behauptung ist, dass im Laufe der 1990er Jahre und in Folge der „neuen Politiken“ eine sogenannte „*Inversion von Prioritäten*“ in Porto Alegre stattgefunden habe. Diese Behauptung wurde bereits an anderer Stelle vom Autor dieser Arbeit zurückgewiesen (MORORÓ 2011a und 2011b) und wird noch einmal in Abschnitt 4.6.3.1 ausführlich diskutiert.

Die in dieser Arbeit untersuchten fünf Fallbeispiele liefern ausreichend Hinweise darauf, dass viele weitgehend akzeptierte Behauptungen über die jüngeren Erfahrungen²⁰ der Kommunalverwaltung von Porto Alegre sowohl hinsichtlich Bürgerbeteiligung als auch Sozialpolitik (wie z.B. Bekämpfung von Armut und von Wohnungsnot) stark korrigiert werden müssen. Die heutzutage sehr zahlreichen und deswegen fast nicht mehr überschaubaren Veröffentlichungen über Porto Alegre haben viele blinde Flecken in dem Wissen über die Prozesse der Bürgerbeteiligung, der Planung und der Verwaltung dieser Metropole noch nicht aufgedeckt.

In diesem Sinne erweist sich die Offenlegung einiger solcher blinden Flecken als wichtige Aufgabe dieser Dissertation. Es handelt sich dabei um eine Forschungslücke, die allerdings in der üblichen spezialisierten Literatur zur Bürgerbeteiligung in Porto Alegre (und Rio Grande do Sul) kaum wahrgenommen wird. Auch die Aufdeckung dieser Forschungslücken zählt zu einem zentralen Ziel der Arbeit. Letztendlich wird die Arbeit von der Hoffnung getragen, dass hiermit nicht nur Impulse zur Verbesserung laufender Prozesse der Bürgerbeteiligung, sondern auch für die Entstehung neuer Forschungsrichtungen (und damit für die Entstehung neuer Erkenntnisse) gegeben werden. Damit solche Anstöße überhaupt entstehen können, ist nach Ansicht des Verfassers eine kritische und re-konstruktivistische Vorgehensweise unabdingbar – und der erste Schritt in diese Richtung verlangt eine Infragestellung bestehenden Wissens.

Es gibt tatsächlich ausreichend Gründe für einen skeptischen und kritischen Ausgangspunkt bzw. ein kritisches Vorgehen. Vor allem im Mainstream der OP-Literatur fällt auf, dass viele Autoren eine unkritische, etwas naive und romantische Vorstellung über Prozesse der Bürgerbeteiligung haben²¹. Dazu kommt, dass manche Autoren mitunter mit stark aprioristischen Vorstellungen an ihre Forschungsobjekte herangehen.

Auch SOUZA (2002, S. 92) hat festgestellt, dass in der Grundlagenforschung speziell im Bereich der Stadtforschung die Herangehensweisen überwiegend semi-aprioristisch sind. Für ihn sind diese Arten von Annäherungen flexibler als ein explizit aprioristischer Ansatz (in dessen Rahmen Daten und Informationen nur gesammelt werden, um bereits bestehende normative Interventionsvorschläge zu unterstützen)²². Aber trotz mehr Flexibilität können Forschungen, die sich an semi-

²⁰ Damit ist der Zeitraum nach 1989 bis heute gemeint.

²¹ Dieses Thema wird im Abschnitt 4.6.3 nochmals behandelt. Dort werden ausgewählte Veröffentlichungen zum Thema Bürgerhaushalt kritisch betrachtet. Der Verfasser dieser Arbeit hat einen Teil dieser Literatur bereits in seinen früheren Veröffentlichungen zum Thema Bürgerhaushalt kritisiert (siehe MORORÓ 2009, 2011a und 2011b).

²² Zum genauen Unterschied zwischen aprioristischen, semi-aprioristischen, und re-konstruktivistischen Herangehensweisen siehe SOUZA (2002, S. 90ff).

aprioristischen Ansätzen orientieren, nicht die Voraussetzungen einer rigorosen wissenschaftlichen Untersuchung erfüllen (vgl. SOUZA 2002, S. 91). Für SOUZA soll Grundlagenforschung in der Sozialwissenschaft (damit sie überhaupt *wissenschaftlich* sein kann) auf der Basis einer re-konstruktivistischen Herangehensweise stattfinden. Dies setzt unter anderem voraus, dass Theorie und Empirie sich in einer stetigen wechselseitigen und dialektischen Beziehung zu einander befinden (vgl. auch FRIEDMANN 2006, S. 273).

Damit können z. B. bestehende theoretische Überlegungen auf Grund von Informationen aus der Praxis korrigiert und sogar re-konstruiert werden (vgl. SOUZA 2002, S. 91-92). Diese Art von Herangehensweise sei SOUZA (op. cit.) zufolge umso mehr von Bedeutung, wenn Forscher, anhand von Informationen aus ihren Erhebungen, neue Erkenntnisse gewinnen wollen, um Vorschläge für konkrete Interventionen in der realen Welt bzw. in der untersuchten Realität zu machen.

Der Verfasser der vorliegenden Arbeit folgt in seinen empirischen Erhebungen und Analysen einem ähnlichen Vorgehen. Damit wird versucht, aprioristische Annahmen weitgehend zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund wird z. B. bestehendes Wissen über die kommunale Entwicklungspolitik von Porto Alegre immer wieder kritisch hinterfragt und mit den Daten und Informationen aus den empirischen Erhebungen konfrontiert. Ebenfalls werden auch Aussagen von Interviewpartnern immer wieder kritisch hinterfragt und wenn möglich auch grundsätzlich überprüft. Somit werden aprioristische Annahmen vermieden und bestehende „Wahrheiten“ kritisch hinterfragt und überprüft. Selbst die zentralen Forschungsfragen und Arbeitshypothesen sind im Laufe der Forschung zum Teil an die Erkenntnisse aus der Praxis angepasst worden; einige Hypothesen mussten mitunter sogar völlig neu formuliert werden²³.

Dieser kritische Ausgangspunkt des Verfassers setzt auch eine selbstkritische Einstellung voraus und lässt sich insbesondere auch mit den Überlegungen von ZIMA (2004) stützen²⁴.

²³ Wie in den Unterkapiteln 4.5 und 4.6 ausführlicher berichtet wird, ließen sich die aus der spezialisierten Literatur zur Bürgerbeteiligung und zum Bürgerhaushalt gewonnenen Eindrücke oft nicht in der Praxis bestätigen. Der Autor hat im Laufe seiner Forschung, motiviert durch beobachtete negative Ereignisse (wie etwa Hinweise auf eine Instrumentalisierung der Bürgerbeteiligung und sogar auf offensichtliche Manipulationen von Abstimmungsprozessen – siehe z. B. Abschnitt 4.5.4) sogar die grundsätzliche Richtung seine Arbeit ändern müssen: d. h. von einer gegenüber dem Forschungsobjekt skeptischen, hin zu einer sehr kritischen Haltung.

²⁴ Für mehr dazu siehe Abschnitt 2.1.1 und Unterkapitel 2.4.

1.2. Arbeitshypothesen und Forschungsfragen

1.2.1. Von einem „idealisierten“ Bild des Stadtplanungsmodells von Porto Alegre zu vom Mainstream der Literatur „abweichenden“ Arbeitshypothesen

Im vorherigen Abschnitt wurde bereits darauf hingewiesen, dass bestehendes Wissen über den demokratischen Planungsprozess von Porto Alegre und auch über die dort geführten Prozesse der Bürgerbeteiligung zum Teil stark korrekturbedürftig ist. Die Analyse der ersten erhobenen empirischen Daten und Informationen zeigt Ergebnisse, die nicht mit manchen zentralen und weit verbreiteten Behauptungen aus der Fachliteratur über Prozesse der Bürgerbeteiligung in Porto Alegre²⁵ übereinstimmen. Im Gegenteil weichen diese ersten erzielten Ergebnisse sogar stark von den Ergebnissen und Thesen mancher Partizipationsforscher ab. Einige zentrale und weitverbreitete (auf Porto Alegre bezogene) Behauptungen und Thesen aus der Literatur dieses Forschungsmainstreams²⁶ weichen jedoch nicht nur von den empirischen Ergebnissen der vorliegenden Arbeit ab, sondern auch von den Ergebnissen anderer empirischer Studien. Darauf wird nachfolgend kurz eingegangen, in den Unterkapiteln 4.5 und 4.6 wird dies ausführlicher erörtert.

In der Tat muss die im Rahmen dieser vorliegenden Arbeit ausgewertete Literatur etwas differenziert betrachtet werden: Auf der einen Seite gibt es heutzutage eine fast unüberschaubar große Menge von Veröffentlichungen von Autoren, welche die Frage der Bürgerbeteiligung bzw. der demokratischen Planung in den Vordergrund ihrer Untersuchungen stellen. Ein bedeutender Teil der Veröffentlichungen der letzten zehn Jahre über den Verwaltungs- und Planungsprozess von Porto Alegre berücksichtigt insbesondere auch die Frage der Bürgerbeteiligung, weshalb hier von einem *Mainstream* gesprochen werden kann²⁷. Zu dieser dominierenden Forschungsrichtung zählt selbstverständlich auch die hier sogenannte *OP-Literatur* (siehe dazu z. B. die bereits zitierten Autoren in der Fn. 18 weiter oben). Auf der anderen Seite gibt es jedoch auch eine nicht zu unterschätzende Anzahl von Veröffentlichungen von Autoren, die einen anderen Forschungsschwerpunkt setzen -

²⁵ Diese Fachliteratur über Prozesse der Bürgerbeteiligung wird in dieser Arbeit als Literatur aus dem Mainstream der Partizipationsforschung bezeichnet. Diese Bezeichnung dient lediglich dem Zweck der Differenzierung von dieser Art von Literatur, welche die Bürgerbeteiligung in den Vordergrund der Untersuchung stellt, von anderen Literaturtypen, welche eher andere Forschungsschwerpunkte haben (wie z. B. die Segregationsforschung, Globalisierungsforschung, etc.), in der die Frage der Bürgerbeteiligung zwar nicht ausgeschlossen, aber eher am Rand berücksichtigt wird (s. u.).

²⁶ Der Großteil dieser Literatur beschäftigt sich mit OP-Untersuchungen, daher könnte dies auch als *OP-Forschung* oder einfach als *OP-Literatur* genannt werden.

²⁷ Sogar die vorliegende Arbeit ist in den Mainstream der Partizipationsforschung einzuordnen, jedoch mit dem wichtigen Unterschied, dass hier eine klare kritische Position im Vergleich zu der Mehrheit der anderen Partizipationsforscher vertreten wird. Die Gründe dafür werden noch im Laufe dieser Arbeit herausgestellt.

speziell in der Frage der sozialen Segregation und Fragmentierung der brasilianischen Gesellschaft (etwa im Rahmen der Segregationsforschung)²⁸.

Aus dieser zuletzt genannten Forschungsrichtung stammen auch einige Veröffentlichungen von Autoren, welche die Stadt Porto Alegre in den Fokus ihrer Untersuchungen gestellt haben²⁹. Die überwiegende Mehrheit dieser Autoren, die sich der Segregationsforschung anschließen, weist darauf hin, dass im Laufe der 1990er Jahre der Segregationsprozess in Porto Alegre sich eher verschärft habe. Damit verbunden ist ein Prozess der *Elitisierung*³⁰ in bestimmten Teilbereichen der Stadt, bzw. auch eine Gettoisierung dieser Stadtteile und zugleich auch die Fortsetzung der Vertreibung der finanziell schwächer gestellten Bürger in die Peripherien der Stadttagglomeration (vgl. z. B. KOCH et al 2002, FURTADO 2003, XAVIER 2003, UEDA 2006).

Es ist daher festzustellen, dass sich ausgehend von der bestehenden Fachliteratur zunächst kein klares Bild des Entwicklungsprozesses von Porto Alegre ergibt. Während eine Gruppe von Autoren aus dem Mainstream der Partizipationsforschung (direkt oder indirekt) eine Entwicklung ankündigt, welche in eine (idealisierte) Richtung zeigt (z. B. auf mehr soziale Integration und mehr soziale Gerechtigkeit)³¹, verkündet eine andere Gruppe von Autoren (aus der Segregationsforschung) eine Entwicklungsrichtung, die eher das Gegenteil vermittelt bzw. eher dem brasilianischen Trend zu folgen scheint - hin zu stärkerer sozialer Segregation und Fragmentierung der Gesellschaft. Zu den wichtigsten Autoren dieser Gruppe zählen z. B. KOCH et al (2002); SOARES (2006); UEDA (2006) sowie auch die in Fn. 28 erwähnten Autoren, die der Richtung der Segregationsforschung angehören. Dass der Prozess der Segregation zurzeit noch andauert, zeigt die Studie zu Porto Alegre von MIRON 2008 (vgl. dazu auch Abschnitt 4.5.1.2 in dieser Arbeit).

Zusammenfassend lässt sich folgendes feststellen: Ausgehend von der zur Verfügung stehenden Literatur zu dem Planungsprozess der Stadt Porto Alegre und auch zu den dort existierenden Prozessen der Bürgerbeteiligung ergibt sich zunächst

²⁸ Zu einer der aktuellsten und bedeutendsten Arbeit aus der Segregationsforschung, angewandt auf ein brasilianisches Fallbeispiel, sei hier die Veröffentlichung der brasilianischen Anthropologin Tereza P Caldeira erwähnt (CALDEIRA 2003: „Cidade de Muros...“ Aus dem englischen „City of walls: crime, segregation and citizenship in São Paulo“. University of California Press). In diesem aus ihrer Dissertationsarbeit entstandenen Buch untersucht die Autorin unter anderem die modernen Formen der Herausbildung der Gated Communities in der Stadt São Paulo und deren Umland (in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre), welche als Ausdruck der Intensivierung der Segregation und Fragmentierung der brasilianischen Gesellschaft zu sehen sind (siehe in dieser Hinsicht insbesondere S. 257ff). Ein anderer Autor, welcher auch in diesem Forschungsbereich mehrere Publikationen veröffentlicht hat, ist der brasilianische Soziologe Luiz C. Q. Ribeiro (siehe z. B. RIBEIRO 1997 u. 2000).

²⁹ Dazu zählen z. B. VALIENTE (1995); KOCH et al (2002); FURTADO (2003); XAVIER (2003); SOARES (2006); UEDA (2006); BARCELLOS & MAMMARELLA (2007), u.a.

³⁰ *Elitisierung* ist direkt mit einem Prozess der Verteuerung bestimmter Stadtteile (vor allem durch allmähliche Erhöhung der Miet- und Grundstückskosten) verbunden. Die Lebenshaltungskosten in einem „elitisierten“ Stadtteil können sich praktisch nur Angehörige der gesellschaftlichen Oberschicht leisten (mehr dazu in Abschnitt 4.5.1.2).

³¹ Vgl. z. B. ALFONSIN (2000 u. 2005), SOUZA (2002), POLIS (2004a) und viele andere mehr (siehe auch Unterkapitel 4.6 in dieser Arbeit).

ein zweideutiges „Bild“ – einerseits ein etwas „idealisiertes Bild“ eines Stadtentwicklungsprozesses, welcher den in ganz Brasilien festzustellenden Tendenzen neoliberaler Politik entgegenwirken würde (vgl. etwa MARICATO 1997a, ALFONSIN 2000 u 2005 sowie POLIS 2004a); andererseits ein kritisches (und der Auffassung des Verfassers zufolge eher realistischeres) „Bild“, welches genau das Gegenteil aufzeigt (z. B. FURTADO 2003; XAVIER 2003; SOARES 2006; UEDA 2006; MIRON 2008, u. a.).

Die im Rahmen der vorliegenden Arbeit durchgeführten eigenen Beobachtungen und vor allem auch die ersten Ergebnisse der Analyse der fünf speziellen Fallbeispiele (Unterkapitel 4.5. und 4.6) deuten darauf hin, dass die neueren Entwicklungstendenzen von Porto Alegre eher mit dem zuletzt genannten „Bild“ übereinstimmen – anders ausgedrückt: Die beobachteten neueren und laufenden Entwicklungsprozesse in Porto Alegre tendieren eher zu der Verschärfung der bestehenden Segregations- und Fragmentierungsprozesse und stehen damit im Einklang mit Prozessen bzw. Tendenzen, die im gesamten brasilianischen Kontext bekannt sind (vgl. z. B. RIBEIRO 2000 u. CALDELRA 2003)³². Im Hauptkapitel 3 werden diese Tendenzen aus dem brasilianischen Kontext mit Hilfe der hier zitierten Literatur etwas ausführlicher dargestellt.

Zentrale Arbeitshypothese

Nach der ersten Auswertung der OP-Literatur zu Porto Alegre kam der Verfasser zu dem Eindruck, dass in Porto Alegre Ende der 1980er Jahre ein Verwaltungs- und Planungsprozess in Gang gesetzt wurde, welcher im Laufe der 1990er Jahre zu einer starken Ausdifferenzierung im Vergleich zu anderen brasilianischen Städten geführt habe. Dieser ursprüngliche Eindruck ließ sich jedoch im weiteren Verlauf der empirischen Erhebungen und bei der Vertiefung der Analyse der ersten Ergebnisse nicht bestätigen. Dabei kam der Verfasser vielmehr zur Erkenntnis, dass sowohl die beobachteten Prozesse wie auch viele Daten und Informationen eher im Widerspruch zu seinen ursprünglich aus der Literatur gewonnen Eindrücken standen.

³² Es gibt heute eine sehr umfangreiche Literatur zu den unterschiedlichen Entwicklungstendenzen der brasilianischen Gesellschaft: Zu den Studien, die den brasilianischen Kontext in Hinsicht auf die sozialen Probleme in den Städten beschreiben, siehe unter anderen: DE GRAZIA (1990); SOUZA (1993); MENEGAT und ALMEIDA (2004); BARCELLOS & MAMMARELLA (2007); ZIRKL (2007). Für die Tendenzen der Stadtentwicklung (mehr *strictu sensu*) siehe: RIBEIRO (2000); COY (2001 u. 2002); DOWBOR (2001); FERREIRA (2001); MERTINS (2003); MARISCO (2003); FACCIO (2006). Für spezielle Studien, welche die Fortsetzung von Segregations- und Fragmentierungstendenzen in mehreren brasilianischen Städten dokumentiert haben, siehe: RODRIGUES (2004) [für die Stadt Maringá/im Bundesland Paraná]; DORES (2005) [Londrina/Paraná]; SOBARZO NINO (2004) u. MARISCO (2003) [Presidente Prudente/São Paulo]; NUNES (2007) [Marília/São Paulo]; MARICATO & FERREIRA (2002) sowie FERREIRA (2003) [São Paulo/São Paulo]; MOYSÉS et al (2007) [Goiânia/Goiás]. In den bereits erwähnten Studien von XAVIER (2003); SOARES (2006); UEDA (2006); FURTADO (2003) und MIRON (2008) für die Stadt Porto Alegre werden ähnliche Segregationstendenzen sichtbar wie in diesen hier erwähnten anderen brasilianischen Städten und bezeugen eine Kontinuität von Tendenzen, die bereits in den 1980er Jahren feststellbar waren und von anderen Forschern dokumentiert worden sind, wie z.B. VALIENTE (1995) u. ROVATI (1991) u. (1993), aber auch für Kontinuität von Prozessen, die sogar viel früher in der Geschichte von Porto Alegre in Gang gesetzt worden sind (vgl. z. B. ABREU FILHO (2006), ALMEIDA (2004) u. PESAVENTO (1996). Daher könnte man ggf. einige „Tendenzen“ eher als „Tradition“ verstehen - besser ausgedrückt: Als langjährige Prozesse, die als Teil einer brasilianischen „Planungstradition“ oder „Planungskultur“ zu verstehen sind.

Deshalb wurde ein neuer, kritischer Standpunkt eingenommen und sowohl die Behauptungen der Literatur als auch die Aussagen von interviewten Fachleuten und Bürgern kritisch hinterfragt und grundsätzlich überprüft. Dies hatte auch zur Folge, dass der theoretische Teil der Arbeit um weitere kritische Ansätze erweitert werden musste³³.

Ausgehend von den neuen Erkenntnissen aufgrund der eigenen Beobachtungen und Erhebungen sowie der Auswertung der Fachliteratur und umfassenden theoretischen Ansätzen (Hauptkapitel 2) ist der Verfasser der vorliegenden Arbeit zu einer **zentralen Arbeitshypothese** gekommen, welche von manchen Thesen aus der Literatur des Mainstreams der Partizipationsforschung (dazu Abschnitt 4.6.2.1) stark abweicht. Zwar erlangt Porto Alegre im brasilianischen Kontext bzw. im Vergleich zu anderen brasilianischen Städten ähnlicher Größenordnung eine privilegierte Stellung (z. B. relativ weniger Armut, höhere Lebenserwartung, höheres Bildungsniveau, etc. – vgl. z. B. Abschnitt 3.2.2). Doch es gibt viele Indizien, die darauf hindeuten, dass diese privilegierte Position von Porto Alegre gegenüber anderen brasilianischen Städten mit vergleichbaren Rahmenbedingungen – im Gegensatz zu dem was einige Autoren und Kommentatoren, wie z. B. UTZIG (2000), La Era Urbana (2004), NUNES, u. a. (2003) behaupten – zunächst nichts mit Prozessen der Bürgerbeteiligung aus den 1990er Jahren zu tun hat.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich eine **zentrale Arbeitshypothese, die besagt, dass Verwaltungs- und Planungsprozesse in Porto Alegre (abgesehen von einem „Mehr“ an Bürgerbeteiligung) auf ähnliche Art und Weise ablaufen wie auch woanders in Brasilien, und zwar nicht nur aus formalen, institutionellen und politisch-bürokratischen Gründen, sondern vor allem auch hinsichtlich der Problemdeutung und Problembenennung³⁴ sowie auch in Bezug auf die Interessenartikulation und die Prioritätensetzung in der politischen Agenda bei der Suche nach Problemlösungen.**

Die für die Überprüfung dieser zentralen Arbeitshypothese notwendigen Untersuchungen stellen keine direkte Vergleichsstudie im gewöhnlichen Sinne dar³⁵,

³³ Dabei wurden drei weitere theoretische Ansätze hinzugefügt: Gouvernamentalität (von Foucault), Diskurstheorie (von Foucault und deren Erweiterung durch Nonhoff und anderen) sowie „growth machine“ Ansatz (von Logan und Molotch). Siehe dazu Kap. 2.3. Zu den ursprünglich gewählten Ansätzen siehe Kap. 2.2. Zudem sind auch einige theoretische Annahmen von Mythosforschern sowohl im theoretischen (Abschnitt 2.3.1) wie auch im analytischen Teil der Arbeit (Abschnitt 4.6.2.2) integriert.

³⁴ Auf diese Begriffe der „Problemdeutung“, „Problembenennung“ und „Problemlösung“ wird im Rahmen des Abschnittes 4.4.3.2 (auch in theoretischer Hinsicht) näher eingegangen.

³⁵ So basiert beispielsweise die Studie von ZIMMERMANN (2004) auf der Anwendung bzw. Gegenüberstellung verschiedener Indikatoren in den beiden Städten Porto Alegre und Curitiba. Die sehr ausführliche Vergleichsstudie von FREY (1997) zwischen Curitiba und Santos basiert auf qualitativen Forschungsmethoden. SOUZA (2000a, 2002, 2006) nimmt die Planungsstrategien mehrerer brasilianischer Städte unter die Lupe und zieht dabei immer wieder Vergleiche mit Porto Alegre. Andere Autoren haben – vor allem bei der Analyse brasilianischer Kommunen mit Bürgerhaushalten – quantitative Methoden angewandt (vgl. z. B. BAIOCCHI et al 2006 u. BIELE 2008). Die Mehrheit der Autoren haben gemeinsam, dass sie oft versuchen, unterschiedliche Verwaltungs- und Planungsstile miteinander zu vergleichen. Diese Vorgehensweise ist auch in der angewandten Stadtforschung in Deutschland anzutreffen (vgl. z. B. SCHNEIDER 1997).

sondern es wird in dieser Arbeit ein Methodenmix angewandt (vgl. Abschnitt 4.1.1). Ausgehend von der Analyse der durch eigene Erhebungen gewonnenen umfangreichen Informationen bzw. auch von der Analyse der fünf Fallbeispiele aus Porto Alegre, werden die erzielten Ergebnisse mit Hilfe bestimmter theoretischer Ansätze interpretiert. Einige Ergebnisse werden in Zusammenhang mit den historischen und sozio-kulturellen Kontexten Brasiliens gebracht und zum Teil auch im Licht der Erfahrungen, die im Rahmen dieser Arbeit gewonnen wurden, bewertet (Unterkapitel 4.7).

Es handelt sich hier also nicht um eine klassische Vergleichsstudie, es werden jedoch mehrere Veröffentlichungen aus empirischen Studien anderer Forscher zu unterschiedlichen brasilianischen Städten berücksichtigt, um einen Gesamteindruck aus dem brasilianischen Kontext zu vermitteln (vgl. z. B. Hauptkapitel 3). Gleichzeitig wird das Planungskonzept von Porto Alegre umfassend untersucht. Weil es sich hier um eine kritische Studie handelt, ist zu erwarten, dass bestehendes Wissen über die Verwaltungs- und Planungskonzepte von Porto Alegre infrage gestellt wird.

Da in der Literatur oft behauptet wird, dass in Porto Alegre Prozesse der Bürgerbeteiligung in der Stadtverwaltung und in der Stadtplanung zu (vermeintlich) positiven Ergebnissen geführt haben, die es in anderen brasilianischen Städten nicht gebe (z. B. *Inversion von Prioritäten*)³⁶, könnte daraus abgeleitet werden, dass mit solchen Behauptungen ebenfalls (auch wenn indirekt und implizit) suggeriert wird, dass Prozesse der Stadtverwaltung und der Stadtplanung in Porto Alegre nicht nur anders seien, sondern auch zu unterschiedlichen, ggf. „besseren“ sozialen Ergebnissen führen, als in anderen brasilianischen Städten mit vergleichbaren Rahmenbedingungen. In der vorliegenden Arbeit wird dieser Art von Behauptungen aprioristisch nicht zugestimmt.

Diese beschriebene, sich widersprechende Situation soll die weiter oben aufgestellte generelle Arbeitshypothese zum Ausdruck bringen. Um diese zentrale Arbeitshypothese zu überprüfen, wird eine detaillierte Beweisführung vorgelegt. Da die generelle Hypothese dieser Arbeit etwas verallgemeinert ausformuliert wurde, wird versucht, sie mit Hilfe der sekundären Arbeitshypothesen zu präzisieren.

Sekundäre Arbeitshypothesen

In der Tat verlangt die Überprüfung der obigen generellen Arbeitshypothese einen langen Weg der Zusammenstellung von unterschiedlichen Daten und Informationen bzw. der Beweisführung. Im Grunde genommen verläuft dieser „Weg“ quer durch alle Kapitel dieser Dissertationsarbeit - wobei nicht zu übersehen ist, dass einige Kapitel von zentraler Bedeutung sind und andere eher als „Rahmengerber“ dienen (zu der Struktur der Arbeit siehe Unterkapitel 1.3).

³⁶ Insbesondere wird behauptet, dass Prozesse der Bürgerbeteiligung in Porto Alegre (vor allem der OP-Prozess) nicht nur zu der sogenannten *Inversion von Prioritäten* geführt haben, sondern auch zu mehr Effizienz in anderen Teilbereichen der Kommunalpolitik wie Bildung, Armutsbekämpfung, öffentliche Transportmittel, Sozialwohnungsbau, etc. (Siehe z.B. UTIZIG 2000; NÚÑES et al 2003; POLIS 2004a; ZIMMERMANN 2004; MARICATO 2007a; MARQUETTI 2008 etc.). Kritisch dazu: MORORÓ (2011a und 2011b). Siehe auch Abschnitt 4.6.3.1 in der vorliegenden Arbeit.

Folgende sekundäre Arbeitshypothesen stehen in direktem Zusammenhang mit den erwähnten fünf empirischen speziellen Fallstudien und sollen im Rahmen der jeweiligen Kapitel überprüft werden. Sie sind insoweit sekundär, weil sie sich nur auf einen spezifischen Teilbereich des analysierten Stadtentwicklungskonzeptes beziehen. Betrachtet im Zusammenhang mit den jeweiligen speziellen Fallstudien sind diese sekundären Arbeitshypothesen jedoch nicht von geringer Bedeutung, denn jede dieser fünf Fallstudien ist für sich allein eine sehr wichtige Säule dieser Dissertationsarbeit und kann in anderen Zusammenhängen ggf. auch als eigenständiges Thema für Dissertationsarbeiten betrachtet werden³⁷.

Sekundäre Arbeitshypothese Nr. 1 (im Zusammenhang mit dem Thema Bürgerbeteiligung in einer demokratischen Institution: CMDUA – Abschnitt 4.5.1):

Basierend auf den vor Ort geführten intensiven Beobachtungen und auch auf den ersten empirischen Ergebnissen der Analyse einer sehr umfangreichen Dokumentation **wird hier davon ausgegangen, dass Bürgerbeteiligung mittels dieser demokratischen Institution (CMDUA) nicht in erster Linie der Stärkung der Interessen der sozial benachteiligten Bewohner von Porto Alegre dient, sondern eher korporativen Interessen, insbesondere denjenigen der Bauunternehmen und Organisationen aus dem Bereich der Immobilienwirtschaft.**

Es liegen mehrere Indizien vor, dass viele im CMDUA beratenen und auf demokratischer Basis **genehmigte städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen in erster Linie nicht eine ausgewogene sozial-räumliche Stadtentwicklung³⁸, sondern eher einen Prozess des Stadtwachstums im Sinne des „growth-machine“ Konzeptes von LOGAN und MOLOTCH (Abschnitt 2.3.2) begünstigen.** Vor diesem Hintergrund lässt sich, ergänzend zu dieser Hypothese, auch vermuten, dass Partizipation im CMDUA weitgehend zur **Legitimation der von der Regierung vorgeschlagenen städtebaulichen Maßnahmen führt, wobei diese Maßnahmen wiederum vorrangig die Interessen der dominierenden gesellschaftlichen Gruppen bedienen.**

Sekundäre Arbeitshypothese Nr. 2 (im Zusammenhang mit dem Thema „nachhaltige Stadtteilentwicklung“ – Abschnitt 4.5.2):

Die Analyse einiger Dokumentvorlagen über das Projekt Lomba do Pinheiro und auch die Auswertung einiger durchgeführter Interviews mit Experten des Stadtplanungsamtes von Porto Alegre und mit betroffenen Bewohnern aus diesem

³⁷ Allein das Thema Bürgerhaushalt von Porto Alegre diene bis heute als Inspiration für zahlreiche Dissertationsarbeiten (vgl. Unterkapitel 4.6). Dasselbe gilt auch für das Thema des Sozialwohnungsbaus in Porto Alegre (siehe Abschnitt 4.5.3). Auch das Fallbeispiel des Stadtteils Lomba do Pinheiro wurde bereits in einer Dissertationsarbeit als zentrales Thema untersucht (vgl. ZELLHUBER 2006). Dessen ungeachtet werden alle fünf sekundären Arbeitshypothesen als sich ergänzende Teile der generellen Arbeitshypothese betrachtet, deren Überprüfung den Verlauf dieser Dissertationsarbeit weitgehend bestimmen soll (In diesem Sinne siehe auch die Forschungsfragen im kommenden Abschnitt).

³⁸ Der Begriff *sozial-räumliche Stadtentwicklung*, welcher auch schon im Titel dieser Dissertation verwendet wurde, lehnt sich direkt an den theoretischen Ansatz des brasilianischen Geographen Marcelo Lopes de Souza an (mehr dazu siehe Abschnitt 2.2.4).

erwähnten Stadtteil führen zu der Auffassung, dass die ersten Diskussionen und Maßnahmen hinsichtlich der Ausarbeitung eines Stadtteilentwicklungskonzeptes im Licht des Nachhaltigkeitsprinzips vielversprechend waren. In den ersten Phasen des Projektes fanden intensive Diskussionen zwischen Experten und Stadtteilbewohnern statt. Letztere haben bei verschiedenen Diskussionsrunden ihre Anliegen vorgebracht und debattiert. Der Verfasser dieser Arbeit hatte die Möglichkeit, in zwei Diskussionsrunden über dieses Projekt als nicht-teilnehmender Beobachter anwesend zu sein und dabei Informationen aus erster Hand erhalten. Doch auch wenn die betroffenen Bewohner sich in den allerersten Projektphasen aktiv mit eigenen Vorschlägen eingebracht haben, hat sich das Projekt im weiteren Verlauf mehr und mehr „zur Experten-Sache“ entwickelt. Es entstand der Eindruck, die beteiligten Bürger hätten eher die Funktion von „Informationslieferanten“ anstatt von gleichberechtigten Teammitgliedern.

In der aktuellen Phase der Erarbeitung von konkreten Interventionsmaßnahmen scheint es, als ob die Interessen der direkt betroffenen unterprivilegierten Bevölkerungsgruppen, die von Beginn an mitgewirkt haben, eher eine sekundäre Rolle spielen. Die wichtigsten vorgesehenen Maßnahmen zielen einerseits bevorzugt auf die Erhaltung der Natur in einigen Teilbereichen von Lomba do Pinheiro und andererseits auf den wirtschaftlichen Aufschwung in anderen Gegenden innerhalb des Einzugsbereiches des Projektes - z. B. durch öffentliche Investitionen in große Entwicklungsprojekte in Kooperation mit privaten Investoren, unter dem Motto der zur Zeit sehr populären Öffentlich-Privaten-Partnerschaften.

Auf dieser Grundlage, aber auch basierend auf Erkenntnissen aus empirischen Untersuchungen ähnlicher Projekte, die auf Basis der sogenannten Öffentlich-Privaten-Partnerschaften realisiert wurden (z. B. MARICATO & FERREIRA 2002 sowie FERREIRA 2003) ergibt sich folgende Hypothese bezogen auf diese spezielle Fallstudie Lomba do Pinheiro:

Es ist davon auszugehen, dass solche großen Entwicklungsprojekte der Öffentlich-Privaten-Partnerschaften in erster Linie nicht der Integration unterprivilegierter sozialer Gruppen dienen, sondern eher dazu beitragen, diese Gruppen von ihren traditionellen Wohnräumen sowohl kurzfristig (direkt durch die Implementierung der Entwicklungsprojekte) wie auch langfristig (durch die Verteuerung bzw. Elitisierung der umliegenden Wohnbereiche) zu verdrängen. Es sei denn, es werden effektive Steuerungsmaßnahmen unternommen, um diesen (aus sozialer Sicht negativ zu bewertenden) Nebeneffekten entgegenzuwirken. Die Verdrängung von unterprivilegierten sozialen Gruppen aus ihren traditionellen Wohnbereichen kann auch durch die Einrichtung von Naturschutzgebieten oder selbst durch die Realisierung von naturschonenden Maßnahmen stattfinden, wie z. B. Sanierung und Kanalisation von Flüssen in von sozial schwachen Gruppen bewohnten Bereichen. Dies ist insbesondere zutreffend, wenn im Rahmen dieser Sanierungsmaßnahmen naheliegende Areale funktionell

umgenutzt werden (z. B. für Einrichtung von Shoppingmalls oder für Wohnungen gehobener Qualität für die mittleren und/oder oberen Schichten der Gesellschaft)³⁹.

Sekundäre Arbeitshypothese Nr. 3 (im Zusammenhang mit dem Thema Bürgerbeteiligung bei Maßnahmen des Sozialwohnungsbaus und mit der Frage der Bekämpfung von Wohnungsnot in Porto Alegre – Abschnitt 4.5.3):

Der Sozialwohnungsbaupolitik in der Kommune Porto Alegre wird in dieser Arbeit spezielle Beachtung gewidmet, da es sich dabei um einen Teilbereich der Politik handelt, der für die unterprivilegierten sozialen Gruppen von höchster Bedeutung ist, und zwar nicht nur in Porto Alegre, sondern auch im gesamten brasilianischen Kontext. In der Literatur wird Porto Alegre in diesem Themenbereich als eine modellhafte Stadt gesehen, nicht zuletzt auch in der Frage der Bürgerbeteiligung in der Sozialwohnungsbaupolitik (vgl. z. B. ALFONSIN 2000; CYMBALISTA 2000; SILVA 2000; POLIS 2004a u. 2004b; ALFONSIN et al 2006; CARDOSO o.J.; BORBA et al 2007, u.a.).

Im Interview mit dem ehemaligen amtierenden Sekretär für Sozialwohnungsbau, Flávio J. Helmann da Silva (im März 2004) hat dieser Regierungsvertreter die Frage der Bürgerbeteiligung bei der Gestaltung dieser sektoralen Politik besonders unterstrichen. In seinen Ausführungen betonte er, dass die Bürger in allen Phasen der neuen Sozialwohnungsbauprojekte einbezogen seien, von der Bestimmung über die Lokalisierung und Beschaffung des Grundstücks bis zu Diskussionen über Form und Größe der zukünftigen Wohneinheiten. Die Betroffenen beteiligen sich sowohl direkt (durch die Foren des Bürgerhaushaltes) wie auch indirekt mittels spezieller Ausschüsse, in die sie ihre direkt gewählten Vertreter entsenden⁴⁰. Dabei bekräftigte der interviewte Wohnungsbausekretär mit besonderem Nachdruck auch Informationen, über die er bereits im Jahr 2000 in einer wissenschaftlichen Veröffentlichung über die Sozialwohnungsbaupolitik von Porto Alegre in der 2. Hälfte der 1990er Jahre geschrieben hatte (vgl. SILVA 2000).

Auch ALFONSIN (2000, S. 167ff) behauptet in ihrer Dissertationsarbeit über die Sozialwohnungsbaupolitik von Porto Alegre, dass in den 1990er Jahren nicht nur eine Demokratisierung dieses Politikbereiches durch die Intensivierung der Bürgerbeteiligung in der Entscheidungsfindung stattgefunden habe, sondern es zu

³⁹ Über diese Art von Verdrängung gibt es einige wichtige Beispiele in Porto Alegre, sowohl aus den 1970er Jahren, wie auch aus der jüngsten Zeit. Stichwörter hierfür sind zum einen der Stadtteil Restinga (ein in der Peripherie von Porto Alegre in den 1970er Jahren entstandener Vorort) aufgrund der Verlagerung ärmerer Bevölkerungsgruppen aus sanierten zentralen Stadtbereichen von Porto Alegre (vgl. MORORÓ 2003, S. 75f); zum anderen das Projekt SOCIOAMBIENTAL: Im Rahmen dieses jüngeren Naturschutzprojektes wurden Bewohner aus einem zentral liegenden Stadtteil von Porto Alegre im Jahr 2008 für das Verlassen ihrer Hütten mit 40.000 R\$ entschädigt (diese Summe entsprach Ende April 2008 umgerechnet ca. 15.250,- Euro). Mit einer so geringen Menge finanzieller Ressourcen war es zur damaligen Zeitpunkt kaum möglich, in einer teuren Stadt wie Porto Alegre eine normale Wohnung zu kaufen. Dabei hatten die entschädigten Bewohner die Möglichkeit, entweder eine einfache Hütte in einem anderen Teil Portos zu kaufen oder in eine benachbarte Kommune umzuziehen. Im umliegenden Bereich der sanierten Areale wurden (gleichzeitig mit der Realisierung der ersten Projektmaßnahmen) unter anderem Shoppingmalls und Bürokomplexe gebaut.

⁴⁰ Siehe mehr dazu im Abschnitt 4.5.3.1, wo ein Auszug aus der Rede von Herrn da Silva wiedergegeben wird.

dieser Zeit in Porto Alegre auch einen „Paradigmenwechsel“ gegeben habe. Dabei habe sich die Art und Weise des Umgangs der Lokalregierung in der Frage der Sanierung von Slums bzw. der Versorgung von Sozialwohnungen radikal verändert (vgl. ALFONSIN 2000, S. 189 sowie S. 196ff.)⁴¹.

Ausgehend von Teilergebnissen der Untersuchungen über die Sozialwohnungsbaupolitik der 1990er Jahre und auch über die aktuell laufenden Projekte des *Favela-Upgrading* in Porto Alegre kann der Verfasser einen solchen „paradigmatischen“ Wechsel (in der Form wie von ALFONSIN 2000 beschrieben) nicht bestätigen. Auch die Behauptungen von Herrn da SILVA (Sekretär für Sozialwohnungsbau) lassen sich anhand von Befragungen in einem der wichtigsten Sozialwohnungsbauprojekte von Porto Alegre nicht verifizieren – zumindest nicht in der im Interview beschriebenen Form.

Auf der Basis der ersten Ergebnisse aus den Daten- und Informationsanalysen der eigenen empirischen Erhebungen und anhand von Erkenntnissen einiger aktueller Studien bzw. Untersuchungen zur Sozialwohnungsbaupolitik von Porto Alegre (z. B. KONZEN 2000; FURTADO 2003; ROCHA 2007 u. MIRON 2008) ergibt sich folgende Hypothese zu diesem Themenbereich:

Auch wenn intensive Diskussionen zwischen Regierungsvertretern und Zielgruppen der Sozialwohnungsbaupolitik stattfinden (z. B. in den Foren des Bürgerhaushaltes), ist davon auszugehen, **dass die Entscheidungen sowohl über das Volumen wie auch über die räumliche Verteilung der öffentlichen finanziellen Mittel (die für Sozialwohnungsbauprojekte zur Verfügung gestellt werden) nicht von den Angehörigen der Zielgruppen (z. B. Favelabewohner), sondern von den Regierungsmitgliedern außerhalb der Beratungsgremien des Bürgerhaushaltes getroffen werden.** Informationsprivilegien, finanzielle Ressourcen und technisches Knowhow, politische Macht und Ausführungskompetenz sind wichtige Instrumente in der Hand der Regierungsvertreter und diese werden genutzt, um die bedeutendsten Entscheidungen in eine bestimmte Richtung zu lenken. In diesem Sinne muss ebenfalls davon ausgegangen werden, **dass Bürgerbeteiligung in diesem Teilbereich der Politik in erster Linie dazu dient, den Konsens zugunsten der von der Regierung vorgeschlagenen Investitionsmaßnahmen zu stärken und diese Maßnahmen zu legitimieren.** Es gibt konkrete Hinweise, dass die wichtigsten Projekte der Favelasanierung (Favela-Upgrading) in Porto Alegre nicht wirklich als Teil einer Sozialwohnungsbaupolitik, sondern eher als Teil einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik zu sehen sind (siehe Abschnitt 4.5.3).

Eine Bestätigung dieser Hypothese würde unter anderem die Behauptungen von ALFONSIN (2000), aber auch von EQUIPE REDE HABITAT (2003) und von SILVA, J. S. (2005) über den (vermeintlichen) Paradigmenwechsel in der

⁴¹ Dieser Wechsel habe sich – so ALFONSIN (2000, S. 184) – im Laufe der 1990er Jahre etabliert. In diesem Zusammenhang wird er als Verdienst der von der Arbeiterpartei (PT) geleiteten Linksregierungscoalition angesehen (vgl. dazu auch EQUIPE REDE HABITAT 2003, S. 132 und SILVA, 2005, S. 97). Der Wechsel bedeutete auch die Überwindung eines normativen und „elitären“ Stadtentwicklungsverständnisses und den Übergang zu einer „neuen Art“ von (Sozialwohnungsbaupolitik) (vgl. ALFONSIN 1998, S. 1 u. 2).

Sozialwohnungsbaupolitik von Porto Alegre der 1990er Jahre ernsthaft in Frage stellen.

Sekundäre Arbeitshypothese Nr. 4 (im Zusammenhang mit dem Thema Bürgerbeteiligung bei der Novellierung des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre – Abschnitt 4.5.4):

Der neue Stadtentwicklungsplan von Porto Alegre aus dem Jahr 1999 befindet sich seit 2003 in einem andauernden Novellierungsprozess. Im Jahr 2007 wurden die Arbeiten intensiviert, wobei deren Koordinierung zunächst einige Monate in der Verantwortung des CMDUA und des Kommunalplanungssekretariats lag. Von März bis Mai 2007 sind mehrere Änderungsvorschläge aus Organisationen der Zivilgesellschaft und von einzelnen Bürgern gesammelt worden und gleich danach wurde den Bürgern von Porto Alegre ermöglicht, über diese Vorschläge im Rahmen von zwei öffentlichen Anhörungen (26.05.2007 und 11.06.2007) direkt abzustimmen. Der Verfasser war an der ersten dieser beiden öffentlichen Anhörungen als teilnehmender Beobachter anwesend.

Nachdem die Bevölkerung über alle Vorschläge abgestimmt hatte, wurde dem Gemeinderat ein Planentwurf vorgelegt. Da die für die Abstimmung der Vorschläge angewandte Methodologie in den beiden genannten öffentlichen Anhörungen sehr umstritten war⁴², haben Mitglieder des Gemeinderats sich entschlossen, den Novellierungsprozess des Stadtentwicklungsplanes mit der Bevölkerung ausführlicher zu diskutieren.

Der Verfasser hat die Phase des Novellierungsprozesses aus dem Jahr 2007 sehr intensiv verfolgt und bei der Gelegenheit eine große Menge der daraus entstandenen Dokumentvorlagen gesammelt und analysiert. Aus den ersten Ergebnissen der Analyse dieser Dokumentvorlagen und auch auf der Grundlage der selbst beobachteten Ereignisse ergibt sich folgende Hypothese zu diesem spezifischen Thema:

Prozeduren der direkten Bürgerbeteiligung im erwähnten Prozess der Novellierung des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre haben – zumindest in der Art und Weise, wie über Vorschläge abgestimmt wurde – nicht zu mehr Demokratisierung im Planungsprozess geführt. Im Gegenteil, diese Art von Abstimmung kann Möglichkeiten zur Manipulation eröffnen, indem eine große Anzahl anwesender Personen über Themen und Vorschläge abstimmt, zu deren Inhalt sie keine ausreichenden Kenntnisse haben. Es mag paradox klingen, es ist jedoch davon auszugehen, dass ein offener Dialog mit

⁴² Die Beteiligten konnten zwar direkt über die Vorschläge abstimmen, allerdings nur mit Manifestationen des Typus JA oder NEIN (durch Hochheben von Schildern), so dass ihnen keine Möglichkeit gegeben wurde, sich über den Inhalt der Vorschläge zu äußern bzw. darüber zu diskutieren. Ausnahmen gab es nur für den/die Autor/Autorin des Vorschlages. Auf Antrag wurde diesen einige Minuten Zeit eingeräumt, um die eigenen Vorschläge zu präsentieren. In den folgenden Tagen gab es massive Vorwürfe seitens bestimmter lokaler Zeitungen und einiger Organisationen der Zivilgesellschaft über angebliche Manipulationen von Meinungen und sogar Vorwürfe, dass bestimmte korporativen Organisationen aus dem Sektor Wohnungsbau viele Teilnehmer beeinflusst hätten, z.B. durch Bereitstellung kostenloser Transportmöglichkeiten und anderer Vergünstigungen, um diese für ihre Interessen abstimmen zu lassen.

der Bevölkerung in der Form, wie ihn der Gemeinderat von Porto Alegre geführt hat – d. h. nur mit Diskussionen, ohne Abstimmung von Vorschlägen – sogar mehr Transparenz und mehr Möglichkeiten für die Vertiefung der Demokratisierung des Planungsprozesses bieten kann als ein Prozess der direkten Abstimmung in der dargestellten Form.

Sekundäre Arbeitshypothese Nr. 5 (im Zusammenhang mit dem Thema Bürgerhaushalt von Porto Alegre – Unterkapitel 4.6):

Ähnlich wie dem Fallbeispiel der Sozialwohnungsbaupolitik wurde auch dem Bürgerhaushalt von Porto Alegre in der vorliegenden Arbeit spezielle Beachtung gewidmet, da es sich dabei um ein übergreifendes Instrument der Kommunalverwaltung bzw. um ein sehr renommiertes Programm der Stadt Porto Alegre handelt, welches unterschiedliche Formen der Einbeziehung der Bürger in der Finanzpolitik ermöglicht (siehe vor allem Abschnitte 4.4.2 und 4.6.3). Dementsprechend hat das Thema Bürgerhaushalt an sich eine große Bedeutung für diese Arbeit und aus diesem Grund wird es auch als eine spezielle Fallstudie neben den vier anderen behandelt.

In zwei Fachpublikationen, in denen der Verfasser einige Teilergebnisse der vorliegenden Dissertationsarbeit veröffentlicht hat (siehe MORORÓ 2011a und 2011b), wird die Auffassung vertreten, dass der Stellenwert des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre in der Fachliteratur im Verhältnis zu seiner tatsächlichen Bedeutung (d. h. zur seiner Anwendung in der Praxis) als ein Instrument der Demokratisierung der Stadtverwaltung weitgehend überbewertet ist. Der „gute Ruf“ des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre scheint eher ein Produkt eines effektiven Stadtmarketing zu sein. In diesen beiden Veröffentlichungen des Verfassers wird ferner dargestellt, dass viele Behauptungen über (vermeintlich) positive Effekte der Bürgerbeteiligung bzw. des Bürgerhaushaltes (z. B. die Begünstigung der Wohnbereiche der unterprivilegierten sozialen Gruppen bei der Verteilung der öffentlichen Investitionen) sich anhand der erhobenen empirischen Daten nicht bestätigen lassen. Da diese beiden Veröffentlichungen auf der Basis derselben empirischen Erhebungen wie die vorliegende Arbeit entstanden sind, dienen die dort vertretenen Auffassungen auch als Grundlage für die folgende Hypothese über den Bürgerhaushalt von Porto Alegre:

Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre ist im Laufe der Zeit in einen politischen Diskurs verwandelt und weitgehend mystifiziert worden⁴³. Des Weiteren lässt sich vermuten, dass dieser Bürgerhaushalt weitgehend von Vertretern der Regierung instrumentalisiert wurde und heutzutage einen janusköpfigen Mechanismus der demokratischen Stadtverwaltung darstellt: Einerseits ermöglicht er zwar die Beteiligung interessierter Bürger an der Diskussion über die Verteilung der kommunalen Investitionen, andererseits dient er aber weitgehend der Legitimation der von der Regierung vorgeschlagenen Investitionsmaßnahmen, welche jedoch – anders als in einem Großteil der bestehenden Literatur behauptet – nicht unbedingt vorrangig den Interessen

⁴³ Es gibt verschiedene Interpretationen der Begriffe Diskurs und Mythos. In den Abschnitten 2.3.1 u. 4.6.2.2 werden einige dieser Interpretationen dargestellt (siehe dazu auch MORORÓ 2011a).

der unterprivilegierten sozialen Gruppen dienen. Ausgehend von einem kritisch-analytischen Standpunkt bzw. aus den in dieser Arbeit berücksichtigten kritischen theoretischen Ansätzen lässt sich weiterhin vermuten, dass der Bürgerhaushalt von Porto Alegre als Teil einer neuartigen Gouvernamentalität⁴⁴ im Sinne FOUCAULTS einzustufen ist.

Die Überprüfung dieser sekundären Hypothesen findet sich in den Unterkapiteln 4.5 und 4.6. Eine Bestätigung dieser Hypothesen würde zur Konsequenz haben, dass der Stellenwert der Bürgerbeteiligung in den Verwaltungs- und Planungsprozessen der Stadt Porto Alegre *ganz anders eingeschätzt werden müsste als dies heutzutage von vielen Bürgern Porto Alegres, von Autoren, Beobachtern und Kommentatoren gesehen wird*. Die Bestätigung der sekundären Arbeitshypothese Nr. 5 würde z. B. unter anderem ein Umdenken über die Bedeutung des Bürgerhaushaltsprozesses von Porto Alegre verursachen. Unabhängig von der Bestätigung aller dieser fünf sekundären Hypothesen ist der Verfasser davon überzeugt, dass bestehendes Wissen über die Erfahrungen von Porto Alegre in der Frage der Bürgerbeteiligung in vielen Punkten korrigiert werden muss. Dazu müssen jedoch einige „Wahrheiten“ nicht nur hinterfragt, sondern auch ernsthaft erschüttert werden (z. B. im Sinne von ZIMA 2004). Der Verfasser geht davon aus, dass im Zuge der „Korrektur“ bestehenden Wissens über Bürgerbeteiligung in Porto Alegre auch einige theoretische Überlegungen zu diesem Thema erschüttert werden.

Erschütterungen in dieser Hinsicht werden sicherlich vor allem theoretische Entwürfe treffen, die sich offensichtlich auf keine solide empirische Daten- und Informationsgrundlage stützen. Ein typisches Beispiel dafür ist der Entwurf von ARAGONÈS & SÁNCHEZ-PAGÉS (2009). Anscheinend haben sich einige brasilianische Autoren in ihren theoretischen Überlegungen bedauerlicherweise auch auf mangelhafte empirische Datengrundlagen gestützt⁴⁵. Vor diesem Hintergrund ist es ein Anliegen des Verfassers, im Rahmen dieser Arbeit einen Beitrag zu dieser Art von Erschütterung zu leisten. Bei der Überprüfung der erstellten Hypothesen wird unter anderem auch dieses Ziel im Auge behalten.

⁴⁴ Zum Begriff der Gouvernamentalität bzw. *gouvernementality* siehe insbesondere Abschnitt 2.3.1.

⁴⁵ In einer Veröffentlichung aus dem Jahr 2003 zur Frage von Bürgerhaushalt und Demokratietheorie beruft sich der brasilianische Politikwissenschaftler und Theoretiker Leonardo Avritzer auf eine vom OP-Forscher Adalmir Marquetti gelieferte Datengrundlage. Er behauptet sogar, dass die Argumentationen von Marquetti „extrem relevant für mögliche [theoretisch-analytische] Stellungnahmen im Rahmen von Diskussionen über Staatsreformen und Staatstheorie seien“ (AVRITZER 2003, S. 24). Ob die Argumentationen von Adalmir Marquetti in der Tat eine Relevanz in dieser Hinsicht haben kann, lässt sich anhand einer kritischen Analyse einiger Behauptungen dieses OP-Forschers (MARQUETTI) stark bezweifeln (siehe dazu Unterkapitel 4.6 und vgl. auch MORORÓ 2009, 2011a und 2011b).

1.2.2. Forschungsfragen

Parallel zur Entwicklung der zentralen und sekundären Arbeitshypothesen sind einige Forschungsfragen entstanden, deren Antworten gleichzeitig auch bei der Überprüfung der Hypothesen helfen sollen. Die Fragen beziehen sich nicht unbedingt auf nur eine spezifische Hypothese. Daher kann die Beantwortung einzelner Fragen gleichzeitig Zusammenhänge mit mehreren Hypothesen herstellen. Aus diesem Grund sind die Forschungsfragen in einem von den Hypothesen getrennten Abschnitt formuliert worden.

Im Zusammenhang mit dem kritischen Ausgangspunkt des Verfassers und vor dem Hintergrund der vom Mainstream der Literatur „abweichenden“ Arbeitshypothesen⁴⁶ stellen sich an dieser Stelle zunächst zwei miteinander verbundene zentrale Forschungsfragen:

- **Frage 1a):** Welcher gesellschaftliche Entwicklungshorizont zeichnet sich in Porto Alegre auf der Basis der dort implementierten Planungspolitik ab?
- **Frage 1b):** Welche Art von (Stadt)Entwicklung wird in Porto Alegre gefördert: Eine *sozial-räumliche Stadtentwicklung*, etwa im Sinne des theoretischen Ansatzes der „autonomen Gesellschaft“ von SOUZA/CASTORIADIS (Abschnitt 2.2.4) oder lediglich ein *Stadtwachstum* im Sinne des „growth machine“ Ansatzes von LOGAN & MOLOTCH (2007) (Abschnitt 2.3.2).

Die Arbeitshypothesen deuten darauf hin, dass die Praxis der untersuchten (Stadtplanungs-)Politik in starkem Widerspruch zum „guten Image“ von Porto Alegre als „Stadt der Demokratie“ steht. Vor diesem Hintergrund stellen sich weitere Fragen:

- **Frage 2a):** Wie erklärt sich angesichts bestehender Widersprüche⁴⁷ das Fortdauern dieses „guten Images“ von Porto Alegre?
- **Frage 2b):** Warum unterstützen die in den Verwaltungs- und Planungsprozessen von Porto Alegre beteiligten Bürger weiterhin (z. B. in ihren Interviews mit Forschern) die Reproduktion bzw. die Verbreitung dieses „guten Images“?
- **Frage 2c):** In ähnlichem Zusammenhang lässt sich auch fragen, wieso Porto Alegre bis heute in der spezialisierten Literatur zur Frage der Bürgerbeteiligung bzw. zur Frage der demokratischen Stadtverwaltung und Stadtplanung als eine „*Modellstadt*“ oder etwa als „*Ausnahme*“ dargestellt wird?

⁴⁶ Alle Hypothesen (zentrale und sekundäre) basieren nicht nur auf einer soliden empirischen Daten- und Informationsgrundlage, sondern sie stützen sich auch durchweg auf den theoretischen Rahmen der Arbeit. Deshalb geht der Verfasser davon aus, dass sie sich im Rahmen dieser Arbeit weitgehend bestätigen lassen.

⁴⁷ Zum Beispiel: Einerseits werden unterprivilegierte, sozial-schwache Gruppen in die politische Diskussion einbezogen, andererseits fanden keine bedeutsamen Veränderungen in der realen politischen Agenda statt, so dass bis heute eine Politik fortgesetzt wird, die eher die Interessen der dominierenden gesellschaftlichen Gruppen anstatt die der sozial schwachen Gruppen bevorzugt (so die in den sekundären Arbeitshypothese Nr. 1 u. 2 vertretene Auffassung).

Ebenfalls vor dem Hintergrund der erwähnten Widersprüche stellen sich folgende weitere Fragen:

- **Frage 3a):** Wie lässt sich analytisch und theoretisch erklären, dass trotz der bestehenden Widersprüche ein bedeutender Teil der unterprivilegierten sozialen Gruppen von Porto Alegre sich weiterhin aktiv und intensiv an Prozessen wie dem Bürgerhaushalt beteiligt?
- **Frage 3b):** Wie erklärt es sich (auch aus theoretischer Sicht), dass heutzutage der Bürgerhaushalt von Porto Alegre weiterhin in einer Regierungskoalition durchgeführt wird, in die wichtige Parteien einbezogen sind, die sich vordem als Oppositionsparteien gegen dieses demokratische Instrument ausgesprochen haben?

Trotz der Tatsache, dass diese Arbeit keine Vergleichsstudie zwischen Porto Alegre und anderen brasilianischen Großstädten im klassischen Stil darstellt, lässt sich eine weitere umfassende und wichtige Frage stellen:

- **Frage 4):** Inwieweit werden in Porto Alegre in den Bereichen der Stadtplanung und Stadtverwaltung „andere“ Wege beschritten als in anderen brasilianischen Städten vergleichbarer Größe? Oder anders ausgedrückt: inwieweit unterscheidet sich Porto Alegre vom gesamt-brasilianischen Kontext in diesen beiden Politikbereichen (bzw. hinsichtlich der Problemdeutung, Problembenennung, Interessenartikulation und Problemlösung)?⁴⁸

Die zuletzt gestellte Frage ist von großer Bedeutung, denn sie steht in einem direkten Zusammenhang mit der zentralen Hypothese dieser Arbeit. Sie berührt sowohl andere Fragen wie auch die sekundäre Arbeitshypothese. Deren Antwort ist in zweifacher Hinsicht erschwert: zum einen handelt es sich dabei um eine etwas verallgemeinerte und gleichzeitig sehr komplexe Frage, zum anderen bestehen keine unumstrittenen Indikatoren, die z. B. einen idealen Vergleich zwischen Porto Alegre und verschiedenen anderen brasilianischen Städten bzw. zwischen Porto Alegre und dem brasilianischen Kontext erlauben könnten. Es ist daher zu vermuten, dass bestehende Datengrundlagen nur eine annähernde Antwort ermöglichen. Dennoch ist es einen Versuch wert, denn der Verfasser geht davon aus, dass sich durch die Einbeziehung und Berücksichtigung von Ergebnissen einiger der zahlreichen zur Verfügung stehenden empirischen Untersuchungen bestimmte Entwicklungstendenzen im brasilianischen Kontext feststellen lassen (siehe in dieser Hinsicht Hauptkapitel 3). Und wenn es spezifisch um Porto Alegre geht, lassen sich anhand der vom Verfasser durchgeführten Erhebungen und auch anhand einiger der zur Verfügung stehenden kritischen Studien zu Porto Alegre ebenfalls für diese Stadt bestimmte Entwicklungstendenzen feststellen. Auf dieser Grundlage müssen bestimmte Vergleiche ermöglicht werden⁴⁹.

⁴⁸ Ergänzende Fragen werden im Laufe der Arbeit gelegentlich bzw. im Zusammenhang mit dem jeweils diskutierten Thema ausformuliert.

⁴⁹ Siehe dazu Abschnitt 3.2.2 - dort wird mittels einer Zusammenstellung verschiedener Indikatoren versucht, Ähnlichkeiten zwischen Porto Alegre, den regionalen (Metropolitanregion von Porto Alegre und Rio Grande do Sul) und nationalen Kontexten, insbesondere hinsichtlich der politischen und

Auf diese Weise ist davon auszugehen, dass (trotz der obigen Einschränkungen) die Frage nach der „Verschiedenheit“ und/oder „Ähnlichkeit“ zwischen Porto Alegre und dem brasilianischen Kontext weitgehend zu beantworten ist⁵⁰. Nicht nur die Antwort auf diese Frage, sondern auch die der anderen Forschungsfragen stehen (wie bereits angedeutet) in direktem Zusammenhang mit der Überprüfung der weiter oben ausformulierten generellen und sekundären Arbeitshypothesen.

1.3. Struktur und Aufbau der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich in fünf Hauptkapitel, wobei Kapitel 4 als empirisch-analytisches Kapitel die zentrale Säule der Arbeit darstellt.

Hauptkapitel 1 dient vor allem der Einführung in das Forschungsproblem, wobei hier auch eine Stellungnahme zu der vom Verfasser eingeschlagenen (kritischen) Forschungsrichtung erfolgt. Auch die Arbeitshypothese (Abschnitt 1.2.1) und die Forschungsfragen (Abschnitt 1.2.2) werden in dieser Einführung formuliert. Dabei geht der Verfasser von einer zentralen und etwas verallgemeinerten Arbeitshypothese aus, die jedoch mit Hilfe von fünf weiteren sekundären Arbeitshypothesen (die einen direkten Bezug zu den jeweiligen fünf speziellen Fallbeispielen haben) genauer präzisiert wird. Die weiter oben aufgestellten Forschungsfragen dienen zur Orientierung sowohl für das Sammeln von Daten und Informationen, wie auch für deren Auswertung und für die Strukturierung der Argumentationen beim Aufbau des empirischen Teils der Arbeit in Hauptkapitel 4 (s.u.). Die Forschungsfragen haben auch einen Bezug zu den speziellen Fallbeispielen und ebenfalls zu den Hypothesen.

Hauptkapitel 2 enthält den theoretischen Rahmen der Arbeit. Aus verschiedenen Gründen, die in Abschnitt 2.1.3 genauer beschrieben sind, hat der Verfasser sich entschlossen, eine (für eine Dissertationsarbeit wie diese eher ungewöhnliche) große Anzahl von theoretischen Ansätzen zu berücksichtigen. Alle gewählten Ansätze haben einen starken Zusammenhang mit der geographischen Stadtforschung, wobei vier von diesen einen direkten Bezug zu den empirischen und analytischen Teilen der Arbeit haben; somit gewinnen sie einen höheren Stellenwert im Rahmen dieser Dissertation⁵¹. Diese vier Ansätze werden hier nur kurz vorgestellt (ausführlicher dazu in Unterkapitel 2.2).

wirtschaftlichen Konstellationen in diesen unterschiedlichen Verwaltungsebenen herzustellen. Zum gesamt-brasilianischen Kontext siehe Hauptkapitel 3.

⁵⁰ Selbstverständlich sollen auch die induktiv gewonnenen Erkenntnisse weitgehend zur Antwort auf diese Frage beitragen.

⁵¹ Die Betonung auf den nachfolgend aufgelisteten vier Ansätzen liegt entweder auf deren tatsächlichem direktem Bezug auf den empirischen Teil der vorliegenden Arbeit und/oder auf deren kritischen Hintergrund, welcher sich (einerseits) in Übereinstimmung mit dem kritischen Ausgangspunkt des Verfassers befindet und (andererseits) für die Interpretation der Ergebnisse im analytischen Teil der Arbeit von höherer Bedeutung ist. Wir werden jedoch im Abschnitt 2.2.2 sehen, dass Ansätze wie der des „Communicative/collaborative Planning“, je nach Schwerpunktsetzung, durchaus auch ein nicht zu unterschätzendes Erklärungspotential haben können. Außerdem gewann dieser letztgenannte Ansatz in der letzten Zeit große Aufmerksamkeit – auch wenn nicht zu übersehen ist, dass es sich dabei um einen sehr umstrittenen theoretischen Ansatz handelt. Für eine

Einer der Ansätze mit einem relativ starken Bezug zu dieser Dissertationsarbeit ist der des brasilianischen Geographen Marcelo Lopes de SOUZA (Abschnitt 2.2.4), der aufbauend auf Ideen des Philosophen Cornelius Castoriadis das Konzept einer autonomen Gesellschaft weiterentwickelt hat und dabei versucht, einen Operationalisierungsrahmen im Zusammenhang mit dem brasilianischen gesellschaftlichen Kontext zu entwerfen. Die Frage der demokratischen (bzw. der partizipativen) Stadtentwicklung wird in den Mittelpunkt dieses theoretischen Ansatzes gestellt. Im Zusammenhang mit dem theoretischen Hintergrund dieses Beitrages von SOUZA entstand eine der zentralen Forschungsfragen dieser Arbeit (Frage 1b) und ebenfalls auch die sekundäre Arbeitshypothese Nr. 1. Auch der Titel der vorliegenden Dissertation beinhaltet einen gewissen Zusammenhang zu dieser theoretischen Konzeption.

Einen weiteren zentralen Ansatz stellt das Konzept der „growth machine“ von John R. Logan und Harvey L. Molotch dar (Abschnitt 2.3.2). Auch wenn dieser Ansatz ursprünglich im nordamerikanischen gesellschaftlichen Kontext entwickelt wurde, fand dessen Anwendung auch im brasilianischen gesellschaftlichen Kontext statt (vgl. FERREIRA 2003) und scheint ein relativ hohes Erklärungspotential für Prozesse der „Stadtentwicklung“ (besser: des Stadtwachstums)⁵² zu haben. Forschungsfrage 1b sowie die sekundäre Arbeitshypothese Nr. 1 haben – wie auch im Fall des Ansatzes von SOUZA – einen Bezug zum Konzept der „growth machine“⁵³.

Das Gouvernementalitätskonzept von FOUCAULT und einige theoretische Überlegungen aus dem Bereich der Diskursforschung bzw. Diskursanalyse stellen die zwei weiteren theoretischen Richtungen, die neben den beiden obigen ebenfalls einen höheren Stellenwert im analytisch-theoretischen Rahmen dieser Arbeit einnehmen (dazu Abschnitt 2.3.1). Sie sind insoweit von hoher Bedeutung, als sie (auch neben dem Ansatz von LOGAN/MOLOTCH) den Hintergrund für eine kritische Analyse gesellschaftlicher Prozesse bieten. Dieser theoretisch-analytische Hintergrund wird bei der Interpretation der Ergebnisse der empirischen Untersuchungen hilfreich sein (siehe z. B. Unterkapitel 4.6).

Da die zentrale Hypothese dieser Arbeit einen starken Bezug zum brasilianischen Gesamtkontext (d. h. hinsichtlich Geschichte, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft) hat, werden im **Hauptkapitel 3** Themen diskutiert, die diesen Kontext ausmachen. Dabei wird jedoch keine vertiefte Untersuchung der dort angesprochenen Themen

Einschätzung des Erklärungspotentials der jeweiligen Ansätze siehe tabellarische Darstellung am Ende des Unterkapitels 2.5 (Tabelle 1).

⁵² Vor dem theoretischen Hintergrund dieses kritischen Ansatzes von LOGAN & MOLOTCH wäre an dieser Stelle der Begriff Stadtwachstum (und nicht Stadtentwicklung) angebrachter. Deswegen wurde Stadtentwicklung hier in Anführungszeichen verwendet. Eine der aktuellsten Veröffentlichungen zu diesem Ansatz von LOGAN & MOLOTCH erschien im Jahr 2007 aus Anlass des 20jährigen Jubiläums des Buches „Urban Fortunes“ (Siehe LOGAN MOLOTCH 2007 [1987], S. 50ff).

⁵³ Die Tatsache, dass sowohl die Forschungsfrage 1b wie auch die sekundäre Arbeitshypothese Nr. 1 einen Bezug zu den beiden genannten Ansätzen haben, bedeutet zunächst keinesfalls, dass der Ansatz der „autonomen Gesellschaft“ (SOUZA/CASTORIADIS) mit dem Konzept der „growth Machine“ zusammengeführt werden; eher handelt es sich hier um eine Gegenüberstellung, denn diese beiden theoretischen Ansätze haben kaum etwas gemeinsam, sie stammen aus unterschiedlichen philosophischen Richtungen (mehr dazu im Kap. 2), und so erklären sie den Forschungsgegenstand Stadt ganz unterschiedlich.

vorgenommen, sondern es wird vielmehr versucht, auf der Grundlage einiger Indikatoren und bestehender Literatur bestimmte Grundzüge des brasilianischen Kontextes festzustellen.

Im Abschnitt 3.2.2 werden Zusammenhänge zwischen unterschiedlichen Maßstabsebenen (national, regional und lokal) anhand ausgewählter Indikatoren dargestellt. Dabei werden auch einige ausgewählte brasilianische Städte mit Hilfe der verwendeten Indikatoren (z. B. *Human Development Index*, Armutsrate, Einkommenskonzentration, Trinkwasserversorgung, etc.) miteinander verglichen. Spätestens in diesem Abschnitt 3.2.2 werden Zusammenhänge sowohl zwischen Porto Alegre und anderen brasilianischen Städten mit vergleichbaren Rahmenbedingungen wie auch zwischen Porto Alegre und anderen übergeordneten Verwaltungsebenen wie Metropolitanregion und Rio Grande do Sul deutlich sichtbar. Nicht zuletzt sind hier auch Ähnlichkeiten zwischen Porto Alegre und dem brasilianischen Gesamtkontext in verschiedener Hinsicht festzustellen. Dementsprechend werden bereits hier (d. h. in diesem erwähnten Unterkapitel) einige Charakteristika und Zeichen zusammengeführt, die als erste Informationen für die spätere Überprüfung der zentralen Hypothese dieser Arbeit herangezogen werden können.

Hauptkapitel 4 gliedert sich grob in vier Teile. Im ersten Teil (Unterkapitel 4.1) werden die verwendeten empirischen Forschungsmethoden dargestellt. Im zweiten Teil (Unterkapitel 4.2 bis 4.4) werden allgemeine Charakteristika von Porto Alegre angesprochen und laufende Prozesse der Politik und Stadtentwicklung beschrieben. Dabei wird versucht, die bedeutendsten Veränderungen in der Politik, Verwaltung und Planung in der Zeit nach der Re-Demokratisierung (d. h. ab etwa 1985) aufzugreifen und diese speziell in Bezug auf Porto Alegre zu beschreiben. Unterkapitel 4.5 und 4.6 stellen sozusagen den dritten Teil von Hauptkapitel 4 dar. Hier werden die fünf speziellen Fallbeispiele nacheinander ausführlich beschrieben, analysiert und schließlich kritisch beurteilt.

Vierter und letzter Teil von Hauptkapitel 4 ist das Unterkapitel 4.7, in dem die Ergebnisse der speziellen Fallbeispiele noch einmal aufgegriffen und im Licht einiger der verwendeten theoretischen Ansätzen diskutiert werden. In diesem Unterkapitel 4.7 wird auf die zentrale Forschungsfrage dieser Arbeit – *ob in Porto Alegre im Rahmen der dort implementierten Verwaltungs- und Planungsmaßnahmen eine sozial-räumliche Stadtentwicklung etwa im Sinne des Konzeptes einer autonomen Gesellschaft oder eher die Produktion einer „growth machine“ gefördert wird* – wieder eingegangen. Spätestens bis zum Ende dieses Kapitels sollen auch alle Forschungsfragen erörtert und die sekundären Hypothesen (und mit ihnen die zentrale Hypothese) dieser Arbeit überprüft sein.

Schließlich werden im **Hauptkapitel 5** einige allgemeine Schlussfolgerungen präsentiert. In diesem Schlusskapitel werden sowohl die zentrale Arbeitshypothese wie auch die zentrale Forschungsfrage der vorliegenden Dissertation noch einmal aufgegriffen. Als Ausblick werden dabei des Weiteren auch einige allgemeine Hinweise zu einem möglichen Entwicklungsszenario von Porto Alegre gegeben und zugleich auch einige Fragen für eventuelle Forschungsprojekte in naher Zukunft aufgeworfen.

2. THEORETISCHER RAHMEN

„Wozu Theorie? (...). Weil theoría Wahrnehmung bedeutet (...) und weil alle unsere Wahrnehmungen kulturell, ideologisch und theoretisch bedingt sind, so dass es dringend notwendig erscheint, Ideologie und Theorie zu entwirren, um unsere eigenen Behauptungen besser zu verstehen“ (ZIMA 2004, S. 4).

2.1. Einführung in den theoretischen Teil der Arbeit

2.1.1. Eine erste Abhandlung zur Frage von Theorie und Wertfreiheit

Sind Theorien wertfrei bzw. ideologiefrei? Ausgehend von Argumentationen vieler gesellschaftskritischer Autoren und Theoretiker wie z.B. HERKOMMER (1999), ZIMA (1999 u. 2004), SOUZA (2002 u. 2006), HARVEY (2007b) und BELINA (2008a) muss diese Eingangsfrage verneint werden. Diesen Autoren zufolge agieren Forscher und Theoretiker immer unter dem Einfluss der politischen und sozialen Kontexte, in denen sie sozialisiert wurden. Der marxistische Soziologe Sebastian Herkommer z.B. vertritt die Auffassung, dass

„die Individuen nicht fix und fertig vom Himmel fallen, sondern eine Biographie absolvieren, an deren Anfang ein mehr oder weniger subtiler, mehr oder weniger brachialer Prozess der Sozialisation steht. Das Werden der Einzelnen zur Person vollzieht sich immer schon innerhalb vorgegebener Verhältnisse und gesellschaftlicher Strukturen, von denen die ideologischen Apparate nicht die unwichtigsten sind“ (HERKOMMER 1999, S. 13).

In einem ganz ähnlichen Zusammenhang schreibt auch der (ebenfalls marxistisch orientierte) Geograph David HARVEY (2007b):

„Selbst (...) Kant hat seine Ideen von Raum und Zeit und seine Unterscheidung von ästhetischem, moralischem und wissenschaftlichem Urteil nicht in einem politischen Vakuum entwickelt. (...) in welche Richtung wir uns auch entwickeln wollen, dies erfordert politische Entscheidungen für bestimmte Raum- und Zeitkonzepte. Wir handeln stets auch politisch und müssen uns dessen bewusst sein. Diese politische Dimension begegnet uns jeden Tag“ (ebd., S. 59f).

Obige Auffassung wird allerdings nicht nur von marxistischen Autoren vertreten, sondern auch von bekennenden Marxismuskritikern, wie z.B. dem brasilianischen Geographen Marcelo L. de Souza, der in ähnlichem Zusammenhang schreibt:

„[W]enn alle Kenntnisse, in irgendeiner Weise, Ausdruck der sozialen Praxen sind (...) [dann] beinhalten selbst wissenschaftliche Kenntnisse eine ideologische Dimension (SOUZA 2002, S. 97).

SOUZA (2006a, S. 392) erinnert des Weiteren daran, dass jeder theoretische Entwurf einen direkten Bezug zu einer spezifischen Gesellschaft haben muss. Dieser kann nicht ohne weiteres importiert und unverändert in anderen gesellschaftlichen Formationen bzw. in anderen Kulturräumen durchgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund sollten theoretische Entwürfe jeweils dem Ort und der Zeit angepasst und ggf. „wiedererfunden“ werden (siehe ebd. und vgl. dazu auch FRIEDMANN 2006, S. 273).

Eine wissenschaftliche Abhandlung über eine gegebene Realität verlangt das Erforschen bestimmter Faktoren, die diese Realität ausmachen und auch die Berücksichtigung bestimmter (politischer und normativer) Kräfte, die dieselbe erforschte Realität aufrecht erhalten. Es zählt (u.a.) zu den Aufgaben des Forschers zu erklären, wie z.B. ein untersuchtes Objekt (eine Stadt, eine Gesellschaft, ein Parteiensystem, etc.) zu dem geworden ist, was es ist (vgl. SOUZA 2002, S. 90). Derselbe Autor vertritt auch die Auffassung, Forscher könnten ihre eigenen Werte über eine gegebene aktuelle Situation bewusst in ihren Veröffentlichungen zum Ausdruck bringen, gerade weil es sich oft um soziale Gegebenheiten handelt. In der Tat hält SOUZA (op cit.) es sogar für selbstverständlich, dass Wissenschaftler sich für oder gegen bestimmte Charakteristika einer untersuchten Realität aussprechen (indem sie z.B. manche Eigenschaften für mehr oder weniger gerecht, für mehr oder weniger effizient, etc. halten). SOUZA zufolge ist es wichtig, die zu bekämpfenden gesellschaftlichen Probleme gut kennenzulernen und diese im Zusammenhang mit dem Kontext, in den sie eingebettet sind, zu analysieren. Daher sei die empirische Forschung für ihn eine unabdingbare Ergänzung für die Entwicklung und Erweiterung von Theorien (vgl. in dieser Hinsicht auch FRIEDMANN 2006), wobei von Forschern und Forscherinnen nicht nur Ehrlichkeit verlangt wird, sondern auch eine selbstkritische Einstellung gegenüber ihren eigenen (ideologischen) Werten.

Bei Untersuchungen und methodischem Vorgehen sollten Forscher (so SOUZA 2002) vermeiden, erste Eindrücke mit sicheren Ergebnissen zu verwechseln; ferner sollten sie ein gesundes Maß an Skepsis oder Zweifel beibehalten (vor allem gegenüber aprioristischen Wahrheiten) und nicht zuletzt sollten sie auch versuchen, die Probleme aus unterschiedlichen Perspektiven zu betrachten und zu analysieren.

Auch wenn diese Anforderungen von manchen Forschern und Lesern eher als selbstverständlich betrachtet werden, sieht es in der Praxis jedoch ganz anders aus, denn nicht selten werden Forschungsobjekte nicht nur einseitig, sondern auch monologisch dargestellt und analysiert. Es handelt sich hierbei um ein bekanntes Problem in der Sozialwissenschaft und betrifft insbesondere auch die Theoretiker. ZIMA (2004) ist auf dieses Problem näher eingegangen und ist dabei zu der Überzeugung gelangt, dass vor allem in den Kultur- und Sozialwissenschaften theoretische Entwürfe oft einen monologisch-ideologischen Charakter aufweisen. Sie werden von ihren Gründern als Alternative zu anderen bestehenden theoretischen Entwürfen verstanden, als wären diese theoretischen Entwürfe Träger einer absoluten Wahrheit. In diesem Zusammenhang schreibt Peter Zima:

„Monologisch-ideologische Entwürfe dieser Art gibt es seit Plato und Hegel in großer Zahl, und man geht nicht fehl mit der Behauptung, dass sie (...) eher die Regel als die Ausnahmen sind“ (ZIMA 2004, S. 62).

Vertreter solcher theoretischen Entwürfe tendieren ZIMA zufolge dazu, „sich monologisch mit der Wirklichkeit zu identifizieren“. Dabei vergessen sie, „dass sie von kontingenten und partikulären Standpunkten ausgehen und folglich nur kontingente Konstruktionen der Wirklichkeit hervorbringen können“ (ebd., S. 61).

Ein bedeutender Teil der im Rahmen der vorliegenden Arbeit verwendeten Literatur zum Thema Bürgerbeteiligung im brasilianischen Kontext (und insbesondere im Fall Porto Alegre) ist durch einen ähnlich monologischen Charakter gekennzeichnet.

Kaum ein Bürgerhaushaltsforscher weicht davon ab. Ganz im Sinne von ZIMA (2004) identifizieren sie sich monologisch mit der von ihnen untersuchten Wirklichkeit (siehe dazu Unterkapitel 2.4 und Abschnitt 4.6.3). Um diese Art monologischer Identifikation mit der Wirklichkeit zu vermeiden, werden die in dieser Dissertation untersuchten Gegenstände aus unterschiedlichen theoretischen Standpunkten beleuchtet⁵⁴. Dabei geht es dem Verfasser nicht nur darum, die hier aufgeworfenen Annahmen mit weiteren theoretischen Argumenten glaubwürdiger zu machen, sondern es geht ihm dabei vor allem auch darum, den theoretischen Rahmen dieser Arbeit in einigen Hinsichten auszuweiten, um Sachverhalte, die in der untersuchten politischen Praxis von Porto Alegre festgestellt wurden (die aber bis dato weder in der übrigen Fachliteratur behandelt, noch in der Theorie ausreichend erklärt wurden), besser zu verstehen.

2.1.2. Demokratie-, Politik- und Planungsverständnisse

„Wie unterschiedlich das Demokratieverständnis sein kann, erhellt die Verwendung des Demokratiebegriffs in der Politik. Die Demokratie ist ein Hauptbestandteil des modernen westlichen Verfassungsstaates, der ‚konstitutionellen Demokratie‘ (...)“ (SCHMIDT 2006, S. 23).

So unterschiedlich das Demokratieverständnis (im Sinne von SCHMIDT 2006) sein kann, so unterschiedlich sind auch die Politik- und Planungsverständnisse, welche die Demokratieverständnisse hervorrufen können. Diese Kausalität gilt allerdings auch für das Verständnis von Partizipation, denn – wie JOSOWIC (2003, S. 2) behauptet – spielt „[d]as Demokratieverständnis (...) bei der Diskussion des Partizipationsbegriffes eine wichtige Rolle.

Partizipationsforschung und Demokratieforschung laufen praktisch zusammen (vgl. z.B. OFFE 1972, VERBA & NIE 1972, ALEMANN 1975, PATEMAN 1992). Das ist keine Überraschung, denn Bürgerbeteiligung⁵⁵ ist im Grunde genommen ein Produkt der Demokratie. Doch wenn es um direkte Bürgerbeteiligung geht, ist eine differenzierte Betrachtung angebracht: Es ist *einerseits* selbstverständlich, dass *Bürgerbeteiligung* in von Diktaturen geprägten politischen Systemen eher ein Fremdwort ist. *Andererseits* ist *direkte Bürgerbeteiligung* – etwa im Sinne einer direkten Teilnahme an Prozessen der Entscheidungsfindung und im Sinne einer Mitgestaltung der politischen Agenda und gemeinsamen Umsetzung geplanter Maßnahmen – bis heute keine Selbstverständlichkeit, nicht einmal in den sogenannten „modernen westlichen demokratischen Verfassungsstaaten“. Auch in diesen Ländern findet *Bürgerbeteiligung* nicht selten nur alle vier Jahre in Form der Wahl der politischen Vertreter statt⁵⁶.

⁵⁴ Der Verfasser hat sich dabei auch von dem Gedanken verabschiedet, dass empirische Sozialforschung wertneutral sein kann.

⁵⁵ Partizipation und Bürgerbeteiligung werden in dieser Arbeit synonym verwendet.

⁵⁶ Selbst Frankreich, einem Land mit einer hochentwickelten Demokratie, wird mitunter vorgeworfen, Bürgerbeteiligung außerhalb eines engen rechtlichen Rahmens stark einzuschränken. Die Forscherin Annette Lang vertritt z.B. die Auffassung, dass der französische Bürger „als Individuum im Rahmen der konventionellen Strukturen nur schwer Gehör“ finden würde (LANG 2003, S. 51). Ihm bleibe praktisch nur die Möglichkeit, in irgendeiner Form politisch repräsentiert zu werden. Für eine

Wenn es in der Fachliteratur um Demokratieverständnisse geht, werden die Diskussionen meistens grob in zwei Hauptdenkrichtungen thematisiert: Einerseits geht es um das elitäre bzw. liberale (outputorientierte) Verständnis, andererseits um das partizipative (inputorientierte) Verständnis⁵⁷. In der Tat wird diese vereinfachte Unterscheidung von manchen Autoren (vor allem im Rahmen bestimmter Arbeitsvorhaben, im Bereich der Partizipationsforschung) als Trennlinie für die Differenzierung zwischen *partizipationsfreundlichen* (*Input*), und *partizipationsfeindlichen* (*Output*) Planungsverständnissen und Regierungsstilen betrachtet. Ein klares Beispiel dieser dualistischen oder dichotomischen Betrachtungsweise liefert Clovis Zimmerman in seiner Dissertationsarbeit:

“Die Output-Konzeption der Demokratie sieht die Legitimität des politischen Systems in der Qualität von Steuerungsleistungen und deren Ergebnissen, die meist der politischen Elite, den Fachleuten, überlassen werden. Gleichwohl legt die Input-Konzeption der Demokratie Wert auf den Grad der Mitwirkung der Normalbürger bei vielen politischen Entscheidungen” (ZIMMERMANN 2004, S. 9).

Diese Art von Unterscheidung, die in der Politikwissenschaft nicht sehr ungewöhnlich ist⁵⁸, ist gerade deshalb so oft bevorzugt, weil dabei die Frage der *Repräsentation versus der direkten Ausübung* von Entscheidungsmacht angesprochen wird. Doch es handelt sich dabei, wie bereits erwähnt, um eine sehr grobe und vereinfachte Unterscheidung, denn es existieren (so SCHMIDT 2006) sehr viele Demokratieverständnisse⁵⁹, die auch unterschiedliche Planungsverständnisse hervorrufen können.

allgemeine Einschätzung über Demokratieentwicklung weltweit, etwa in einem Ländervergleich, siehe SCHMIDT (2006, S. 418f).

⁵⁷ Bekannte Vertreter der elitären und liberalen Konzeption von Demokratie (darin wird normalerweise die Rolle des Experten gegenüber jener der Normalbürger hervorgehoben) sind John Locke, John S. Mill, Anthony Downs oder Joseph Schumpeter. Zu den Vertretern des „partizipativen“ Verständnisses von Demokratie (hier ist auch oft die Rede von *direkter* oder *deliberativer* Demokratie) sind Jacques Rousseau, Carole Patmann, Anthony Giddens, Jürgen Habermas und viele andere mehr. Für eine ausführlichere Darstellung, einschließlich einer Unterscheidung zwischen klassischen und modernen Denkern der Demokratie siehe SCHMIDT (2006, S. 29f u. 175f).

⁵⁸ Zu finden ist diese Unterscheidung vor allem bei Autoren, die ihre Forschungsvorhaben an der partizipatorischen Demokratietheorie orientieren (vgl. z.B. JOSOWIC 2003). Für eine ausführliche Beschreibung der partizipatorischen Demokratietheorie sei an dieser Stelle auf SCHMIDT (2006, S. 251f) verwiesen.

⁵⁹ SCHMIDT (2006, S. 29ff und 175ff) stellt insgesamt 16 unterschiedlichen Variationen von Demokratietheorien dar. Dazu kommen neun unterschiedliche Möglichkeiten, Demokratieverständnisse miteinander zu vergleichen bzw. ausdifferenzieren (S. 307f). In diesem Sinne schreibt dieser Theoretiker: „Es gibt nicht eine Demokratietheorie, sondern viele Demokratietheorien. Zu ihnen zählen normative und empirische Theorien, vergleichende und auf Fallstudien gegründete, statische und dynamische, demokratiefreundliche und -feindliche sowie input- und outputorientierte“ (ebd., S. 203). Vielfältig sind ebenfalls auch die „Planungsverständnisse“ (s.u.). Im Bereich der Demokratieforschung sind jedoch bereits einige Anstöße für die Überwindung der erwähnten dichotomischen Betrachtungsweise gegeben (vgl. z.B. AVRITZER & COSTA 2004 sowie auch AVRITZER 2002a). Diese Autoren knüpfen ihre Überlegungen an das Konzept der „Öffentlichen Sphäre“ von Jürgen Habermas an, der u.a. dafür bekannt geworden ist, dass er im Bereich der Demokratieforschung einen dritten Weg für die theoretischen Auseinandersetzungen eröffnet hat, der oft von Politologen und Soziologen eingeschlagen wird (vgl. insbesondere AVRITZER 2002, S.36f). In den Abschnitten 2.2.2 und 4.6.2.1 wird diese Diskussion wieder aufgenommen.

Während bei einigen Autoren von Demokratieverständnis die Rede ist (SCHMIDT 2006, S. 23 u. JOSOWIC, 2003, S. 2), sprechen andere von „*Politikverständnis*“ (SCHNEIDER 1997, S. 35ff) und wiederum andere von „*Planungsverständnis*“/ *Planungsmodell* (SCHÖNWANDT 2000, S. 292f u. 2002, S. 13f). Andere Autoren verwenden verschiedene Bezeichnungen parallel (vgl. SOUZA 2002, S. 117f). Überwiegend werden aber mit den verschiedenen Begriffen ähnliche Phänomene beschrieben⁶⁰.

SCHNEIDER (1997) identifiziert in seiner empirischen Untersuchung von Stadtentwicklungsstrategien in Deutschland insgesamt fünf unterschiedliche „*Politikverständnisse*“ (voluntaristisches, technokratisches, emanzipatorisches, kommunikatives und unternehmerisches).⁶¹ Was SCHNEIDER (1997) *technokratisches Politikverständnis* nennt, korreliert stark mit dem, was SCHÖNWANDT (2000 u. 2002) *technokratisches Planungsverständnis* nennt. Wenn bei dem Politologen SCHNEIDER (1997) die Rede von *kommunikativem Planungsverständnis* ist, spricht der Planungstheoretiker SCHÖNWANDT (2002, S. 22f) von „*Planungsmodell des kommunikativen Handelns*“⁶².

Das wichtigste dabei ist aber zu verstehen, dass praktisch jedem „*Politikverständnis*“ (SCHNEIDER 1997), jedem „*Planungsverständnis*“ (SCHÖNWANDT 2000 u. 2002) bzw. jedem „*Planungstyp*“ (SOUZA 2002) eine bestimmte theoretische Konzeption zugrunde liegt. Da Theorien nicht in einem politischen Vakuum entstehen (HARVEY 2007, S. 59), muss davon ausgegangen werden, dass die zugrundeliegende Theorie der Planungsverständnisse auch im Zusammenhang mit einem bestimmten Demokratieverständnis (etwa im Sinne von SCHMIDT 2006) stehen⁶³. Und bei jedem Demokratieverständnis und jedem Planungsverständnis wird Bürgerbeteiligung unterschiedlich bewertet (vgl. z.B. SCHNEIDER 1997, S. 35f, 279f u. 358f, sowie SOUZA 2002, S. 117ff und 208ff). Nicht von ungefähr erscheint Bürgerbeteiligung als eine der acht unterschiedlichen Kriterien, die SOUZA benutzt, um seine Planungstypologien zu erstellen (vgl. SOUZA 2002, S. 120).

⁶⁰ Wenn z.B. SCHNEIDER (1997, S. 45f) von Politikverständnis spricht, meint er genau dasselbe wie SCHÖNWANDT mit „*Planungsverständnis*“, und dasselbe wie SOUZA (2002, S. 117f) mit „*Planungstypen*“. Das Risiko von Verwirrungen bei der nicht differenzierten Verwendung der vielen Begriffe ist für nicht aufmerksame Leser sehr groß.

⁶¹ Es wird hier darauf verzichtet, auf die Charakteristika der jeweiligen „*Politikverständnisse*“ einzugehen. Für eine Zusammenfassung der Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen ihnen siehe SCHNEIDER (1997, S. 35-44).

⁶² Diese unterschiedlichen Begriffe, die von den genannten Autoren verwendet werden, um ähnliche Forschungsobjekte zu bezeichnen, erinnern an etwas, das ZIMA (2004) *Soziolekt* nennt. Soziolekte sind ZIMA zufolge einer Art „*Fachsprache*“, die in der Regel in den Diskursen der unterschiedlichsten Autoren integriert werden (ZIMA 2004, S. 228). Ein wissenschaftliches Paradigma (im Sinne Kuhns) sei z.B. ein Soziolekt, wobei nicht jedes Soziolekt ein Paradigma sei (vgl. ebd., S. 106). Da die „*Fachsprachen*“ sich auch je nach Disziplin stark unterscheiden können, verwundert es nicht, dass ein Politologe von „*Politikverständnis*“ spricht, wenn er ähnliche oder gleiche Sachverhalte meint, die von einem Planungstheoretiker mit der Bezeichnung „*Planungsverständnis*“ gemeint werden.

⁶³ In diesem Zusammenhang (und im erweiterten Sinne) lässt sich festhalten, dass sowohl die Theorien wie auch die ihnen zugrunde liegenden Planungs- und Demokratieverständnisse im Endeffekt auch von den Charakteristika der jeweiligen gesellschaftlichen Entstehungskontexte stark geprägt sind.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass Bürgerbeteiligung in der Literatur und in der Praxis unterschiedliche Definitionen und Bedeutungen hat⁶⁴. Außerdem benutzen in letzter Zeit einige Autoren bestimmte Adjektive, um die von ihnen vertretenen Demokratieverständnisse vom traditionellen (konservativ und elitär) Verständnis der Demokratie zu unterscheiden. So z.B. prägte der Politikwissenschaftler KERSTING (1999, S. 306) den Begriff „qualifizierte Demokratie“. Zwei weitere Politikwissenschaftler, Jörg Bogumil und Lars Holtkamp, benutzen dagegen den Begriff „kooperative Demokratie“, um ihr eigenes Demokratieverständnis zu prägen (vgl. BOGUMIL 2004 sowie BOGUMIL und HOLTkamp 2002). Die heutige Popularität des Begriffes „deliberative Demokratie“ (die in Konkurrenz zu den Begriffen der „direkten Demokratie“ und „partizipativen Demokratie“ steht) verdankt seine Verbreitung in vielen Ländern den theoretischen Überlegungen vor allem des deutschen Philosophen Jürgen Habermas. Für viele andere Bezeichnungen von Demokratie siehe z.B. SCHMIDT (2006, S. 251)⁶⁵.

Im Zusammenhang mit der Frage der vielen „Demokratieverständnisse“ darf an dieser Stelle die Position von Cornelius Castoriadis nicht übersehen werden, zumal ein spezieller Teil seiner theoretischen Überlegungen (die Idee der autonomen Gesellschaft) im Zusammenhang mit der Planungskonzeption von SOUZA (Abschnitt 2.2.4) in dieser Arbeit berücksichtigt wird.

Im Sinne von Cornelius CASTORIADIS (2006, S. 77) wird Demokratie „als das wahrhaft Öffentlichwerden der öffentlich/öffentlichen Sphäre“ definiert. Die öffentlich/öffentliche Sphäre bezeichnet die *Ekklesia* bzw. „der Ort, an dem man in einer *Demokratie*⁶⁶ über die öffentlichen Angelegenheiten berät und entscheidet“

⁶⁴ Für einen Überblick über unterschiedliche Verständnisse und Bedeutungen von Bürgerbeteiligung siehe z.B. JOSOWIC (2003, S. 13f) sowie ZELLHUBER (2004, S. 117f). Damit verbunden sind heutzutage auch eine Vielzahl von Partizipationsverfahren (vgl. z.B. BISCHOFF et al. 1996, LEY & WEITZ 2003 sowie SINNING & SCHOLLES 2004).

⁶⁵ Da bei den zuletzt erwähnten Autoren und Theoretikern die Frage der demokratischen Entscheidungsfindung in Planung und Politik im Zentrum des Augenmerks steht, werden sie im Rahmen dieser Arbeit als eine Gruppe von Verfechtern der Direkten Demokratie erfasst. Sie bilden, zusammen mit vielen anderen Verfechtern der Direkten Demokratie, das, was in der vorliegenden Arbeit *Mainstream des „partizipativen“/„deliberativen“ Verständnisses von Demokratie* genannt wird. Diese Autoren folgen einer ähnlichen theoretischen Orientierung wie die Autoren des „kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses“ (Abschnitt 2.2.2.1). Beide Gruppen von Autoren unterscheiden sich eher auf der Ebene der Abstraktion als tatsächlich hinsichtlich ihrer philosophischen Hintergründe. Verfechter des „kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses“ beschäftigen sich mit planungstheoretischen Diskussionen (z.B. Klaus SELLE, John FORESTER, Judith INNES und Patsy HEALEY). Die Verfechter des „partizipativen“/„deliberativen“ Verständnisses von Demokratie beschäftigen sich zwar auch mit den Planungsfragen, ihr Schwerpunkt liegt aber in anderen Teilbereichen der Politik, Verwaltung und Gesellschaft (z.B. Leonardo AVRITZER, Luciano FEDOZZI, Klaus FREY, Sérgio COSTA, Marion GRET, Yves SINTOMER u.v.a.m.). Etwas pointiert lässt sich behaupten, dass sich die eine Gruppe von Autoren (des „kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses“) mehr mit Fragen der Stadtplanung und die andere (Autoren des „partizipativen“/„deliberativen“ Verständnisses von Demokratie) mehr mit Fragen der Stadtverwaltung beschäftigt. Nicht zufällig wurden Veröffentlichungen beider Gruppen in dieser Arbeit berücksichtigt.

⁶⁶ Hervorhebung R.M. Um den Begriff Demokratie im Sinne von Castoriadis auszudrücken, sollte man ihn entweder mit einem qualifizierenden Zusatzwort beschreiben (etwa „attische“ oder „radikale“/„extreme“ Demokratie, vgl. SCHMIDT 2006, S. 40 u. 44), oder man müsste das Wort *Demokratie* (wenn es im Sinne des alltäglichen Sprachgebrauchs verwendet wird) stetig in

(ebd., S. 76). Die *ekklesia* war die *Volksversammlung*, in der öffentlich beraten und zugleich bindende Entscheidungen (so die Literatur) von den beteiligten Bürgern getroffen wurden⁶⁷. Als ein Befürworter des Demokratiemodells der antiken Griechen war Castoriadis ein ernsthafter Kritiker des modernen, dominierenden Demokratieverständnisses, welches sich auf die Basis der repräsentativen Demokratien stützt. Für ihn ist lachhaft, „die westlichen Gesellschaften von heute als ‚Demokratie‘ zu bezeichnen (...)“, denn

„in ihnen [ist] die ‚öffentliche Sphäre‘ faktisch privat (...) – und das gilt für Frankreich genau wie für die Vereinigten Staaten oder England. Und zwar zunächst einmal in dem Sinne, dass die wirklichen Entscheidungen hinter verschlossenen Türen gefällt werden, auf den Gängen oder wo immer die Regierenden sich treffen (...). Wenn sie in den Ministerrat oder ins Parlament gelangen, ist bereits alles gelaufen“ (CASTORIADIS 2006, S.77)⁶⁸.

Um ein Demokratieverständnis zu vermeiden, das entweder zu radikal ist oder gar auf einen rein utopischen Horizont abzielt, wird in der vorliegenden Arbeit von einem Standpunkt ausgegangen, der mehr oder weniger dem des deutschen Politikwissenschaftlers Manfred G. Schmidt ähnlich ist, der seine Abhandlung „aus der Perspektive eines kritischen Befürworters verfassungsstaatlicher Demokratie“ schrieb, und eine „Minimaldefinition“ von Demokratie in Sinne einer „*legalen*“ und *legitimierten* Herrschaftsform zugrunde legte, die

„in institutioneller Hinsicht durch allgemeines, freies, gleiches Wahlrecht, Parteienwettbewerb, authentische Informations-, Meinungs-, Oppositions- und Koalitionsfreiheit aller Staatsbürger, regelmäßige Wahl der politisch Herrschenden (und die Chance ihrer Abwahl) durch die Stimmberechtigten und die Einbettung in die Strukturen des Verfassungsstaates charakterisiert ist“ (SCHMIDT 2006, S. 26).

In Übereinstimmung mit SCHMIDT (2006) ist der Verfasser der vorliegenden Arbeit zwar der Überzeugung, dass der beschriebene Herrschaftstyp im Vergleich zu anderen bekannten, existierenden Herrschaftsordnungen in einigen Ländern in der Regel zwar mehr politische Beteiligung in öffentlichen Angelegenheiten ermöglicht,

Anführungszeichen schreiben, denn für Castoriadis sind die meisten „Demokratien“ der Welt im Grunde liberale Oligarchien (CASTORIADIS 2006, S. 77-78). Nicht nur aus stilistischem Grund, aber auch weil „*extreme Demokratie*“ im Sinne Castoriadis‘ gar nicht existiert (mehr dazu im Abschnitt 2.2.4.1), wird *Demokratie* in dieser Arbeit ohne Anführungszeichen geschrieben (auch an Stellen, in denen die Meinung Castoriadis‘ wiedergegeben wird). Mehr zum Demokratieverständnis von Castoriadis vgl. auch TASSIS (2007, S 44). Unabhängig von Castoriadis‘ Position wird der Begriff der Demokratie in dieser Arbeit allerdings auch (je nach Gelegenheit und im Zusammenhang mit den zitierten Autoren), mit einem passenden Adjektiv verwendet: z.B. *partizipative*, *direkte*, *qualifizierte*, *deliberative* oder *kooperative* Demokratie.

⁶⁷ Die *Ekklesia* war die wichtigste Institution des altgriechischen demokratischen Systems. Bei ihr lag die Souveränität; „die schier unbegrenzte Oberhoheit“ (SCHMIDT 2006, S. 44). Andere bedeutende demokratische Institutionen waren die Gruppe der Magistrate (Beamten), der Rat der 500 und das Gericht der Geschworenen. Diesbezüglich schreibt SCHMIDT (op. cit.): „Die Aufteilung der politischen Macht in den antiken Stadtstaaten ist formal der modernen Aufteilung der Macht auf Regierung, Parlament, Wählervolk und unabhängige Gerichte entfernt vergleichbar“ (für Unterschiede zwischen antiken und modernen Formen der Demokratie siehe ebd., S. 45f sowie S. 57f).

⁶⁸ Mehr zum Verständnis von Demokratie von Cornelius Castoriadis und auch zu einer Kritik am System der repräsentativen Demokratie siehe Abschnitt 2.2.4.1.

doch es besteht, wie SCHMIDT selbst feststellt, kein Anlass, diese Staatsform bedingungslos zu feiern: „*Auch sie hat große Mängel*“ (ebd., S. 26).

Was an obigem Demokratieverständnis von SCHMIDT (2006) zweifelsohne zu bemängeln ist, ist eine klare Anerkennung der Bewertung/Bedeutung unterschiedlicher Formen der direkten Bürgerbeteiligung außerhalb der gewöhnlichen Wahlen und institutionalisierten Mechanismen. Dies ist in den heutigen westlichen Demokratien, jedenfalls in den meisten Ländern Europas und Lateinamerikas, bereits Tatsache – z.B. Volksversammlungen und Bürgeranhörungen verschiedenster Art, Volksreferenden, Bürgerinitiativen, Bürgerhaushalte, etc. Welche Ergebnisse diese Prozesse mit sich bringen, und welche Beiträge sie für die Vertiefung der Demokratie – und insbesondere auch für die Verminderung von Machtasymmetrien und andere Ungleichheiten – leisten, sind selbstverständlich offene Fragen, die noch empirisch untersucht werden müssen. Die erwähnten Formen der direkten Bürgerbeteiligung stellen jedenfalls einen festen Bestandteil vieler politischer Systeme sogenannter demokratischer Länder dar und dürfen deswegen nicht übersehen werden. In der vorliegenden Arbeit wird zunächst von einer positiven Ansicht von Bürgerbeteiligung als Instrument der Vertiefung der Demokratie ausgegangen. Diese Überzeugung erlaubt jedoch keine aprioristische Annahme, dass die bloße Existenz von öffentlichen Sphären, an denen Normalbürger ihre Meinungen über bestimmte Themen der Tagesordnung der Politik äußern können, zu einer automatischen Veränderung dieser Tagesordnung – und des Inhalts der von Führungskräften vorgeschlagenen politischen Maßnahmen – führen. Im empirischen Teil dieser Arbeit wird gezeigt, dass Bürgerbeteiligung im „Zeitalter der Demokratie“ unterschiedlichen Zwecken dienen kann: Unter anderem auch dem Erhalt der bestehenden Ordnung, – gerade das Gegenteil von dem, was einige Beteiligungsforscher von Bürgerbeteiligung erwarten.

Um den Rahmen dieser Arbeit nicht zu sprengen, wird darauf verzichtet, inhaltlich auf diese unterschiedlichen Bezeichnungen einzugehen. Die obigen Ausführungen sollen lediglich dazu dienen, einen allgemeinen Einstieg in den theoretischen Hintergrund der Arbeit zu geben. Dabei wurde auch das Ziel verfolgt, darauf zu verweisen und klar zu machen, dass Bürgerbeteiligung ein dynamischer Begriff ist, der sich häufig mit anderen Begriffen überlappt. Aus dieser Ausführung und vor allem aus der zitierten Literatur ist zu schließen, dass Bürgerbeteiligung stark von politischen und theoretischen Hintergründen abhängig ist. Vor allem SOUZA (2002) hat in seiner Planungstypologie ausführlich argumentiert und verdeutlicht, dass jedes Planungsverständnis sich am einen oder anderen theoretischen Hintergrund orientiert, und damit der Stellenwert der Bürgerbeteiligung je nach „Planungstyp“ sehr unterschiedlich sein kann. Das ist zweifelsohne ein wichtiges Motiv (u.a.), um in einer Dissertationsarbeit wie dieser unterschiedliche theoretische Hintergründe zu berücksichtigen.

Bevor eine Begründung der Auswahl der unterschiedlichen theoretischen Ansätze gegeben wird, soll an dieser Stelle zunächst auf zwei wichtige Punkte in Bezug auf die Partizipationsforschung eingegangen werden:

a) Die Debatte um und damit auch die Bedeutung von Bürgerbeteiligung war in den letzten 40 Jahren starken Transformationen unterworfen, und zwar nicht nur in

Europa. Während in den 1970er Jahren „Partizipation“ und „Demokratisierung“ z.B. in Deutschland als „Zauberworte“ gesehen wurden, „mit denen nahezu alle der damaligen Probleme lösbar zu werden schienen“ (SELLE 1996a, S. 16. Vgl. auch KÜNZLI 1974, S. 13)⁶⁹, hat man Bürgerbeteiligung in den 1980er Jahren etwas nüchterner und mit geringeren Erwartungen gesehen, wobei in den 1990er Jahren eine Art Wiederentdeckung oder Rückkehr stattgefunden hat (vgl. SELLE 1996b, 2002 u. 2007)⁷⁰. In Brasilien wurde die „Bedeutung“ von Bürgerbeteiligung allerdings erst nach der Re-Demokratisierung des Landes Mitte der 1980er Jahre „entdeckt“, wobei dies auch sehr schnell zu einer Art Allheilmittel für die Lösung von sozialen Problemen gesehen wurde (vgl. CARDOSO 1997, S. 82)⁷¹.

b) Schließlich lässt sich feststellen, dass Bürgerbeteiligung heutzutage bereits Eingang in die unterschiedlichsten Disziplinen gefunden hat. Die Politikwissenschaft ist zweifelsohne eine der am häufigsten vertretenen Disziplinen, mit einer nicht mehr überschaubaren Menge von Publikationen, die sowohl empirische Erhebungen wie auch theoretische Hintergründe darstellen⁷². Auch die Geographie ist in diesem Mainstream der Partizipationsforschung inzwischen relativ stark vertreten (z.B.

⁶⁹ Symptomatisch für diese Zeit waren folgende Veröffentlichungen (in deutscher Sprache): DIENEL (1971 u. 1972), LAURITZER (1972), ALEMANN (1975), ARMBRUSTER (1975), AURICH (1976), HENDLER (1977), NELLES (1977). Und in englischer Sprache: PATEMAN (1992 [1970]), VERBA und NIE (1972), COLE (1974), KASPERSON & BREITBART (1974), ROSENBAUM (1978), VERBA (1978) etc. In Brasilien erschienen bereits in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre die ersten Veröffentlichungen, die das Thema „Bürgerbeteiligung“ in ihrem Titel tragen: z.B. CORNELLY (1975, 1978) u. PEREIRA (1976). Es lässt sich dabei feststellen, dass in den 1970er Jahren die Wissenschaft Stichwortgeberin für die Politik und Planungspraxis in Bezug auf die Frage der Bürgerbeteiligung geworden ist.

⁷⁰ Bis heute dauern die Debatten rund um das Thema der direkten Bürgerbeteiligung an. Nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Ausführung großer Infrastrukturprojekte wie z.B. SOCIOAMBIENTAL in Porto Alegre oder Stuttgart 21 in Baden-Württemberg.

⁷¹ Transformationen haben selbstverständlich auch im Planungsverständnis stattgefunden. Während in den 1950er und 1960er Jahren das „rational-technokratische Planungsmodell“ in vielen Fachgebieten vorherrschte, bei dem die Experten bei der Entscheidungsfindung mit großer Selbstverständlichkeit die dominierende Rolle spielten, fand das „Modell des kommunikativen Handelns“ (neben anderen) in den 1990er Jahren mehr öffentliche Akzeptanz (vgl. SCHÖNWANDT 2000, S. 292f und LANZ 1993). Im letztgenannten „Modell“ hat die Rolle des Experten (zumindest auf der Ebene der theoretischen Diskussionen) keinen herausragenden Stellenwert. Gegenüber dem technokratischen Modell wird hier die Bedeutung von Laienkenntnissen anerkannt und hoch bewertet. Anders ausgedrückt: Beim „Modell des kommunikativen Handelns“ wird der Einbeziehung der Bürger in den Entscheidungsprozess große Bedeutung beigemessen (mehr dazu im Abschnitt 2.2.2). Die Veränderungen im Planungsprozess, die von den genannten Autoren für Deutschland festgestellt wurden, sind auch in anderen Ländern Europas und Lateinamerikas (wenn auch mit unterschiedlicher Intensität und mit etwas Zeitverzögerung) festzustellen. Ein allgemeingültiges Schlagwort hierfür ist „Re-Demokratisierung“: Dieses wird im Zusammenhang mit den politischen Transformationsprozessen verwendet, die im lateinamerikanischen Raum bereits ab den 1970er Jahren stattgefunden haben (kontinuierliche Prozesse der Wiedereinführung direkter Wahlen) und im osteuropäischen Raum ab den 1980er Jahren (Perestroika und Wiedervereinigung in Deutschland). Somit ist eine Parallelität und Simultaneität dieser Prozesse im internationalen Kontext festzustellen.

⁷² Einige Publikationen aus dem Bereich der Politikwissenschaft sind oben bereits erwähnt, wie z.B. SCHNEIDER (1997); KERSTING (1999); BOGUMIL und HOLTKAMP 2002; JOSOWIC (2003). Aus dem Bereich der Soziologie sollen hier beispielhaft erwähnt werden: STRATMANN (1999); GOHN (2000); FEDOZZI (2001b); FREY (2002); SILVA, M. K. (2002); RIBEIRO & GRAZIA (2003); AVRITZER & COSTA (2004); TONELLA (2004); ZIMMERMANN (2004); GOHN (2005) oder BRASIL (2007).

KRÜGER & LOHNERT 1996, DOBRINDT 1998, LÖTSCHER & KÜHMICHEL 1998, SOUZA 2000c, 2003b, 2004a, ALSEN 2002, PETERMAN 2004, SEGEBART 2006).

2.1.3. Begründung zur Auswahl der Theorien

In der vorliegenden Arbeit werden unterschiedliche Forschungsgegenstände berücksichtigt. Diese erstrecken sich vom Stadtplanungskonzept (das ein übergreifendes Thema in der Kommunalpolitik ist) über Themen wie Finanzplanung und Sozialwohnungsbaupolitik bis hin zu Prozessen der Bürgerbeteiligung in allen diesen Bereichen der Politik. Daher ist es notwendig, einen Mix von sich ergänzenden theoretischen Ansätzen zu berücksichtigen, um diese Forschungsgegenstände in Ihrer Komplexität zu überblicken und sie besser einschätzen und analysieren zu können.

Das Ziel dieses theoretischen Kapitels sind weniger detaillierte Ausführungen zu und vertiefende Vergleiche zwischen unterschiedlichen theoretischen Ansätzen⁷³ als die Erstellung eines generellen Überblicks über die ausgewählten Ansätze. Dabei wird versucht, ausgehend von einem breiten Spektrum theoretischer Ansichten die untersuchte Realität umfassend zu verstehen. Die insgesamt neun Ansätze stehen mitunter in Konkurrenz zueinander, an vielen Stellen ergänzen sie sich aber auch⁷⁴. Es wird hier also davon ausgegangen, dass es auf der Grundlage der unterschiedlichen theoretischen Ansätze möglich wird, die untersuchten Gegenstände weitgehend zu erfassen und die Ergebnisse der empirischen Forschungen im gegebenen gesellschaftlichen Kontext gewinnbringend zu interpretieren.

Die Auswahl der unterschiedlichen theoretischen Ansätze entstand nicht willkürlich, sie sind vor allem thematisch orientiert: z.B. hat ein Großteil davon einen direkten Bezug zum Thema Bürgerbeteiligung bzw. zur Partizipationsforschung und/oder zu den Themen Kommunalforschung und Stadtplanung. Einige der ausgewählten Ansätze haben sogar einen direkten Bezug zur Stadt Porto Alegre, indem einige der dort laufenden Projekte von Anfang an vor einem bestimmten theoretischen Hintergrund konzipiert oder im Laufe der Zeit in Beziehung zu einer bestimmten Theorie gebracht wurde. Das Projekt Lomba do Pinheiro (Abschnitt 4.5.2) z.B. wurde

⁷³ Eine solche detaillierte Ausführung würde sowohl eine Dekonstruktion wie auch eine Rekonstruktion der dargestellten Ansätze – etwa in der Form, wie es LANG (1996) mit den theoretischen Konzeptionen von John Forester und Klaus Selle gemacht hat – verlangen, was den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen würde.

⁷⁴ Ausgehend von den Erkenntnissen aus der dialogischen Theorie von ZIMA (1999 u. 2004, vgl. Unterkapitel 2.4) lässt sich feststellen, dass eine Zusammenführung unterschiedlicher Ansätze, die dasselbe Objekt anders konstruieren, dazu führen kann, dass sowohl Schwachstellen der konkurrierenden Ansätze korrigiert werden wie auch eventuelle blinde Flecken in Erscheinung gebracht werden (vgl. ZIMA 2004, S. 207 u. 274f). Gelegentlich werden einige Schwachstellen der hier berücksichtigten Ansätze zwar erwähnt, doch es wird dabei kein Anspruch erhoben, sie im Sinne von ZIMA zu erweitern. Vielmehr geht es dem Verfasser der vorliegenden Arbeit darum, die unterschiedlichen theoretischen Ansätze zu nutzen, um die Ergebnisse der empirischen Forschungen (soweit möglich) mit Hilfe der Theorien zu interpretieren. Somit bleibt eine eventuelle Erweiterung der verwendeten Ansätze im Rahmen der vorliegenden Arbeit zunächst ausgeschlossen. Ein solcher Anspruch würde eine Vertiefung verlangen, die im Rahmen einer empirisch orientierten Dissertationsarbeit nicht möglich ist.

vor dem Hintergrund der „Nachhaltigkeitsdebatte“ entwickelt. Aus diesem Grund wurde das Konzept der nachhaltigen Entwicklung in den theoretischen Rahmen der Arbeit einbezogen.

Der Ansatz „*planejamento politizado brasileiro*“ (Abschnitt 2.2.3) beinhaltet (wie der Name schon andeutet) einen direkten Bezug zum politischen Prozess in Brasilien und wurde im Laufe der 1990er Jahre von brasilianischen Autoren entworfen.

Mit Blick auf die Analyse aktueller demokratischer Planungsprozesse lässt sich der Ansatz des „communicative/collaborative planning“ nicht übersehen, vor allem aus dem Grund, dass heutzutage eine sehr umfangreiche Menge von Literatur und Beiträgen unterschiedlicher Fachrichtungen zur Verfügung steht, die im Gefolge des sogenannten „*communicative turn*“ (siehe Abschnitt 2.2.2) entstanden sind. Hierdurch lässt sich ein Überblick über die philosophisch-theoretischen Überlegungen von Jürgen Habermas gewinnen, die im brasilianischen Raum bereits einen bemerkenswerten Einfluss gewonnen haben.

Der Ansatz von SOUZA/CASTORIADIS zum Konzept einer autonomen Gesellschaft (Abschnitt 2.2.4) hat aus verschiedenen Gründen einen bedeutenden Stellenwert in dieser Arbeit, insbesondere aufgrund einiger Zusammenhänge zwischen diesem theoretischen Ansatz und bestimmten Prozessen, die von SOUZA (2002) in Porto Alegre untersucht wurden⁷⁵.

Zu den bereits erwähnten Ansätzen kommen weitere Ansätze hinzu, die ein stärkeres Erklärungspotential für wichtige Fragestellungen dieser Arbeit haben. Ganz besonders ist dabei der Ansatz der „*growth machine*“ von LOGAN & MOLOTCH (Abschnitt 2.3.2) hervorzuheben. Es wird sich zeigen, dass dieses Konzept Strukturen und Prozesse beschreibt, die auch in Porto Alegre sehr oft anzutreffen sind. Daher hat dieser Ansatz ein hohes Erklärungspotential für den Fall des Stadtplanungskonzeptes von Porto Alegre, was allerdings (angesichts der zentralen Arbeitshypothese dieser Arbeit) nicht sehr verwunderlich ist, zumal auch die Übereinstimmung zwischen *growth machine*-Konzept und anderen brasilianischen Städten in der Literatur bereits nachgewiesen wurde (vgl. FERREIRA 2003).

Diskurstheorie/Diskursanalyse und Mythosforschung sowie Gouvernamentalität (Abschnitt 2.3.1) sind weitere kritische Ansätze, die ein hohes Erklärungspotential für einige Fragestellungen beinhalten.

„*Growth machine*“, Diskursansatz, Mythosforschung und Gouvernamentalität sind Ansätze, die weder einen direkten Bezug zum Thema Bürgerbeteiligung noch zum brasilianischen gesellschaftlichen Kontext haben, doch für die Beantwortung einiger Fragen, die im Laufe der Auswertung entstanden sind (welche in einem etwas übergreifenden Kontext stehen und das Thema der Entwicklung der Gesellschaft

⁷⁵ Nicht nur in SOUZA (2002), sondern auch in vielen anderen Veröffentlichungen von SOUZA steht Porto Alegre oft im Zentrum der Diskussion. Dabei wird vor allem die Frage der Bürgerbeteiligung in Planung und Verwaltungsprozess thematisiert, wobei der Prozess des Bürgerhaushalts als eine Art „Inspirationsquelle“ für seine theoretischen Überlegungen dient (vgl. u.a. SOUZA 2000d, 2002 sowie 2006).

aufgreifen)⁷⁶, bieten diese Ansätze die geeignetsten theoretischen Hintergründe und Argumentationen. Aus diesem Grund sind sie für den theoretischen Rahmen der Arbeit auch von großer Bedeutung⁷⁷.

Zusammenfassend und etwas pointierter lassen sich drei wichtige Gründe für diese Vielzahl von theoretischen Ansätzen benennen:

a) *erstens* werden in der vorliegenden Arbeit eine Vielzahl von Themen angesprochen, die sich nicht mit einer geringeren Anzahl von theoretischen Ansätzen zufriedenstellend erklären lassen;

b) *zweitens* geht der Verfasser von einer interdisziplinären Forschungsperspektive aus. Bevorzugt wird hier zwar die Perspektive der Geographie, doch die der Politikwissenschaft, Stadtsoziologie und Planungswissenschaft werden ebenfalls berücksichtigt, wenn nicht direkt, dann zumindest indirekt durch Veröffentlichungen und theoretische Überlegungen, die von diesen Disziplinen stammen;

c) *drittens* wird davon ausgegangen, dass es keine Metatheorie⁷⁸ gibt, die in der Lage wäre, politische Prozesse wie Stadtplanung, Stadtverwaltung, Finanzplanung und auch Bürgerbeteiligungsprozesse (die im Rahmen dieser verschiedenen Planungsbereiche stattfinden), zufriedenstellend zu erklären. Diese Ansicht wird von folgendem Zitat von David Clark bekräftigt:

“No single discipline can claim to monopolise the study of the city, since urban questions and problems cut across many of the traditional divisions of academic inquiry. Equally, no single methodology predominates in urban analysis, for the

⁷⁶ Folgt man den theoretischen Überlegungen z.B. von SOUZA (2002) und von LEFÈBVRE (1972), ist Stadtentwicklung im Zusammenhang mit Gesellschaftsentwicklung zu betrachten. Hinzu kommt, dass nach Ansicht SOUZAS Stadtplanung und Stadtverwaltung (also ein zentrales Thema dieser Arbeit) als Werkzeug der Stadtentwicklung zu betrachten sind (mehr dazu in Abschnitt 2.2.4.2).

⁷⁷ Selbstverständlich dürfen die Grundannahmen dieser in anderen Kulturräumen entwickelten Ansätzen nicht „eins zu eins“ in die untersuchte Realität von Porto Alegre übertragen werden. Wie SOUZA (2006a, S. 392) bereits gewarnt hatte, besteht immer die Notwendigkeit von Anpassungen (vgl. auch FERREIRA 2003, S.228f und auch SCHMID 2005, S. 14). Um der Gefahr der Einführung der Ideen im „falschen Orte“ (*colocação das „ideias fora do Lugar“*, vgl. FERREIRA op. cit.) weitgehend zu vermeiden, werden die Grundannahmen der berücksichtigten Ansätze mit der untersuchten Praxis bzw. mit der Realität konfrontiert. Er wird also dabei vermieden, dass aprioristische Annahmen mit sicheren Ergebnissen“ (SOUZA 2002, S. 99) verwechselt werden. Allein die Tatsache, dass Brasilien ein Land der „Dritten Welt“ ist, mit den in diesen Ländern typischen Problemen, macht eine differenzierte Betrachtung (im Verhältnis zu den Industrienationen Europas und zu den USA, wo die berühmtesten gesellschaftlichen Theorien entstanden sind) notwendig.

⁷⁸ An dieser Stelle wird der Begriff Metatheorie im Sinne einer räumlich und zeitlich unbegrenzten bzw. sehr umfassenden Theorie verwendet, die in der Lage wäre, die Totalität der Probleme in den Städten zu erklären. Eine solche Theorie gibt es in der Tat definitiv nicht (s.u.). Der Begriff der Metatheorie wird aber auch in anderer Hinsicht verwendet: SOUZA (2002) zufolge bezieht sich das Adjektiv „*metatheoretisch*“ entweder auf die große Matrix der Philosophie, die als Basis für den Vergleich anderer Theorien (unter sich) dienen soll, oder auf sehr umfassende Theorien, die andere partikuläre Theorien in ihre Struktur integrieren (vgl. SOUZA 2002, S. 91f, Fn. 21). SOUZA selbst lehnt diese beiden Sichtweisen ab und verwendet den Begriff der Metatheorie in einem anderen bzw. erweiterten Sinne. Speziell in Hinblick auf die Geisteswissenschaften sollte seiner Auffassung nach folgendes damit gemeint werden: die Gesamtheit der epistemologischen, politisch-philosophischen und ethnischen Orientierungen (*balizamentos*), die unter anderem eine Art wechselseitiger Abhängigkeit zwischen theoretischen Überlegungen und empirischen Studien fordern (vgl. ebd.).

complexities of urban life necessitate the adoption of a wide variety of approaches” (...) (CLARK 1996, S. 4).

Sehr viele andere Autoren teilen eine ähnliche Auffassung. Es herrscht dabei Einigkeit, dass weder eine einzige Disziplin noch eine einzige Theorie (und ebenso wenig ein einziges methodisches Verfahren) die Dynamik der städtischen Probleme und/oder der Gesellschaft erklären kann (vgl. z.B. HARVEY 1973, S. 195; SOUZA 2002, S. 101; WERLEN 2004, S. 17; SELLE 2005, S. 144; FRIEDMANN 2006, S. 270; HÄUßERMANN et al. 2008, S. 337). Es bleibt also das Gebot, eine Vielfalt von Perspektiven einzunehmen.

Die Erklärung der Dynamik eines Stadtentwicklungskonzeptes einer Großstadt wie Porto Alegre ist Aufgabe nicht nur für interdisziplinäre, sondern sicherlich auch für multidisziplinäre Forschungsunternehmungen. Die vorliegende Arbeit kann nur einen kleinen Beitrag in dieser Richtung leisten.

Auf diese Weise lässt sich die (für eine Dissertationsarbeit) relativ große Anzahl der berücksichtigten theoretischen Ansätze aus der Sicht des Verfassers wohl gut begründen. Der Arbeitsaufwand wird zwar mit jedem weiteren berücksichtigten Ansatz größer. Doch angesichts der mit dieser Arbeit gesteckten Ziele ist es diesen Versuch wert, nicht zuletzt weil davon ausgegangen wird, dass (*erstens*) Wissen einen „Vermutungscharakter“ hat und (*zweitens*), dass nicht nur jeder Forscher seine Forschungsgegenstände anders sieht, sondern auch jede andere theoretische Perspektive die gleichen Gegenstände mit unterschiedlicher Schärfe beleuchtet (vgl. WERLEN 2004, S. 13f).

2.2. Ausgewählte theoretische Ansätze zum partizipativen Planungsverständnis: konkurrierende Interpretationen

In diesem Kapitel werden die vier theoretischen Ansätze dargestellt, die dem Verfasser anfänglich, d.h. noch zur Zeit der ersten Datenerhebungen in Porto Alegre, am geeignetsten erschienen, die empirische Forschung und die Analyse der Ergebnisse zu unterstützen. Diese sind: Der Ansatz der Nachhaltigkeit und dessen Konzept der „nachhaltigen (Stadt)Entwicklung“ (Abschnitt 2.2.1); der Ansatz des „kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses bzw. „*communicative/collaborative Planning*“ (Abschnitt 2.2.2); die Konzeption des „*planejamento politizado brasileiro*“ (Abschnitt 2.2.3) und schließlich der Ansatz der „autonomen Stadtplanung“ (Abschnitt 2.2.4). Es handelt sich dabei um theoretische Ansätze, die einen starken Bezug sowohl zu den Themen Kommunalforschung und Stadtplanung als auch zur Frage der Bürgerbeteiligung haben. Des Weiteren haben sie auch einen Bezug zu dem brasilianischen gesellschaftlichen Kontext, einige von ihnen sogar direkt zur Kommunalplanungspolitik von Porto Alegre, wie z.B. das Konzept der Nachhaltigkeit und der Ansatz der „autonomen Stadtplanung“.

Dass diese vier Ansätze Schwachstellen und „blinde Flecken“ haben, dass sie nicht in der Lage sind, alle Forschungsfragen dieser Dissertation zu beleuchten und außerdem nicht imstande sind, die Ergebnisse dieser Arbeit zufriedenstellend zu erklären, ist erst nach und nach ersichtlich geworden. Aus diesem Grund wurden in einer fortgeschrittenen Phase der Auswertung und Analyse der empirischen Daten

nachträglich noch weitere vier theoretische Ansätze berücksichtigt, die im Kapitel 2.3. dargestellt werden. Wie sich später deutlich zeigen wird, konnten Erkenntnisse aus diesen zusätzlichen Ansätzen insbesondere bei der Interpretation der in dieser Arbeit erzielten empirischen Ergebnisse gewinnbringend angewandt werden.

2.2.1. Das „Paradigma“ der „nachhaltigen (Stadt)Entwicklung“

„Die Vision einer nachhaltigen Entwicklung übt auf viele, die sich darauf einlassen, eine magische Anziehungskraft aus. Man klagt nicht mehr über Orientierungslosigkeit und Werteverlust. (...). Nachhaltigkeit wird zum neuen Paradigma, das alle wesentlichen Bereiche menschlicher Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung und die parallele Entwicklung unserer natürlichen Lebensräume und ihrer Ressourcen umfasst“ (SPITZER 1997, S. 61).

Im obigen Zitat ist eine gewisse Euphorie bzw. Übertreibung festzustellen. Er ist allerdings nicht der einzige Autor, der die Auffassung vertritt, dass „nachhaltige Entwicklung“ ein neues Entwicklungsparadigma bedeutet. Auch der deutsche Soziologe Jens Dangschat bekräftigt diese Auffassung, indem er z.B. folgendes behauptet:

„Die Orientierung an der Zielsetzung der Nachhaltigkeit bedeutet ein völliges Umdenken der bisherigen Logik in Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Wissenschaft und eine völlige Neuorientierung des alltäglichen Handelns und Verhaltens“ (DANGSCHAT 1997, 170).

In der internationalen Literatur zur „Nachhaltigkeitsforschung“ sind ähnliche Auffassungen zu finden (vgl. z.B. BEATLEY 1995). Ob es sich dabei tatsächlich um ein neues Paradigma in der Wissenschaft handelt, darüber lässt sich zurzeit noch streiten, denn inzwischen scheint noch Uneinigkeit darüber zu herrschen, was überhaupt unter „nachhaltiger Entwicklung“ zu verstehen ist (vgl. ZIRKL 2007, S. 12). Außerdem wurde dieses Konzept bereits einer Reihe von Kritiken unterworfen⁷⁹. Dessen ungeachtet haben sich (so ZIRKL 2007, S. 13), nicht nur der Begriff, sondern auch die „grundlegenden Merkmale des Konzeptes behaupten und in vielen Fallstudien als praxistauglich erweisen können“. In der Tat handelt es sich dabei um ein Konzept, das heutzutage in der Wissenschaft allgemein, aber auch im Bereich der Geographie weit verbreitet ist⁸⁰. Die am häufigsten verwendete Definition für

⁷⁹ Der Begriff ist unspezifisch definiert (LANG 2003, S. 53, BAURIEDL 2007b, S. 17), er ist unverbindlich (COY 1998, S. 56), zugleich inhaltsleer, zweideutig und widersprüchlich (SOUZA 2003a, S. 164 u. 2000, S. 263). Außerdem ist er schwierig zu operationalisieren (WIEMEYER 2002, S. 15f). Andere Autoren erheben sogar den Vorwurf, es handle sich um eine „konsensstiftende Leerformel“ (vgl. DANGSCHAT 1997, S. 170 sowie KÜHN & MOSS 1998, S. 11). Schließlich werde „Nachhaltigkeit“ mitunter sogar als ein Allheilmittel gegen alle Probleme gesehen (LANG 2003, S. 54). Nicht zuletzt wird diese „Nachhaltige Entwicklung“ mittlerweile auch als ein abgenutztes Modewort gesehen (vgl. ebd. sowie WIEMEYER 2002, S. 16) und, in theoretischer Hinsicht, sei der Begriff nur oberflächlich und (gesellschaftlich) unkritisch behandelt (SOUZA 1998, S. 15). Im Sinne von SOUZA erscheint dann „nachhaltige Entwicklung“ eher als ein Diskurs, der für den Erhalt des gesellschaftlichen Status Quo angemessen ist (vgl. ebd., S. 16), anstatt zu mehr sozialer Gerechtigkeit beizutragen.

⁸⁰ Folgende Geographen können den Befürwortern der „nachhaltigen Entwicklung“ zugeordnet werden: HESSE (1996), KOHLHEPP & COY (Hrsg., 1998), LÖTSCHER & KÜHMICHEL (1998), COY (versch. Jahre), GATZWEILER (2000), SCHMITZ (2001), COY & ZIRKL (2001) sowie ZIRKL (2007). Die Gruppe der Geographen, die eindeutig als Kritiker einzustufen sind, ist allerdings viel kleiner. Dazu zählen beispielsweise SOUZA (versch. Jahre) sowie FRIELING & GELINSKY (2001). Andere Autoren

„nachhaltige Entwicklung“ stammt aus den 1980er Jahren und wurde von der UN-Weltkommission für Umwelt und Entwicklung geprägt⁸¹.

Verfechter und Kritiker der „nachhaltigen Entwicklung“ sind inzwischen sehr zahlreich. Kritiken sind in praktisch jeder Publikation vorhanden. Dennoch überwiegen im Mainstream der Literatur diejenigen Autoren, die bei genauem Hinsehen als Befürworter (und nicht wirklich als Kritiker) anzusehen sind. Ernst zu nehmende Kritiken werden mitunter in Texten von Befürwortern zwar erwähnt und weitergegeben, jedoch scheinbar eher aus formalen Gründen und nicht, um Kritik am Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ zu üben – etwa im Sinne einer dekonstruktivistischen Auslegung des Konzeptes⁸². Daher wird das Konzept weiterhin ungehindert verbreitet, auch wenn es sich dabei tatsächlich um einen sehr umstrittenen Begriff handelt. Sucht man z.B. das Wortpaar „nachhaltige Entwicklung“ in der Suchmaschine Google, erhält man mehr als 2.700.000 Treffer. Dagegen erscheint „Soziale Marktwirtschaft“, ein Begriff, den NONHOFF (2005) als „politischen Diskurs“ klassifiziert hatte (vgl. auch Abschnitt 2.3.1), weniger als 400.000 Mal (Stand 23.08.2012). Daran erkennt man die Beliebigkeit des Begriffes „nachhaltige Entwicklung“. So beliebt er ist, so verwirrend kann er allerdings auch sein. Dessen ungeachtet wird er viel zu oft verwendet, auch wenn mittlerweile damit inhaltlich nichts Konkretes ausgesagt wird (vgl. LANG 2003, S. 54).

Vor diesem Hintergrund wird „nachhaltige (Stadt)Entwicklung“⁸³ in dieser Arbeit hauptsächlich aus einem kritischen Standpunkt dargelegt, denn in erster Linie soll versucht werden „nachhaltige Sprachverwirrung“ (JÜDES 1997, zitiert nach BAURIEDL 2007b, S. 17)⁸⁴ zu vermeiden. In der folgenden Auslegung des Begriffes „nachhaltige Entwicklung“ werden Meinungen und Argumentationen einiger kritischer Autoren den Meinungen von Verfechtern gegenübergestellt, wie z.B. das bereits wiedergegebene Zitat von SPITZER (1997, S. 61). Im letzten Teil dieses Abschnittes werden dann in Kurzform einige Zusammenhänge zwischen den Nachhaltigkeitsdebatten und der untersuchten Praxis in Porto Alegre dargestellt.

lassen sich anhand ihrer Argumentationen nicht eindeutig oder allenfalls indirekt als Kritiker oder als Befürworter der „Nachhaltigkeit“ einstufen (z.B. BAURIEDL, 2007b). Solche Fälle tragen leider nicht unbedingt zur Vermeidung der „nachhaltigen Sprachverwirrung“ bei (s.u.).

⁸¹ Etwa als Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre Bedürfnisse nicht mehr befriedigen können (vgl. u.a. DANGSCHAT 1997, S. 169, COY 1998, S. 56 oder LÖTSCHER & KÜMICHEL 1998, S. 135). Zu weiteren inhaltlichen Diskussionen und zum Verständnis der nachhaltigen Entwicklung siehe z.B. die ausführlicheren Abhandlungen von WIEMEYER (2002, S. 12f), LANG (2003, S. 60ff) oder ZIRKL (2007, S. 11ff).

⁸² In letztgenannter Hinsicht sind folgende Publikationen zu empfehlen: SOUZA (1998, 2000a, S. 255f u. 2002, S. 145ff), FRIELING & GELINSKY (2001) sowie ZIAI (2003a).

⁸³ SOUZA (1998, S. 13) zufolge bedeutet „nachhaltige Stadtentwicklung“ praktisch dasselbe wie „nachhaltige Entwicklung“. Der Unterschied liegt nur darin, dass wenn von „nachhaltiger Stadtentwicklung“ die Rede ist, die Anforderungen (die in einer allgemeinen Ebene zum Ausdruck kommen), auf die städtische Ebene gerichtet sind. Da dieser Unterschied in diesem theoretischen Kapitel nicht von Bedeutung ist, wird hier nur von „nachhaltiger Entwicklung“ gesprochen (dies bedeutet aber nicht, dass in den Diskussionen der Bezug zur Stadt vernachlässigt werden sollte).

⁸⁴ „Sprachverwirrung“ steht im Zusammenhang mit der Schwierigkeit zu bestimmen, was überhaupt unter „nachhaltiger Entwicklung“ zu verstehen ist. Zugleich wird damit auch von der Frage abgelenkt, „was eigentlich erhalten werden soll und für wen“ (BAURIEDL 2007b).

2.2.1.1. Kritische Auslegung des Begriffes „nachhaltige Entwicklung“

„Seit Rio [ist] nichts so nachhaltig wie das Reden und Schreiben über ‚nachhaltige Entwicklung‘ und gleichzeitig nichts so aussichtslos wie der Versuch, den Begriff konsensfähig und allgemeinverbindlich zu definieren“ (JÜDES 1997, S. 26, zitiert nach BAURIEDL 2007b, S. 17)⁸⁵.

Bekanntlich sind die theoretischen Grundlagen der „Nachhaltigkeit“ lückenhaft: „Eine ‚Theorie der nachhaltigen Entwicklung‘ existiert bisher nicht“ (ZIRKL 2007, S. 12). Nicht von ungefähr lässt sich feststellen, dass in theoretischer Hinsicht das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ bis heute nicht überzeugend dargelegt wurde (vgl. auch SOUZA 2000, S. 260f). Dagegen lässt sich die Entstehungsgeschichte des Begriffes ausgehend von der Literatur sehr leicht rekonstruieren. Da diese Entwicklung von anderen Autoren mehrfach beschrieben wurde, wird hier lediglich auf die entsprechende Literatur verwiesen⁸⁶.

Einige Autoren haben sich engagiert, „nachhaltige Entwicklung“ in einem theoretischen Kontext einzurahmen (vgl. z.B. COY 1997, S. 89f, WIEMEYER 2002, S. 60f sowie ZIRKL 2007, S. 10f). Vor allem COY (1997, S. 89f) liefert eine sehr umfassende Darstellung über unterschiedliche theoretische Ansätze, die einen Beitrag zum Verständnis dieses Konzeptes geleistet haben sollen und dabei benennt er auch eine Reihe von Fachdisziplinen, die ihm zufolge in irgendeiner Weise an der „Nachhaltigkeitsdiskussion“ beteiligt sind (vgl. hierzu v. a. S. 89 u. 90). Sehr zahlreich sind auch die theoretischen Ansätze, die von WIEMEYER (2002) bei der Auslegung des Konzeptes einer „zukunftsfähigen Entwicklung“ (S. 12ff) und bei der Erstellung dessen, was er als „politisch-theoretischen Bezugsrahmen zur lokalen Agenda 21“ versteht (S. 60ff), erwähnt werden.

Dabei fällt – vor allem in den Ausführungen von COY (1997) – auf, dass eine ungewöhnlich große Anzahl von Fachdisziplinen und theoretischen Hintergründen einen Bezug zur „Nachhaltigkeit“ haben (sollen), trotz der erkannten Tatsache, dass es sich dabei um einen Begriff handelt, der de facto sehr unspezifisch definiert (s.o.) und kontrovers diskutiert wird. Theoretisch und analytisch gesehen bedeutet eine solche „Popularität“ zunächst kein Problem, denn man kann „nachhaltige Entwicklung“ als ein Forschungsfeld betrachten, das nicht unbedingt einer bestimmten Disziplin zugeordnet werden muss, so wie beispielweise auch die Diskursforschung (vgl. BAURIEDL 2007b, S. 37). Wenn aber „nachhaltige Entwicklung“ zu einem Begriff wird, der „in aller Munde“ ist (HOERING 2009, S. 4), dann drängt sich an dieser Stelle die Frage auf, ob es bei vielen Reden und Texten tatsächlich um etwas Konkretes geht oder mehr um eine akritische und mitunter auch zusammenhanglose Verbreitung eines zum „politischen Diskurs“⁸⁷ erhobenen Modewortes.

⁸⁵ Mit „seit Rio“ ist hier die Konferenz der Vereinten Nationen zur Umwelt und Entwicklung gemeint, die im Juni 1992 in Rio de Janeiro stattgefunden hat.

⁸⁶ Siehe z.B. COY 1997, S. 84f, LÖTSCHER & KÜMISCHEL 1998, S. 135, SOUZA 2000, S. 255f, WIEMEYER 2002, S. 12f, LANG 2003, S. 53f, HARDOY et al. 2004, S. 336f oder ZIRKL 2007, S. 13f.

⁸⁷ Zum Begriff „politischer Diskurs“ siehe NONHOFF 2005 u. 2007 sowie Abschnitte 2.3.1 und 4.6.2.2 der vorliegenden Arbeit.

Allein durch die inflationäre Verwendung des Begriffes „nachhaltige Entwicklung“ (s.o.) lässt sich feststellen, dass sich daraus ein politischer Diskurs im Sinne von NONHOFF (2005) entwickelt hat. Als solcher (also als ein Diskurs) heißt es aber nicht, dass der Begriff „nachhaltige Entwicklung“ nur inhaltsleere Worte bzw. leeres Gerede bedeutet (mehr dazu im den Abschnitten 2.2.1 und 4.5.2). Es ist festzustellen, dass heutzutage eine Fülle von Projekten und Aktionsplänen existieren, die unter dem Mantel der „Nachhaltigkeit“ vor allem in Deutschland initiiert und durchgeführt worden sind, wie z.B. die meisten Aktionen, die im Rahmen der lokalen Agenda / Agenda 21 entstehen (vgl. in dieser Hinsicht DOBRINDT 1998; Bundesministerium für Umwelt 2002a u. 2002b; RUSCHKOWSKI 2002; WIEMEYER 2002 sowie DIEBÄCKER 2004). Doch wenn nahezu alles „nachhaltig“ ist (d.h. wenn alles unter den Mantel der Nachhaltigkeit einbezogen wird), dann wird dieser Begriff irgendwann auch nichts Konkretes mehr sagen können – etwa im Sinne einer Spezifizierung bestimmten politischen Handelns⁸⁸.

Die oben geschilderte Situation sorgt letztendlich für Verwirrungen und nicht unbedingt für mehr Klarheit in der Diskussion um „nachhaltige Entwicklung“. In der planungstheoretischen Diskussion scheint das Problem noch größer zu sein, denn hier wird mitunter die theoretische Abhandlung des Konzeptes so vage dargelegt, dass kaum zu erkennen ist, ob es sich dabei überhaupt um eine Theorie handelt (vgl. z.B. GAWRON 1998)⁸⁹.

Einerseits wird der Begriff „nachhaltige Entwicklung“ (in positivem/affirmativem Sinne) mit verschiedenen Ereignissen und Prozessen assoziiert, sei es aus naiven Gründen⁹⁰, sei es im Zusammenhang mit manipulativen und korporativen Interessen, etwa im Rahmen von „*greenwash*“-Kampagnen (s.u.). Andererseits wird das Adjektiv bzw. der Zusatz „nachhaltig“ aber auch in negativem/ablehnendem Sinne oft von Kritikern verwendet, wie z.B. „nachhaltiger Liberalismus“ (ZIAI 2003a) oder gar

⁸⁸ Man kann davon ausgehen, dass Handlungen im Rahmen von Planungsprozessen in Städten, in denen kein Agendaprozess im klassischen Sinne durchgeführt und nicht allzuoft von „nachhaltiger Entwicklung“ gesprochen wird, genau so wirksam oder sogar noch wirksamer sein können wie in anderen Städten. Als ein Beispiel in dieser Hinsicht dient das berühmt gewordene Instrument des Bürgerhaushalts (vgl. Abschnitt 4.4.2 und Unterkapitel 4.6), der (abgesehen von seiner Fetischisierung und auch abgesehen davon, dass er inzwischen auch zu einem politischen Diskurs erhoben wurde), höchstwahrscheinlich mehr zu bieten hat – zumindest ausgehend von einer bestimmten theoretischen Ebene und vor allem, wenn es um Fragen der Einbeziehung der Bürger geht – als irgendein Agendaprozess in der Form, wie sie in Europa bekannt sind und umgesetzt werden. Gewöhnlich (aber mit Ausnahmen vgl. z.B. MENEGAT 2002) umgehen die Debatten über Bürgerhaushalte den „Nachhaltigkeitsdiskurs“; und trotzdem verliert Bürgerhaushalt (zumindest nicht, wenn er im Sinne eines Aushandlungsprozesses in einem demokratischen politischen System betrachtet wird) dabei keineswegs an Bedeutung.

⁸⁹ Für eine Kritik in dieser Hinsicht siehe z.B. auch SOUZA (2000, S. 256f).

⁹⁰ Zum Beispiel, wenn „Nachhaltigkeit“ / „nachhaltige Entwicklung“ im *common sense* von vielen Menschen unbedacht benutzt wird. Dabei wird oft das Adjektiv „*nachhaltig*“ als Zusatz verwendet: „*nachhaltige* Architektur“, „*nachhaltige* Energie“, „*nachhaltige* Wirtschaft“, „*nachhaltiges* Wachstum“, „*nachhaltige* Stadterneuerung“, „*nachhaltige* Stadtentwicklung“ usw. In Brasilien wurde sogar der Begriff „nachhaltige Legalisierung der Bodennutzung“ („*regularização fundiária sustentável*“) erfunden. Dieser Begriff wird vor allem im Rahmen der Sozialwohnungsbaupolitik der Bundesregierung verwendet (vgl. z.B. Ministério das Cidades 2004d, S. 37f). „Nachhaltige Stadtentwicklung“ ist heutzutage ein gängiger Begriff, der in Porto Alegre (wie auch woanders in Brasilien) nicht nur von Fachleuten, sondern auch von gewöhnlichen Bürgern verwendet wird (mehr dazu im Abschnitt 4.5.2).

„nachhaltiger Kapitalismus“ (LEMKE 2000b, S. 240) und damit grundlegende Kritik am Banalisieren des Begriffes geübt. Zugleich fungieren solche Ausdrücke auch als Kritik an bestimmten Ereignissen, wie z.B. an den gesellschaftlichen Transformationen, die im Zusammenhang mit dem Globalisierungsprozess und mit Maßnahmen zur Liberalisierung der Wirtschaftspolitik einhergehen – gesellschaftlichen Transformationen, die zu dem geführt haben, was ROSE (2000, S. 77f) mit dem Begriff „*fortgeschritten liberal*“ bezeichnet hat. Des Weiteren richten sich die Kritiken mitunter auch direkt an bestimmte gesellschaftliche Entwicklungsleitbilder, die zwar positive gesellschaftliche Veränderungen versprechen (wie das Leitbild der „nachhaltigen Entwicklung“ selbst), in ihrer Umsetzung jedoch nichts anderes erreichen können, als lediglich Anpassungen an marktwirtschaftlich orientierte Anforderungen der kapitalistischen und konsumorientierten Gesellschaft.

Anscheinend entsteht diese Art von Kritik nicht zu Unrecht, denn heutzutage wird unter dem Mantel der „nachhaltigen Entwicklung“ (so die herrschende Kritik) auch die marktorientierte liberale Ideologie verbreitet (vgl. ZIAI 2003a). Wenn dabei nicht eine offensichtliche wirtschaftliche Wachstumsstrategie verfolgt wird, werden Umweltschutzmaßnahmen jedoch oft erst dann wahrgenommen, wenn daraus die Möglichkeit einer *Win-Win-Situation*⁹¹ entsteht. Das gilt für Maßnahmen auf der lokalen (vgl. BAURIEDL 2007b) aber speziell auch auf der internationalen Ebene im Zusammenhang mit der Verbreitung dominierender gesellschaftlicher Interessen bestimmter Nationen. In dieser Hinsicht schreibt ZIAI (2003a, S. 159) z.B. im Rahmen seiner Analyse der „Nachhaltigkeitspolitik“ des BMZ:

„Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung (...) ist beinahe omnipräsent im Diskurs des BMZ (...) – operationalisiert wird das Leitbild jedoch oft als ‚nachhaltige Ressourcennutzung‘.“

Auch wenn auf der Basis der „Win-Win-Strategie“ (BAURIEDL 2007b) Naturschutzmaßnahmen sich mit wirtschaftlicher Wachstumspolitik kombinieren lassen, bleibt sehr fraglich, ob in sozialen Bereichen (z.B. Sozialwohnungsbau, Schul- und Gesundheitspolitik) „Win-Win-Strategien“ entstehen können – etwa im Sinne der Förderung einer ausgewogenen Bilanz zwischen den kollektiven Interessen der Menschen und den finanziellen und korporativen Interessen von Investoren. Es besteht ein gewisses Risiko, dass in solchen „Win-Win-Strategien“ zwischen Staat und privater Wirtschaft „das Soziale“ nur als ein nützlicher Nebeneffekt einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik (Mittel zum Zweck) angesehen wird.

Das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ kündigt zwar von der Suche nach einer ausgewogenen Konstellation zwischen wirtschaftlichen und sozialen Interessieren bei gleichzeitiger „schonender“ Nutzung der natürlichen Ressourcen. Nicht zuletzt wird auch im Zusammenhang mit diesem Konzept (und vor allem in Rahmen von Agenda-

⁹¹ Vgl. in dieser Hinsicht die ausführliche Darstellung von BAURIEDL (2007b) am Beispiel des „nachhaltigen Stadtentwicklungskonzeptes“ der Stadt Hamburg. Auch wenn diese Autorin nicht eine solche direkte Kritik ausübt, ist doch aus ihren Ausführungen (und auch von Veröffentlichungen einiger kritischen Autoren) abzuleiten, dass in vielen Fällen Diskussionen um Nachhaltigkeit wohl Teil einer Wachstumsstrategie sind (vgl. in diesem Sinne z.B. ZIAI 2003a oder SOUZA 2000, S. 259f).

Prozessen) auch die Beteiligung der Betroffenen als ein inhärenter Bestandteil des „Nachhaltigkeitsdiskurses“ gefordert. Doch bis heute wurde kein konkretes, plausibles und überzeugendes Instrumentarium für die Operationalisierung dieser Ziele ausgearbeitet⁹².

Nicht von ungefähr werden „Nachhaltigkeitskritiker“ immer lauter. Diese erheben vor allem den Vorwurf, dass manche dominierenden Gruppen sich den Diskurs „nachhaltige Entwicklung“ aneignen und (zugleich) als Aushängeschild für Marketingkampagnen und als „Türöffner“ für die Erhöhung unternehmerischer Umsätze benutzen, etwa im Sinne einer „*greenwash Kampagne*“ (vgl. in dieser Hinsicht vor allem NAJAM 1999, S. 72 oder SOUZA 1998, S. 15f). *Greenwashing* dient (u.a.) als Tarnung für umweltbelastende Handlungen, die jedoch im Zusammenhang mit „Nachhaltigkeitsdiskussionen“ ermöglicht oder erleichtert werden (vgl. ZIRKL 2007, S. 12). Wenn dies zutrifft, wird damit nicht viel mehr erreicht⁹³ als die Erhaltung des aktuellen gesellschaftlichen *Status Quo* und die Ankurbelung der *Konsumgesellschaft* – ein Prozess, der jedoch eher kontraproduktiv für die Erhaltung der natürlichen Ressourcen ist⁹⁴. Zugleich bleibt auch sehr zweifelhaft, ob damit eine ausgewogene, sozial gerechte und „*integrative Entwicklung*“ (im Gegensatz zu einer markt- und gewinnorientierten Wachstumsstrategie, die soziale Exklusion begünstigt) erreicht werden kann.

Gerade aus diesen Gründen, aber auch wegen des Fehlens einer kritischen Einstellung gegenüber dem ungerechten (im Sinne der ungleichen Verteilung von Macht, finanziellen Ressourcen und Chancen) politischen und sozialen *Status Quo* der Gesellschaft, nimmt in letzter Zeit die Anzahl der Autoren zu, die das Konzept der nachhaltigen Entwicklung kritisch betrachten (z.B. EBLINGHAUS & STICKLER 1996; SOUZA 2000 u. 2002; FRIELING & GELISNKY 2001; WIEMEYER 2002; ZIAI 2003a).

Ausgehend von den Ausführungen dieser wachsenden Zahl kritischer Autoren lässt sich bezweifeln, ob die von SPITZER (1997, S. 61) angekündigte „magische Anziehungskraft“ der „Vision einer nachhaltigen Entwicklung“ noch lange anhält.

⁹² Es bestehen inzwischen umfassende Versuche, Agenda-Prozesse halbwegs systematisch darzustellen (vgl. z.B. ROBRECHT 2000). In der Praxis allerdings verlieren lokale Agenda-Prozesse in letzter Zeit (zumindest in Deutschland) allmählich ihren Glanz. Das lässt sich in normalen Diskussionsrunden mit engagierten Bürgern feststellen. Diese Feststellung geht zum einem aus eigenen Beobachtungen hervor, die der Verfasser dieser Arbeit im Laufe des Jahres 2006 in einigen Bürgerversammlungen in Stuttgart gemacht hat, zum anderen lässt sich der nachlassende Stellenwert der Agenda-Prozesse aber auch aus der spezialisierten Literatur ablesen, nicht zuletzt weil implementierte lokale Agenden nur magere Ergebnisse aufzuweisen haben (vgl. z.B. WIEMEYER 2002, S. 298f). Mittlerweile entsteht sogar der Verdacht, dass Agenda-Prozesse „lediglich eine neuartige ‚Festivalisierung der Stadtpolitik‘“ darstellen (ebd., S. 369).

⁹³ Abgesehen von eventuellen Fortschritten etwa durch die Einführung und Intensivierung von umweltfreundlichen Technologien, woran niemand etwas auszusetzen hat. Doch man muss auch davon ausgehen, dass in der Praxis diese Art von Innovationen nicht unbedingt im Zusammenhang mit „Nachhaltigkeitspolitiken“ entsteht. „Green Technologies“ kommen heutzutage wohl vorwiegend im Zusammenhang mit gut durchdachten marktwirtschaftlichen Entwicklungsstrategien zustande.

⁹⁴ Das ist genau das Gegenteil von dem, was viele Verfechter der „nachhaltigen Entwicklung“ propagieren. Hierbei ergibt sich einer der krassen Widersprüche im Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ (vgl. auch SOUZA 2000, S. 263f und ZIAI 2003a).

Anschließend daran lässt sich auch fragen, ob „nachhaltige Entwicklung“ in der Tat einen echten Paradigmenwechsel im „Entwicklungsdiskurs“ darstellt, oder ob es sich dabei nur um eine „oberflächliche Mutation“ eines Diskurses handelt, der seit langer Zeit existiert⁹⁵. In diesem Sinne bleibt auch sehr zweifelhaft, ob mit „nachhaltiger Entwicklung“ die „Orientierungslosigkeit“ (im Sinne der weiter oben wiedergegebenen Textpassage von SPITZER 1997) tatsächlich verschwunden ist.

Heutzutage sind Kritiken selbst in Berichten aus relativ konservativen politisch-gesellschaftlichen Lagern (die weiterhin an die „Vision“ einer „nachhaltigen Entwicklung“ glauben) zu lesen. So heißt es z.B. bei HOERING (2009, S. 5)⁹⁶:

„Dass die ökonomische Liberalisierung und Globalisierung nicht zu größerer Gerechtigkeit beiträgt, zeichnet sich schon seit längerem ab, weitere Verarmung und Verelendung gehen einher mit schamloser Bereicherung.

*Die Vision von (...) einer ‚nachhaltigen Entwicklung‘ will einen Weg aufzeigen, wie dies geändert werden kann. **Sie zielt auf nichts weniger als auf einen grundlegenden Kurswechsel in allen Bereichen (...).***

*Die vorherrschenden Nachhaltigkeitsstrategien sind allerdings weit entfernt von einem solchen Kurswechsel. Sie bringen bestenfalls Kurskorrekturen. **Rhetorik und Praxis klaffen auseinander. Die bisherigen Ansätze haben nicht vermocht, die Umwelt zu schützen, die Wirtschaft zu stabilisieren und die Zahl der Armen zu verringern (...)**“ (Im Original nicht hervorgehoben).*

Trotz Wiederholung der üblichen hoffnungsvollen Versprechungen, die in praktisch allen Aufsätzen des „*Nachhaltigkeitsmainstreams*“ zu finden sind, enthält dieser Bericht Kritiken, die ansonsten nur von Kritikern des „Nachhaltigkeitsdiskurses“ zum Ausdruck gebracht werden. Das ist z.B. der Fall in folgender Passage, in der eine offene Kritik am Wirtschaftsliberalismus geübt wird und zugleich ein kritischer Akzent auf das Postulat des wirtschaftlichen Wachstums gesetzt wird:

*„**Nach wie vor dominieren die ökonomischen Interessen – als Wachstumsdiktat, als Standortpolitik, als shareholder value**“ (HOERINGEN 2009, S. 5).*

Aus dieser Veröffentlichung von HOERING (2009) lassen sich einige Informationen entnehmen, die einen gewissen Aufschluss zu dem hier vertretenen kritischen Standpunkt geben: Einerseits wird dort ausgeführt, dass Nachhaltigkeit „angesagt“ und „in aller Munde“ ist (S. 4); andererseits wird jedoch auch angedeutet, dass heute nach wie vor auf den strategischen Ebenen der Politik und Wirtschaft die ökonomischen Interessen über andere Interessenlagen dominieren (vgl. S. 5). Es ist daraus abzulesen, dass ökonomische Interessen letztendlich die relevantesten Entscheidungsfindungen in der (Entwicklungs-)Politik ausschlaggebend beeinflussen. Somit steht die Gleichstellung von ökonomischen, ökologischen und sozialen Belangen als zentrales Postulat des „Nachhaltigkeitsdiskurses“

⁹⁵ Zu einer kritischen Ausführung des „Entwicklungsdiskurses“ siehe ZIAI (2003a). Der Begriff Diskurs wird von ZIAI (wie auch in der vorliegenden Arbeit) im Sinne Foucaults verwendet (siehe Abschnitt 2.3.1).

⁹⁶ Dabei handelt es sich um eine Zusammenfassung der Studie „Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt“ des Wuppertal-Instituts für Klima, Umwelt, Energie (herausgegeben von Brot für die Welt, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland und Evangelischem Entwicklungsdienst).

grundsätzlich in Frage. Dabei entsteht eine weitere Situation, in der dieser Diskurs widersprüchlich wird.

2.2.1.2. „Nachhaltigkeitsdiskussion“ und deren Bezug zum Fallbeispiel Porto Alegre

Das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ hat bereits Eingang in die Politik und Planungspraxis in Porto Alegre (wie auch in anderen brasilianischen Kommunen) gefunden.

Vor allem seit Beginn des neuen Jahrhunderts wird auf der nationalen Verwaltungsebene die sogenannte „*Agenda 21 Brasileira*“ und auf der kommunalen Verwaltungsebene die lokale Agenda 21 diskutiert und gefördert⁹⁷. Die Anzahl der Kommunen, die Agenda-Prozesse eingeführt haben, stieg sehr schnell vor allem nach dem Jahr 2002 (vgl. ZIRKL 2007, S. 104).

In Porto Alegre wurde bisher zwar keine lokale Agenda im klassischen Sinne eingeführt, allerdings existiert dort seit 1999 ein nach dem Leitbild der „nachhaltigen Entwicklung“ konzipiertes Pilotprojekt in einem peripher liegenden Stadtteil (Lomba do Pinheiro). Das Projekt⁹⁸ wurde im Rahmen der vorliegenden Arbeit als eine spezielle Fallstudie berücksichtigt und dementsprechend etwas ausführlicher untersucht (siehe Abschnitt 4.5.2).

Die hier erzielten Ergebnisse werden im Zusammenhang mit den Ergebnissen anderer Fallbeispiele analysiert und aus einer kritischen Perspektive mit der im Rahmen des „*Mainstreams*“ der „nachhaltigen Entwicklung“ vertretenen gesellschaftlichen Entwicklungskonzeption (bzw. deren Leitidee) konfrontiert. Aus diesem Grund wurde das Konzept „nachhaltige Entwicklung“ in diesem Teil der Arbeit dargelegt. Sowohl die hierbei angestellten theoretischen Überlegungen wie auch die im empirischen Teil der Arbeit (insbesondere Abschnitt 4.5.2) geführte Diskussion dienen als Grundlage für die Überprüfung der sekundären Arbeitshypothese Nr. 2.

2.2.2. Planung als kommunikatives und kooperatives Handeln

2.2.2.1. „Communicative/collaborative Planning“: Darstellung eines „Planungsparadigmas“

In den letzten beiden Jahrzehnten gewann *Kommunikation*⁹⁹ im Planungsprozess eine hohe Bedeutung. Der deutsche Planer Klaus SELLE z.B. setzt Planung gleich mit Kommunikation (vgl. SELLE 2005, S. 393). Für ihn ist „[d]er gesamte Planungsprozess (...) eine Kommunikationsaufgabe“ (SELLE 1996a, S. 11). In einer Metapher vergleicht er Kommunikation mit der Elektronik eines Automobils:

⁹⁷ Siehe z.B. <http://www.mma.gov.br/index.php/responsabilidade-socioambiental/agenda-21> (letzter Zugang: 23.08.2012).

⁹⁸ Bekannt als „*Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro*“, mitunter wird es auch einfach „*Lomba do Futuro*“ genannt (vgl. PMPA 2003a u. 2004).

⁹⁹ Kommunikation wird hier, in Anlehnung an SELLE (1996a), als „Sammelbegriff“ für mehrere Tätigkeiten im Planungsprozess verwendet (siehe unten).

„Sie [die Elektronik] sorgt für die Zündung, gewährleistet die Beleuchtung, gibt Information über den Zustand von Antrieb und Vortrieb und regelt vor allem das Zusammenspiel der vielen Aggregate und Teilsysteme. Das alles leistet auch die Kommunikation in Planungsprozessen“ (SELLE 2005, S. 386).

Für SELLE (ebd.) würde das „Planungs-Vehikel“ ohne Kommunikation bewegungsunfähig bleiben, auch wenn mit „Motor und Getriebe“ (d.h. mit den rechtlichen Grundlagen) alles stimmen und genug „Treibstoff“ (die Planungsabsichten und -ressourcen) zur Verfügung stehen würde.

Diese hohe Bedeutung der Kommunikation im Planungsprozess kommt auch in den Schriften anderer Autoren und Planungstheoretiker zum Ausdruck. Sehr deutlich wird das z.B. in folgendem Textabschnitt von FISCHLER (2000, S. 362):

„(...) the process of planning can best be viewed as a process of practical deliberation involving dialogue, debate, and negotiation (...). The slide from an emphasis on communication in planning to a definition of planning as communication can be seen in the appearance of the expression ‚communicative planning‘ beside that of ‚communicative planning theory‘ (...). [S]ome researchers, it seems, have concluded that in our postmodern society, communication has become the heart and soul of planning (...)“.

Einige Autoren sprechen dabei von der Herausbildung eines *neuen Paradigmas* in der Planung (vgl. FAINSTEIN 2000, S. 454, ZELLHUBER 2004, S. 124, SELLE 2005, S. 446, FRIEDMANN 2006, S. 276). Mitunter ist gar die Rede von einem „*dominierenden neuen Planungsparadigma*“ (*emergence of a dominant new paradigm*) (vgl. INNES 1995 und HUXLEY & YIFTACHEL 2000, S. 333).

Die obige Behauptung ist jedoch nicht unumstritten. Selbst HUXLEY & YIFTACHEL (2000) weisen sie letztlich zurück. Im Gegensatz zu INNES (1995) und etwa auch zu SELLE (2005, S. 467) bestreiten sie die Existenz eines dominierenden Planungsparadigmas (auch im Unterschied zu vielen Verfechtern des *communicative mainstream*) und plädieren eher für realistischere Einschätzungen bzw. für die Anerkennung der Existenz einer Vielzahl theoretischer Ansätze, die von manchen Autoren des *communicative mainstream* übersehen oder ignoriert werden. In diesem Zusammenhang schreiben sie:

„In fact, the field seems to display a remarkably healthy state of (postmodern?) heterogeneity. Within this pluralism, some theoretical directions have become prominent in recent years (in addition to communicative, ‚collaborative‘ or multicultural planning) including (...) ‚regulation‘ (...) and ‚regime‘ theories (...), as well as the plethora of theories on difference, identity and ethnic territoriality (...)“ (YIFTACHEL & HUXLEY 2000, S. 909).¹⁰⁰

In den planungstheoretischen Diskussionen im deutschsprachigen Raum nimmt Klaus SELLE eine herausragende Stelle ein (LANZ 1996, S. 22). Im englischsprachigen Raum besetzen vor allem Patsy Healey (in England), John

¹⁰⁰ In dieser Hinsicht vgl. auch THROGMORTON (1999, S. 269) sowie HUXLEY & YIFTACHEL (2000, S. 336).

Forester und Judith Innes (in den USA) eine hervorgehobene Position unter den „*communicative theorists*“¹⁰¹.

In folgenden wird eine Diskussion über zwei Exponenten des „*communicative turn*“ (Patsy Healey und Klaus Selle) geführt. Ziel dabei ist es zu zeigen, dass innerhalb eines „*Mainstreams*“ auch starke Unterschiede existieren können. Im Anschluss daran werden einige der wichtigsten Charakteristika des „*communicative/collaborative*“ Planungsverständnisses dargestellt.

Der deutsche Raumplaner Klaus Selle ist (wie von LANZ 1996 bereits festgestellt), der Autor, der in den 1990er Jahren im deutschsprachigen Raum den Begriff der „Kooperation“ im Planungsprozess prägte (vgl. z.B. SELLE 1996 und 1996c). Sein Planungskonzept, in dem er „Planung als kooperatives Handeln“ versteht (vgl. LANZ 1996), steht in direktem Zusammenhang mit den Diskussionen über Bürgerbeteiligung bzw. über Demokratisierung des Planungsprozesses (vgl. z.B. MÄRKER 1999, S. 18f und ZEHLHUBER 2004, S. 123f). SELLES Planungskonzeption wurde von LANZ (1996) rezensiert und mit dem Ansatz des nordamerikanischen Planungstheoretikers John Forester verglichen. Dabei versteht LANZ (1996, S. 21) beide Ansätze als „Ausdruck des *communicative turn*“ (dazu s. u.)¹⁰². Klaus Selle stellt sich in späteren Arbeiten allerdings selbst als Kritiker des „*communicative turn*“ vor (z.B. SELLE 2005, S. 445f). Abgesehen von seiner kritischen Haltung gegenüber den englischsprachigen Autoren (inklusive Patsy Healey), kann Selle dennoch dem *Mainstream* der „*communicative theorists*“ zugeordnet werden – auch wenn er vor allem als ein „Pragmatiker“ zu sehen ist. Er ist sozusagen das deutsche Pendant dessen, was im englischsprachigen Raum (und auch außerhalb davon) als „*collaborative planning*“ bekannt wurde, das Planungskonzept, dessen wichtigste Vertreterin in England Patsy Healey ist (siehe dazu HEALEY 2006). Selle selbst übersetzt „*collaborative planning*“ als „*kooperative Planung*“¹⁰³ (SELLE 2005, S. 463).

Die Gemeinsamkeiten zwischen den Planungskonzepten von Klaus Selle und Patsy Healey sind auf einer bestimmten Ebene groß: Beide Autoren sehen Kommunikation (Dialog, Interaktion etc.) und Kooperation (Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure)¹⁰⁴ als notwendige Bestandteile von Planungsprozessen. Auf einer anderen Ebene bestehen jedoch wichtige konzeptionelle und inhaltliche Unterschiede, die von Bedeutung sind.

¹⁰¹ Als „*communicative theorists*“ werden die Verfechter des theoretischen Entwurfes der „*communicative planning theory*“ bezeichnet (vgl. FAISNTEIN 2000, S. 460 und FISCHLER 2000, S. 358). Mehr zur „*communicative planning theory*“ und deren Vertretern siehe unten.

¹⁰² Da die Beiträge von Klaus Selle und Patsy Healey der vorliegenden Arbeit näher stehen und die wichtigsten Stränge der Arbeit von John Forester in der Planungsliteratur (vor allem in den Publikationen von Healey) bereits berücksichtigt wurden, wird hier der Ansatz von Forester nicht direkt behandelt (für eine vertiefte Beschäftigung mit den Arbeiten John Foresters sei die Lektüre von FORESTER 1989 und 1999 empfohlen; für weitere Details über den Ansatz Foresters in deutscher Sprache empfiehlt sich die Publikation von LANZ 1996, speziell S. 23ff).

¹⁰³ Ähnlich wird auch seine im deutschen Kontext selbstentworfene Planungskonzeption beschrieben: „Planung als kooperatives Handeln“ (vgl. LANZ 1996, S. 33).

¹⁰⁴ Zu einer besseren Differenzierung zwischen diesen beiden Begriffen siehe Exkurs 1.

Diese Unterschiede lassen sich beim Lesen der Publikationen beider Autoren schnell feststellen: In den Ausführungen, die Patsy Healey in ihrem Hauptwerk (HEALEY 2006)¹⁰⁵ vorlegt, diskutiert sie stärker auf einer gewissen theoretischen Ebene und vertritt dabei eindeutig theoretisch-normative Werte. Als philosophisch-theoretische Grundlagen für ihr Planungskonzept dienen vor allem die Reflexionen von Jürgen Habermas und Anthony Giddens (dazu auch HEALEY 2003). Außerdem legt HEALEY (2006) einen starken Akzent auf die Frage der Konsensherstellung.

Klaus Selle vertritt dagegen eine weniger normative Ansicht. Außerdem konzentriert sich SELLE (in allen seiner Veröffentlichungen) viel stärker auf empirische Untersuchungen und Interpretationen laufender Prozesse, anstatt auf vertiefte theoretische Überlegungen (vgl. auch LANZ 1996). In den Publikationen von SELLE ist kaum eine philosophisch-theoretische Richtung festzustellen. In diesem Sinne lässt sich eine Feststellung von LANZ (1996, S. 21) bestätigen, dass „[d]er deutsche Raumplaner Klaus Selle (...) seinen Planungsansatz induktiv aus der Beobachtung der aktuellen Veränderungen der Planungspraxis heraus [entwickelt]“ habe. Angesichts dieser Unterschiede muss die Übersetzung von „*collaborative planning*“ als „*kooperative Planung*“ mit gewissen Vorbehalten gesehen werden.

Trotz konzeptioneller Unterschiede und Vorbehalte werden hier (nicht zuletzt auch wegen wichtiger Ähnlichkeiten auf bestimmten Ebenen) „*collaborative planning*“ und „*Kooperative Planung*“ (in übertragenen Sinne) als Synonyme verstanden. Dies birgt einerseits sicherlich Verwirrungsgefahr, aber erleichtert andererseits das Verständnis der hier geführten Diskussionen¹⁰⁶. Um Verwirrungen zu vermindern, werden im Exkurs 1 einige Unterscheidungen zwischen bestimmten Bezeichnungen verdeutlicht, die üblicherweise unter dem Sammelbegriff „*communicative Turn*“ verwendet werden.

¹⁰⁵ Die erste Auflage stammt aus dem Jahr 1997.

¹⁰⁶ Die Ausführungen und Vorstellungen der prominentesten Theoretiker unterscheiden sich sowieso immer in bestimmten Punkten. Auf einer gewissen Diskussionsebene stellt man fest, dass sie letztendlich Vertreter desselben Planungsparadigmas sind. Hier wird davon ausgegangen, dass Patsy Healey und Klaus Selle wohl als „*communicative theorists*“ bezeichnet werden können (mehr dazu unten).

Exkurs 1: *communicative/collaborative Planning* – Klärungsbedarf

Diese beiden Adjektive *communicative* und *collaborative (planning)* werden von vielen Autoren quasi synonym verwendet (vgl. z.B. FAINSTEIN 2000, S. 452; ALLMENDINGER 2002, S. 90; SOUZA 2002, S. 149f; ALTROCK et al. 2006, S. 248). Beide Adjektive werden von VAN ASSCHE (2007, S. 109) eindeutig als Synonym benutzt und obendrein noch die Begriffe „*interactive planning*“ und „*participatory planning*“. In der Tat benutzt VAN ASSCHE (2007) die beiden zuletzt genannten Wortpaare auch als weitere Synonyme für „*communicative planning*“ und/oder „*collaborative planning*“. Auch ABRAM (2000) verwendet die Begriffe „*communicative planning*“, „*collaborative planning*“ und „*participative planning*“ (ohne weitere Erklärung) als Synonyme.

Entsprechend dieser großen Anzahl ähnlicher Begriffe entstehen auch unterschiedliche Bezeichnungen für ein und denselben theoretischen Entwurf, der zwar als „*communicative planning theory*“ am bekanntesten ist, der jedoch mitunter auch „*interpretative*“ oder „*argumentative*“ *theory* genannt wird (vgl. HAELEY 2006, S. 29). Im Zusammenhang mit diesen Diskussionen entstand auch das bereits erwähnte Planungskonzept namens „*collaborative planning*“ von Patsy Healey (s.o.). In der Tat beinhaltet der Begriff „*communicative planning*“ an sich alle oben erwähnten Varianten (*collaborative, interactive* etc.). Die Verwendung von „*communicative planning*“ als Sammelbegriff kann in gewisser Hinsicht sinnvoll sein (eventuell um auf einer etwas verallgemeinerten Diskussionsebene als gemeinsamer Nenner verwendet zu werden). SELLE (1996a, S. 17) z.B. verwendet den Begriff „Kommunikation“, um die vielen Tätigkeiten der Ermittlungsarbeit in Planungsprozessen zu beschreiben.

Genauer betrachtet ist jedoch mitunter eine Differenzierung der Begriffe notwendig, denn in manchen Fällen können inhaltliche Unterschiede von Bedeutung sein, auch wenn die Autoren zu demselben „Planungsparadigma“ gehören. Die oben gegenübergestellten Fälle von HEALEY (2006) und SELLE (1996, 1996c u. 2005) sind dafür gute Beispiele. Das Fehlen einer Differenzierung oder genauen Begriffserklärung kann, wie bereits erwähnt, zu Verwirrungen führen. Die nachfolgend dargestellten Beispiele sollen nochmals verdeutlichen, dass Differenzierungen und Begriffsbestimmungen in manchen Fällen doch sehr notwendig sind:

Beim *collaborative planning* von HEALEY (2006) und anderer ihrer Kolleginnen und Kollegen wie z.B. INNES & BOOHER (1999a) wird der Suche nach dem Konsens eine höhere Bedeutung eingeräumt (vgl. auch FAINSTEIN 2000, S. 454). Im Rahmen der Ausführungen von VAN ASSCHE (2007) wird dagegen dem Konflikt ein höherer Stellenwert beigemessen. Eine ähnliche Einstellung wie VAN ASSCHE vertritt auch Jean Hillier (siehe z.B. HILLIER 2003). Dabei geht es allen diesen Autoren um die Diskussion über Kommunikation in Planungsprozessen.

Außerdem werden nur selten genaue Unterschiede zwischen Kommunikation und Kollaboration dargestellt. Meistens muss der Unterschied „zwischen den Zeilen“ gefunden werden. So z.B. im Fall des folgenden Zitates:

„Communicative planning is the term increasingly being used among planning theorists to denote the types of practice whose foremost emphasis is interaction and communication among planners and others. This view (...) suggests that most planning should be understood as communicative action rather than scientific analysis or neutral, expert advice. Collaborative planning, which involves multiple players including planners, is by definition communicative“ (INNES & BOOHER 1999a, S. 22, Fn. 26).

Aus dieser Textpassage lässt sich ablesen, dass *collaborative planning* im Grunde nur eine Variante des *communicative planning* ist, die (wie angedeutet) viele Akteure in den Planungsprozess einbeziehen soll. „*Multiple players*“ (vielfältige Akteure/„Mitspieler“) ist der einzige Begriff im obigen Zitat, der den Unterschied zwischen „Kommunikation und Kooperation“ (*collaboration*) klarstellt. Nicht zu übersehen ist jedoch, dass je nach der Rolle der „multiple players“ (z.B. in einer einfachen Diskussionsrunde ohne konkrete Übertragung von Entscheidungsmacht und ohne Einbeziehung der „Mitspieler“ in der Ausführung von Maßnahmen) „Kommunikation“ ohne „Kooperation“ stattfinden kann (s.u.).

Unabhängig davon lässt sich feststellen, dass die obige Sichtweise von INNES & BOOHER (1999a, S. 22) in Übereinstimmung mit der von Patsy Healey steht, denn sie sieht „*collaborative planning*“ als einen Prozess, in dessen Rahmen unterschiedlich beteiligte Bürger zur Einigung kommen über Aktionen, die für ihre gemeinsamen Interessen von Bedeutung sind (vgl. FAISTEIN 2000, S. 457).

Was in der Ausführung von INNES & BOOHER (1999a) fehlt, um mehr Klarheit zu schaffen, ist eben eine genaue Differenzierung zwischen *Kooperation* und *Kommunikation*. Diese Unterscheidung wird dann von SELLE (2005) gemacht (er hält sie für notwendig und klagt, dass die meisten Autoren eben das nicht tun). Die Position SELLES wird im Folgenden wiedergegeben.

SELLE (2005, S. 120, 446 u. 464) unterscheidet *Steuerungsmodus* (z.B. Steuerung „von oben“/ zentralisierte und hierarchische Handlungen versus kooperatives Handeln) von *Arbeitsformen*. Die *Arbeitsformen* betreffen beispielweise den Alltag und die Arbeitsweise der Planer: Abwicklung von Arbeit im Büro vs. in Werkstätten oder Foren mit den betroffenen Bürgern. Dabei steht „kooperatives Handeln“ für den „*Steuerungsmodus*“ und „kommunikative Prozessgestaltung“ für die *Arbeitsformen*.

Kooperation bedeutet für SELLE letztendlich Kommunikation. Doch umgekehrt lässt sich das nicht sagen, denn „[n]icht alle Kommunikation ist Kooperation“ (SELLE 2005, S. 463). Einige Formen der Kommunikation wie Foren, Anhörungen und Werkstätten können auch in einem hierarchischen Steuerungsmodus stattfinden. SELLE zufolge „macht [es] einen wesentlichen Unterschied, ob wir von Kommunikation unter den Bedingungen eines Hierarchiegefälles oder innerhalb von Kooperations-Netzen sprechen“ (SELLE 2005, S. 464).

Zusammengefasst lässt sich Folgendes feststellen: Kooperation (bzw. collaboration) ist per se Kommunikation. Kommunikation ihrerseits kann jedoch auch in nicht kooperativen Formen stattfinden (vgl. SELLE 2005, S. 463f). Im diesem Sinne kann die Zusammenführung der Begriffe „communicative/collaborative planning“ zwar zu vielen Verwirrungen führen (vor allem wenn der Zusammenhang nicht geklärt wird). Falsch ist dieser Zusammenführung jedoch nicht. Deswegen werden beide Begriffe in dem vorliegenden Text auch in einer kombinierten Form verwendet.

Während im deutschsprachigen Raum Klaus Selle eine quasi absolute Spitzenposition als Vertreter des „kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses“¹⁰⁷ belegt, treten im englischsprachigen Raum mehrere Autoren in Erscheinung, die im *Mainstream* der „*communicative theorists*“ eine wichtige Rolle spielen. Neben den bereits zitierten Patsy Healey, John Forester und Judith Innes werden oft auch Jean Hillier, Charles Hoch und andere erwähnt (vgl. z.B. FAISTEIN 2000, S. 453 und HUXLEY & YIFTACHEL 2000, S. 333, Fn.1).

Die philosophische Grundlage, welche die Entwicklung der „*communicative planning theory*“ unterstützt, wird vor allem aus den Überlegungen von Jürgen Habermas gewonnen (vgl. RANDOLF 1999, S. 92, FISCHLER 2000, S. 359, SOUZA 2002, S. 149, HILLIER 2003, S. 39)¹⁰⁸. Neben Habermas werden jedoch auch andere

¹⁰⁷ Um näher an der überwiegend englischsprachig verfügbaren Literatur zu bleiben, wäre es angemessener, diese Begriffe im Original (*communicative/collaborative planning*) zu verwenden. Um den Deklinationen der deutschen Sprache gerecht zu werden, sind sie hier jedoch in einer übersetzten Form verwendet. Wo in diesem Zusammenhang das Wort „*planning*“ erscheint, wird dafür ab hier der deutsche Begriff „*Planungsverständnis*“ verwendet.

¹⁰⁸ Es sei an dieser Stelle auf die Veröffentlichungen von Jürgen HABERMAS (1982a u 1982b) verwiesen. Die Sekundärliteratur über Habermas und sein Werk ist sehr umfangreich. Für eine Einführung in seine Philosophie siehe GREVE (2009). Für eine anspruchsvollere Auseinandersetzung mit seiner kritischen Gesellschaftstheorie (auch im Vergleich mit anderen Theorien) siehe KELBEL

Philosophen, wie z.B. Angehörige des amerikanischen Pragmatismus (wie John Dewey und Richard Rorty) oder Vertreter des Strukturalismus (wie Anthony Giddens) erwähnt (vgl. FAINSTEIN 2000, S. 453 und ALLMENDINGER 2002, S. 93 u. 94).

Während das kommunikative/kooperative Planungsverständnis in relativ kurzer Zeit stark an Bedeutung gewann und viele Veröffentlichungen ermöglicht hatte (vor allem ab der ersten Hälfte der 1990er Jahre), entstand parallel dazu auch eine Gruppe von Autoren, die sich diesem Verständnis skeptisch und kritisch gegenüberstellten. Die Kritik richtete sich auf verschiedene vermeintliche Schwachstellen dieser Planungskonzeption (vgl. z.B. THROGMORTON 2000, S. 367). Einer der meistzitierten Kritiker ist der dänische Forscher Bent Flyvbjerg, der in seinen Veröffentlichungen die Klage erhebt, die in der Planungspraxis existierenden Machtbeziehungen seien von den meisten „*communicative theorists*“ stark vernachlässigt. FLYVBJERG engagiert sich, ausgehend von seinen empirischen Untersuchungen, eine realistischere Interpretation von Planungsprozessen zu vermitteln – unter anderem durch eine angemessene Berücksichtigung bestehender Interessenskonflikte. Im Gegensatz zur großen Mehrheit der „*communicative theorists*“, orientiert sich Bent Flyvbjerg bei der Analyse seiner empirischen Befunde (wie auch andere Kritiker des „kommunikativen Planungsverständnisses“) vor allem an den Reflexionen des französischen Philosophen Michel Foucault (vgl. z.B. FLYVBJERG 1998a, 1998b, 2002 sowie FLYVBJERG & RICHARDSON 2002). In Abschnitt 2.2.2.2 werden weitere Kritiken am „*communicative turn*“ in etwas ausführlicherer Form dargestellt. Gleichzeitig wird dort auch versucht, anhand der gelesenen Literatur eine Brücke zwischen Theorie und Praxis herzustellen.

Bevor die kritischen Meinungen einiger Autoren aufgegriffen werden, erfolgt zunächst eine Darstellung einiger weiterer zentraler Charakteristika des „kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses“.

Der zentrale Punkt, in dem Einigkeit zwischen den „communicative theorists“ besteht, ist eben die Betonung von Kommunikation im Sinne von Interaktion, Dialog bzw. Meinungs Austausch in der Suche nach gemeinsamen Problemlösungen in Planungs- und Verwaltungsprozessen. Dabei erscheint Kooperation als nur eine unter mehreren Formen der kommunikativen Prozessgestaltung und Ausführung von Planungsmaßnahmen. Die erwähnten Autoren des „*communicative mainstream*“ stimmen meist mit der Auffassung von SELLE (1996a) überein, der seinerseits zahlreiche Handlungen unter dem Begriff der Kommunikation einbezieht, wie z.B.: „Erkunden, Informieren, Diskutieren, Moderieren, Motivieren, Koordinieren, Akzeptanz fördern, Beteiligen, um dem Konsens streiten, gemeinsam nach Lösungen suchen, zum Handeln anregen“ (SELLE 1996a, S. 11). In einer seiner aktuellen

(2005) und die dort genannte weiterführende Literatur. Für Rezensionen der deliberativen Demokratietheorie von Habermas siehe PALAZZO (2002) sowie FUCHS-GOLDSCHMIDT (2008). Für Auseinandersetzungen mit der Habermas'schen Theorie im Zusammenhang mit der Praxis der Kommunalplanung/Stadtplanung vgl. u.a. FREY (1997) und auch FORESTER (1989). Für eine kritische Auseinandersetzung im direkten Zusammenhang mit der „*communicative planning theory*“ bzw. dem Verständnis von Planung als kommunikativer Prozess siehe FLYVBJERG (1998b) und HILLIER (2003). Für weitere Informationen und Kommentare über Rezensionen der Philosophie von Habermas siehe auch Fn. 112.

Arbeiten schreibt SELLE über die Reichweite und Bedeutung von Kommunikation im Planungsprozess und deren Einfluss im Alltag des Planens:

„Wer immer den Planungsalltag in einer Behörde oder einem Büro beschreibt, wird feststellen, dass ein wesentlicher Zeitanteil auf Kommunikation unterschiedlichster Art verwendet wird: Von den Abstimmungen mit den Kolleginnen und Kollegen aus dem engeren und weiteren Arbeitsumfeld über die Kontakte zur Politik bis hin zu der schier unübersichtlichen Zahl an Akteuren im jeweiligen Planungsgebiet wollen ganz viele Interessen und Meinungen berücksichtigt werden. Vom Telefonat und dem Gespräch zwischen Tür und Angel, über die Amtsleiter- oder Dezernentenkonferenz und das Gespräch im Anschluss bis zu den zahlreichen bilateralen Abstimmungen mit Grundeigentümern und Investoren, den Wettbewerbsverfahren für einen städtebaulichen Entwurf, die Werkstatt mit Anliegern und Betroffenen und so weiter... wird auf vielfältige Weise kommuniziert“ (SELLE 2005, S. 393).

SELLE (2005, S. 392-393) zufolge handelt es sich hierbei um aktuelle empirische Befunde und Fakten, die eigentlich frühere Herleitungen aus theoretischen Überlegungen bestätigen¹⁰⁹.

Zusammengefasst lässt sich folgendes sagen: *Die Betonung der „kommunikativen/kooperativen“ Suche nach Problemlösung bzw. der Einbeziehung von Vertretern bzw. Angehörigen der Zivilgesellschaft im Planungsprozess ist zweifelsohne ein zentrales Merkmal des kommunikativen Planungsverständnisses, ein Charakteristikum, das unumstrittenen ist.*

Ein weiteres Charakteristikum des kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses (und auch eine zentrale Annahme der Verfechter der „*communicative planning theory*“) betrifft direkt die Rolle des Planers bzw. Experten als Akteur im Planungsprozess und tangiert gleichzeitig auch die Diskussion um den technischen und/oder politischen Charakter der Planung an sich:

„The communicative planning literature rejects as unrealistic the idea of planning as technical and apolitical, and, indeed, technical and political neutrality are seen to be incapable of achieving planning's reformative goals. Instead, planners and planning systems need to be responsive to difference, to be genuinely participatory, and to strive to create deliberative contexts that, as far as possible, minimize inequalities of power and knowledge“ (HUXLEY 2000, S. 369).

In diesem Zusammenhang verliert der Planer die Position des einflussreichen Fachmannes, der (u.a.) die Bedürfnisse der „Beplanten“ (Adressaten) kennen sollte und die Aufgabe hat, „sich auf die ‚Objektivität‘ fachlicher ‚Expertisen‘ [zu] stützen [und dabei] das Beste für ‚die Öffentlichkeit‘“ (SCHÖWANDT 2002, S. 15) zu tun. Stattdessen wird der Planer im Rahmen des kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses als ein Berater oder Mediator gesehen (vgl. FAINSTEIN 2000, S. 452, FÜRST 2004, S. 22, PETERMAN 2004, S. 270f, ALBERS 2006, S. 51). Somit fungieren die Diskussionen rund um den Versuch, eine „*communicative planning theory*“ zu entwickeln gleichzeitig auch als harte Kritik am rationalen

¹⁰⁹ An der zitierten Stelle bezieht sich SELLE auf den Planungstheoretiker Horst Rittel. Rittel gilt als ein Vorreiter unter den Planungstheoretikern, die die Bedeutung von Kommunikation (Argumentation) im Planungsprozess noch in den 1970er Jahren erkannt haben (vgl. dazu MÄRKER 1999 u. REUTER 2006).

Planungsverständnis, das in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und sogar bis in die 1970er Jahre fast überall als akzeptiertes Paradigma in der Planung herrschte¹¹⁰.

Was heute in der Planungsliteratur oft als „*communicative turn*“ bezeichnet wird, kennzeichnet eigentlich einen Prozess, auf den in der Tat bereits in den 1970er Jahren von Horst Rittel aufmerksam gemacht wurde (vgl. Z.B. SELLE 2005, S. 388 u. REUTER 2006), der aber erst in den 1990er Jahren in einem breiteren Kreis von Forschern unterschiedlicher Fachrichtungen theoretischer Traditionen Beachtung gefunden hat.

Die in den 1990er Jahren intensivierten wissenschaftlichen Diskussionen bildeten die Grundlage für die Herausbildung des angesprochenen theoretischen Entwurfes namens „*communicative planning theory*“ (vgl. z.B. HEALEY 1999, 2003 u. 2006, FISCHLER 2000 oder HUXLEY 2000)¹¹¹. Dieser theoretische Entwurf knüpft überwiegend an die umfassenden philosophischen Reflexionen von Jürgen Habermas an (speziell aber an seiner berühmten Theorie des kommunikativen Handelns), auf die jedoch hier nicht detailliert eingegangen werden kann¹¹².

¹¹⁰ Um einen Eindruck der dominierenden Charakteristika des „rationalen Planungsverständnisses“ zu gewinnen, siehe u.a. SCHÖNWANDT (2000, S. 292 u. 2002, S. 13f u. 32f), SOUZA (2002, S. 123f u. 132f) sowie HEALEY (2006, S. 17f). Für einen allgemeinen Überblick über die historischen Veränderungen im Planungsverständnis seit dem 19. Jahrhundert siehe u.a. ALBERS (2006). Einen Überblick über die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eingetretenen Veränderungen im Planungsverständnis im europäischen Raum vermittelt FÜRST (2004). Zum spezifischen Fall Deutschlands siehe HEINEBERG (2000, S. 125). Die von den letztgenannten Autoren festgestellten und beschriebenen Veränderungen traten sicherlich auch in anderen Erdteilen wie Nord- und Südamerika ein. Was den brasilianischen Kontext anbelangt, bieten RIBEIRO L & CARDOSO (1994a) sowie SANTOS JÚNIOR (1996) jeweils einen guten Überblick über die Veränderungen im Planungsverständnis während des 20. Jahrhunderts. In dieser Hinsicht siehe auch den Sammelband von RIBEIRO L & PECHMAN (1996).

¹¹¹ Es sei an dieser Stelle vermerkt, dass die Theoretiker aus dem englischsprachigen Raum die Beiträge von Horst Rittel oft ignorieren. Diese sind eher im deutschsprachigen Raum bekannt (z.B. SELLE 2005, REUTER 2006) und teilweise rezensiert, nicht zuletzt auch in der Geographie (z.B. MÄRKER 1999).

¹¹² Eine direkte Auseinandersetzung mit den theoretischen Überlegungen von Habermas würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen. Seine Reflektionen gehen weit über die Diskussionen hinaus, die in der Planungsliteratur erfasst werden. Sie erstrecken sich auf eine breite gesellschaftliche Ebene (vgl. z.B. PALAZZO 2002 und FUCHS-GOLDSCHMIDT 2008). Für die vorliegende Arbeit scheint eine Auseinandersetzung direkt mit der Planungsliteratur gewinnbringender zu sein. Zahlreiche Planungstheoretiker haben heute die Überlegungen von Habermas auf die Ebene der Planungsdiskussionen adaptiert und übertragen. HEALEY (2006) und FORESTER (1989 u. 1999) sind hierfür nur zwei sehr prominente Beispiele. Gerade aus diesem Grund wird in diesem theoretischen Abschnitt ein stärkerer Bezug auf die Planungsliteratur genommen – auch wenn dabei das Denken von Habermas angesprochen wird. Diese „Abkürzung“ sollte zu keinen großen Einschränkungen führen, denn es geht hier nicht direkt um die Philosophie von Habermas an sich, sondern vielmehr um eine Auseinandersetzung mit dem Verständnis von Planung als kommunikatives und kooperatives Handeln. Außerdem handelt es sich hier nur um ein Teilkapitel des gesamten theoretischen Rahmens der Arbeit. Diese Schwerpunktsetzung auf die Planungsliteratur und nicht direkt auf die Veröffentlichungen von Habermas hat allerdings folgende Konsequenz: Eventuelle Kritiken und vermeintliche Schwachstellen der Habermas'schen Theorie gegenüber der Planungspraxis (s.u.) müssen zunächst mit Vorbehalt gesehen werden, denn Habermas selbst schreibt nicht direkt zu Planungspraxen, sondern er bewegt sich auf der Ebene einer übergreifenden Gesellschaftstheorie.

Die wichtigsten allgemeinen Charakteristika der „*communicative planning theory*“ werden von HEALEY (2006, S. 29-30) folgendermaßen zusammengefasst:

- *“a recognition that all forms of knowledge are socially constructed; and that the knowledge of science and the techniques of experts are not as different from ‘practical reasoning’ as the instrumental rationalists had claimed;*
- *a recognition that the development and communication of knowledge and reasoning take many forms, from rational systematic analysis, to storytelling, and expressive statements, in words, pictures or sounds;*
- *a recognition, as a result, of the social context within which individual forms interests; individuals thus do not arrive at their ‘preferences’ independently, but learn about their views in social contexts and through interaction;*
- *a recognition that, in contemporary life, people have diverse interests and expectations, and that relations of power have the potential to oppress and dominate not merely through the distribution of material resources, but through the finegrain of take-for-granted assumptions and practices;*
- *a realisation that public policies which are concerned with managing co-existence in shared spaces which seek to be efficient, effective and accountable to all those with a ‘stake’ in a place need to draw upon, and spread ownership of, the above range of knowledge and reasoning;*
- *a realisation that this leads away from competitive interest bargaining towards collaborative consensus-building and that, through such consensus-building practices, organising ideas can be developed and shared which have the capacity to endure, to co-ordinate actions by different agents, and to transform ways of organising and ways of knowing in significant ways, in other words, to build cultures;*
- *a realisation that, in this way, planning work is both embedded in its context of social relations through its day to day practices, and has a capacity to challenge and change these relations through the approach to these practices; context and practice are not therefore separated but socially constituted together”.*

Einige dieser von HEALEY (2006) genannten allgemeinen Charakteristika schlagen sich bestimmt auch in anderen theoretischen Richtungen nieder. Vor allem diejenigen Punkte, die gegen ein altes Bild von Planung als sachrationalem Vorgang bzw. gegen ein Verständnis von Planung als überwiegend systematische, objektive und (scheinbar) politisch neutrale Tätigkeit sprechen, sind auch in konkurrierenden theoretischen Entwürfen zu finden – etwa im kritischen theoretischen Ansatz des brasilianischen Geographen Marcelo Lopes de Souza, dessen zentrale Annahmen in Abschnitt 2.2.4.2 ausführlich dargestellt werden.

In den planungstheoretischen Diskussionen der „*communicative theorists*“ spielt nicht zuletzt auch die Bürgerbeteiligung (*participation*) eine bedeutende Rolle (vgl. FISCHLER 1995, S. 176, HUXLEY 2000, S. 369 sowie INNES & BOHER 2000, S. 18f). Damit wird ein weiteres spezifisches Charakteristikum des kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses angesprochen, wobei dabei noch keine radikale Auslegung von Bürgerbeteiligung erfolgt. Anders als z.B. im theoretischen Ansatz von SOUZA (2002), in dem direktdemokratische Entscheidungsprozesse mit einer größtmöglichen Anzahl von Bürgern gefordert werden, beschränken sich die Anforderungen der Vertreter des

kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses vor allem auf die Einbeziehung sogenannter *stakeholders* bei der Entscheidungsfindung und Umsetzung von Maßnahmen, was für manche Autoren nicht zufriedenstellend zu sein scheint (vgl. FAINSTEIN 2000, S. 467). Dessen ungeachtet hat das Thema Bürgerbeteiligung dennoch gegenüber dem traditionellen und in den 1970er Jahren noch dominierenden rationalen Planungsverständnis deutlich an Bedeutung gewonnen. Dies lässt sich beispielsweise in der folgenden Textpassage von HEALEY (2006) – der wichtigsten Vertreterin der europäischen „Variante des kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses – feststellen:

„Collaborative Inclusionary planning processes might (...) be most effectively promoted by:

- broadly-based right of voice and influence. Concerned people should be able to call to account governance systems dealing with land use and environmental matters for failing to provide the opportunity to voice their views and to give attention to them;

- provisions to ensure that all parties who can demonstrate a stake in an issue have the opportunity to challenge decisions made in governance arenas on the grounds that their stake has not been adequately taken into account;

- a right to good quality information available to all parties, to assist all parties to consider what is at stake;

- a right available to all parties to call any governance agency, formal or informal, to account for failures with respect to the duties and responsibilities which apply to the exercise of governance responsibilities“ (HEALEY 2006, S. 297).

Diese Ansicht von HEALEY (2006) stimmt – zumindest hinsichtlich der Bürgerbeteiligung – mit der eher zurückhaltenden Auffassung des deutschen Planungstheoretikers Klaus Selle überein. In Selles Planungskonzeption spielt Bürgerbeteiligung zwar eine bedeutende Rolle, aber bei genauer Betrachtung ist sie für ihn eher ein notwendiges Mittel, um die *Effektivität* von Planungsmaßnahmen zu erhöhen. Etwa im diesem Sinne schreibt SELLE (2005, S. 399):

„Insgesamt betrachtet kann partizipativ oder kooperativ ausgerichtete Kommunikation also die Vorbereitung und Umsetzung von Maßnahmen verbessern. Wenn der Kommunikationsprozess sinnvoll gestaltet ist und erfolgreich verläuft, werden

- Pläne inhaltlich verbessert,

- Abstimmungsprozesse beschleunigt,

- Umsetzung erleichtert,

- lokale Potenziale genutzt,

- Steuerungsressourcen mobilisiert und

- die Zufriedenheiten bzw. Identifikation mit der Maßnahme erhöht“¹¹³.

¹¹³ Im Verlauf des Textes erwähnt SELLE (2005, S. 399f) zwar weitere „Funktionen von Beteiligung“. Bei der Fortsetzung seiner Argumentation lässt sich jedoch feststellen, dass für ihn die „planungstechnische Funktion“ (S. 396) von Bürgerbeteiligung im Grunde eine stärkere Rolle erfüllt. Direkt äußert sich SELLE weder dafür noch kritisiert er die Tatsache, dass es in Wirklichkeit „so ist“, wie es ist. SELLE tendiert dazu, das „Gegebene“ so zu akzeptieren wie es ist. Dieser implizite Anspruch auf Neutralität ist (unter anderen Punkten) Anlass für eine Kritik, die erst im Abschnitt 2.2.2.3 formuliert wird.

Diese Art „instrumenteller“ oder „zweckgebundener“ Sichtweise von Bürgerbeteiligung – d.h. überwiegend als Mittel zum Erreichen festgelegter Ziele bzw. zur Erhöhung von Effektivität und Effizienz im Rahmen geplanter Maßnahmen (siehe z.B. SELLE 2005, S. 408) eingesetzt – wird von anderen Autoren im Zusammenhang mit anderen theoretischen Hintergründen kritisiert (vgl. z.B. SOUZA 2006a, S. 193).

Eine weitere grundlegende Charakteristik der „*communicative theorists*“ betrifft das Thema Konsensorientierung oder Herstellung von Konsens. Es ist ebenfalls HEALEY (2006, S. 265), die die Bedeutung von *consensus-building* im Rahmen ihrer theoretischen Überlegungen, hinsichtlich der hier diskutierten Planungskonzeption, in einer zusammengefassten Form darstellt:

“Consensus-building practices have transformative potential, changing the frameworks for thinking, and potentially changing the content and modes of use of rules, and the way resources flow, the key dimensions through which structure and agency interact in Giddens’ formulation of structuration theory. They thus have the potential to transform institutional capacity and relations of power. Consensus-building practices are a powerful form of social mobilisation.”

HEALEY (2006, S. 265) zufolge erfüllt die Suche und Herstellung von Konsens unter anderem eine Transformationsfunktion in den Machtstrukturen und beeinflusst auch die eigene Wahrnehmung der Beteiligten, z.B. im Rahmen ihres „Beziehungswelt“ (*participants’ relational world*). Die Rede ist dabei auch von der Herausbildung von „neuen kulturellen Gemeinschaften“ (*new cultural communities*). Durch konsensorientierte Entscheidungsfindungen soll der gesellschaftliche *Status quo* in Frage gestellt und letztendlich verändert werden (vgl. S. 263f).

Eine ähnliche Auffassung wie von HEALEY (2006) wird von INNES & BOOHER (1999b) vertreten. Dort heißt es:

„Communicative rationality is a set of ideal conditions for discourse which, if followed, can result in emancipator knowledge – that is, knowledge that goes beyond the self-fulfilling rationalizations that societies develop. Emancipatory knowledge transcends the blinders created by our conditions and institutions. (...). When a wide range of stakeholders are at the table, the assumptions of some are inevitably challenged by others, assuring that the status quo is examined. Someone usually challenges assumptions when it becomes clear that otherwise there will be no solutions. The least powerful players often question the status quo, and the group may have to consider new alternatives if it wants these players to join in the consensus“ (S. 418).

Solche durchaus idealistischen Erwartungen an das „Transformationsvermögen“ des konsensorientierten Dialogs und der Entscheidungsfindung blieben nicht frei von Kritik. Diese kommt aus unterschiedlichen Richtungen, mitunter sogar von Verfechtern des „*communicative mainstream*“ selbst. Der nächste Abschnitt beschäftigt sich mit Befunden empirischer Studien, die vor dem Hintergrund des kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses durchgeführt wurden und liefert gleichzeitig einen Überblick über Schwachstellen dieses inzwischen berühmt gewordenen theoretischen Ansatzes. Im Anschluss werden einige kritische Kommentare zu der hier oft zitierten Arbeit von Klaus Selle (speziell SELLE 2005) dargestellt.

2.2.2.2. Praktische Anwendungen und Schwachstellen des kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses

Es ist zwar umstritten, ob das kommunikative/kooperative Planungsverständnis ein dominierendes Planungsparadigma darstellt (vgl. z.B. HUXLEY & YIFTACHEL 2000 und auch IRAZÁBAL 2009, S. 122, Fn. 7)¹¹⁴. Doch es ist eine Tatsache, dass sich heute sehr viele Forscher darauf beziehen, um ihre empirischen Ergebnisse theoriebegleitend zu interpretieren¹¹⁵. Außerdem gibt es mehrere Autoren, die ausgehend von den Debatten rund um dieses Planungsverständnis engagiert sind, sogar eine Planungstheorie („*communicative planning theory*“) zu entwickeln¹¹⁶.

Wie oben bereits angedeutet, sind die Beiträge für die Entwicklung einer „*communicative planning theory*“ keinesfalls frei von Kritik: Je berühmter und einflussreicher das kommunikative/kooperative Planungsverständnis wurde, desto größer wurde auch der Kreis der kritischen Autoren¹¹⁷. Allein daraus lässt sich folgern, dass dieses Planungsverständnis sowie der daraus entwickelte theoretische Ansatz nicht frei von Widersprüchen sind.

¹¹⁴ Um Missverständnisse zu vermeiden, seien an dieser Stelle noch einige zusätzliche Ausführungen zu den verwendeten Begriffen gemacht: Der Ausdruck „*kommunikatives/kooperatives Planungsverständnis*“ entstand aus einer freien Übersetzung von „*communicative/collaborative planning*“. Wenn man so will, kann der Begriff „Planungsverständnis“ in der hier verwendeten Hinsicht auch im Sinne von „*Planungskonzept*“ oder gar von „*Planungsmodell*“ verstanden werden (vgl. z.B. SCHÖNWANDT 2002, S. 13). In ähnlichem Zusammenhang sprechen die „*communicative theorists*“ (s.o.) mal von „*collaborative planning*“, mal von „*collaborative model*“ (vgl. unter anderen FAIRSTEIN 2000, S. 452). Dabei können die semantischen und inhaltlichen Unterschiede zwischen diesen Begriffen ignoriert werden. Wichtig ist es jedoch, zwischen „*Planungsverständnis*“/„*Planungskonzept*“ und *Planungstheorie* zu unterscheiden. Letztere ist umfassender. Wenn hier die Rede von „*communicative planning theory*“ ist, dann handelt es sich um einen theoretischen Entwurf, der sich noch im Entwicklungsstadium befindet (vgl. nächste Fn.).

¹¹⁵ Vgl. z.B. LANZ (1996), FREY (1997), PETERMAN (2004), ZELHUBER (2004).

¹¹⁶ Gute Beispiele dafür sind die bereits erwähnten Veröffentlichungen von Patsy Healey, John Forester, Klaus Selle oder Judith Innes. Diese können zweifelsohne in Zukunft zur Herausbildung einer umfassenden Theorie beitragen. Diese kann jedoch (wenn überhaupt) nur aus der Zusammenführung unterschiedlicher philosophischer Stränge entstehen. Die Entwicklung einer solchen Theorie wird vermutlich stark davon abhängen, wie Befürworter und Kritiker in näherer Zukunft in einen (derzeit kaum vorhandenen) Dialog eintreten und miteinander kooperieren werden. Ein solcher Dialog ist laut dem deutschen Politologen und Theoretiker Peter Zima (vgl. Unterkapitel 2.4) eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Theorien weiterentwickelt werden. Durch „Dialoge“ können Theoretiker u.a. mögliche Schwachstellen ihrer Annahmen korrigieren. In der Gruppe der „*communicative theorists*“ gibt es einige Bemühungen in dieser Hinsicht (z.B. FISCHLER 2000, HILLIER & GUNDER 2003, IRAZÁBAL 2009). Doch die Mehrheit der Autoren setzen meist auf heftige Konfrontationen und nicht auf einen Dialog, mit der Chance des „voneinander Lernens“. Vor diesem Hintergrund sind die Perspektiven einer positiven Weiterentwicklung der „*communicative planning theory*“ im Sinne einer Etablierung oder „Kraftgewinnung“ (z.B. gegenüber konkurrierenden theoretischen Entwürfen) eher gering einzuschätzen – nicht zuletzt auch wegen der erwiesenen Widersprüche, die dem hier geschilderten theoretischen Konzept inhärent sind (s.u.).

¹¹⁷ Zu den prominentesten Kritikern, deren Veröffentlichungen in der vorliegenden Arbeit berücksichtigt werden zählen Susan Fairstein, Bent Flyvbjerg, Jean Hillier, Mickey Lauria, Maggo Huxley und Oren Yiftachel (vgl. auch THRONGMORTON 2002, S. 367). Selbst Klaus SELLE (2005, S. 445ff) stellt sich inzwischen als Kritiker dar, obwohl er dem Mainstream der Vertreter des kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses zuzuordnen ist (mehr dazu unten). Im brasilianischen Kontext hat Marcelo Lopes de Souza bereits bei mehreren Gelegenheiten dieses Planungsverständnis kritisiert (z.B. SOUZA 2000b, 2000d und 2002, S. 149f).

Susan Fainstein ist eine einflussreiche Autorin, die bereits im Jahr 2000 die Arbeit der „*communicative theorists*“ kritisch unter die Lupe genommen hat. In ihrer Kritik stellt sie vor allem fest, dass die „*communicative planning theory*“ und die Praxis eher auseinander gehen:

„The theoretical lacunae of communicative theory reveal themselves in practice. Scrutiny of efforts to base planning on dialogue reveals serious problems of implementation (...)“ (FAINSTEIN 2000, S. 458)¹¹⁸.

FAINSTEIN (2000) verweist auf empirische Fallbeispiele vor allem aus den USA und stellt in Ihrer Analyse fest, dass auch im Rahmen von Prozessen, die in kommunikativen/kooperativen Formen gestaltet werden, die Interessen der stärkeren sozialen Gruppen sich gegenüber den Interessen der schwächeren sozialen Gruppen durchsetzen (mehr dazu unten). Dies steht in krassem Widerspruch zu den Erwartungen der „*communicative theorists*“. Jedenfalls stehen diese und andere Feststellungen kritischer Autoren auch in starkem Widerspruch zu bestimmten Annahmen, die z.B. die Planungstheoretikerin Patsy Healey (in Anlehnung an Habermas) in ihrer Planungskonzeption zugrundegelegt hat:

„[T]he power of the „better argument“ confronts and transforms the power of the state and capital“ (HEALEY 2003, S. 240).

Diese idealistische Vorstellung wiederholt sich auch in anderen Veröffentlichungen von Healey, wie folgendes Zitat veranschaulicht:

*„To have effect, spatial strategy needs to frame the work of those involved in regulating spatial change. It also needs to influence the way public action in investment and regulation is justified. (...) **A rich strategic debate which includes relevant stakeholders may have the benefit that, with greater general understanding of what a strategy means and the reason for it, the interpretative distortion will be minimised**“ (HEALEY 2006, S. 280)¹¹⁹.*

Mit den Argumentationen von FAINSTEIN (2000) wird dann das vermeintliche „*transformative Potential*“ der konsensorientierten Entscheidungsfindung im Sinne der oben widergegebenen Annahmen von HEALEY/Habermas ernsthaft in Frage gestellt. Dabei spricht FAINSTEIN (ebd.) einerseits von „Halbherzigkeit“ (*half-hearted*), zum Beispiel bei der Implementierung der gemeinsam abgestimmten Maßnahmen (S. 459) und andererseits auch von einem sogenannten „*gap*“ zwischen Rhetorik und konkretem Handeln (S. 460). Diesem Vorwurf wird auch von anderen Kritikern weitgehend zugestimmt, nicht zuletzt indem sie ihre empirischen Forschungsergebnisse mit Annahmen der Theorie konfrontiert haben (vgl. z.B. PETERMAN 2004 S. 27ff sowie LAURIA & WAGNER 2006, S. 370f).

¹¹⁸ Diese Art von Vorwürfen und Kritik richtet sich allerdings nicht nur auf die „*communicative planning theory*“. Widersprüche zwischen Theorie und Praxis sind (wie sich zeigen wird) in fast allen hier dargestellten theoretischen Ansätze zu finden.

¹¹⁹ Im Original nicht hervorgehoben. In allen genannten Fällen bezieht sich HEALEY auf die theoretischen Überlegungen von Jürgen Habermas. Siehe auch HEALEY (2006, S. 265). Zur Bedeutung des Konsens¹ im hier diskutierten Zusammenhang siehe auch HUXLEY (2000, S. 371) sowie INNES & BOOHER (1999b, S. 418). Bei genauer Betrachtung lässt sich feststellen, dass die Erwartungen der „*communicative theorists*“ in der Tat sehr hoch sind. Nicht ganz zu Unrecht werden sie von Kritikern als Idealisten (mitunter sogar als naiv) eingestuft (mehr dazu unten).

In einer umfassenden Analyse verschiedener empirischer Studien, die vor dem Hintergrund des Ansatzes der *communicative planning theory* durchgeführt wurden, sind LAURIA & WAGNER (2006) auf widersprüchliche Ergebnisse gestoßen: Während in einigen der berücksichtigten empirischen Studien auf eine gewisse Annäherung zwischen Theorie und Praxis verwiesen wird, deuten andere Studien auf eine sich vergrößernde Divergenz zwischen Theorie und Praxis hin (vgl. S. 370f). Im diesem Sinne sprechen LAURIA & WAGNER (2006, S. 371), von „*conflicting evidence in the empirical literature*“.

Einigkeit zwischen den Kritikern scheint es vor allem in puncto „Machtverhältnis“ zu geben. Viele Kritiker werfen den „*communicative theorists*“ vor, sie würden die realen Machtunterschiede zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen stark unterschätzen (vgl. z.B. HUXLEY 2000; FLYVBJERG 2002; FLYVBJERG & RICHARDSON 2002). Ansatzpunkt dieses Vorwurfes sind Überlegungen von Jürgen Habermas, die – wie bereits erwähnt – als Grundlage für einige zentrale Annahmen der „*communicative theorists*“ dienen. Eben in der Philosophie von Habermas entstand die Idealvorstellung einer konsensorientierten, herrschaftsfreien Kommunikation, die von den prominentesten Vertretern des *Mainstreams* der „*communicative theorists*“ wie z.B. Patsy Healey, Judith Innes und John Forester in ihre Planungskonzeptionen übernommen wurden (vgl. dazu auch LANZ 1996, S. 24 und SOUZA 2006a, S. 197)¹²⁰. Wenn daher die „*communicative theorists*“ in dieser Hinsicht kritisiert werden, werden indirekt auch die Überlegungen von Habermas kritisiert. Vor allem die Kritik am Konzept einer „*idealen Sprechsituation*“ [English: „*ideal speech situation*“] (LANZ 1996, S. 180, FAINSTEIN 2002, S. 455) und an der Idee einer konsensorientierten und herrschaftsfreien Kommunikation wird inzwischen von manchen Autoren direkt an Jürgen Habermas gerichtet (vgl. z.B. FLYVBJERG 1998a und 1998b, HUXLEY 2000 sowie HILLIER 2003). Der Vorwurf dieser Autoren lautet, dass eine konfliktfreie Sprechsituation im Sinne von Habermas nicht stattfinden kann:

„Habermas himself observes that discourse cannot by itself insure that the conditions for discourse ethics and democracy are met. But discourse about discourse ethics is all Habermas has to offer. This is the fundamental political dilemma in Habermas’s thinking: he describes to us the utopia of communicative rationality but not how to get there“ (FLYVBJERG & RICHARDSON 2002, S. 46f).

Für anderen Autoren sei Habermas selbst ein „*naïve idealist*“ (FISCHLER 2000, S. 359)¹²¹.

¹²⁰ An dieser Stelle und auch in anderen Textpassagen, verteidigt Souza zum Teil Habermas (vgl. SOUZA 2006a, S. 198 und SOUZA 2000d, S. 192). Er wirft den „*collaborative theorists*“ vor, das Denken von Habermas zu „verarmen“, indem sie Habermas’sche Annahmen, die für eine andere analytische Ebene gedacht sind, ohne die notwendigen oder geeigneten Anpassungen auf die Ebene der Planung übertragen.

¹²¹ In diesem Zusammenhang müsste die „Verteidigung“ von Habermas durch Souza (vorherige Fn.) eigentlich überprüft werden. SOUZA (2006a, S. 196f) erkennt einerseits zwar gewisse Schwächen in Habermas’ Denken, die eventuell korrigiert werden können. Andererseits relativiert er die Kritik, die zu Recht an eine zu stark auf Konsens ausgerichtete gesellschaftliche Entwicklungsvorstellung gerichtet ist. Souza sieht sogar eine gewisse Ergänzungsmöglichkeit zwischen Habermas’ Philosophie und der theoretischen gesellschaftlichen Vorstellung von Cornelius Castoriadis, an deren Weiterentwicklung Souza selbst arbeitet und versucht, sie im aktuellen brasilianischen gesellschaftlichen Kontext nutzbar

Genau an diesem spezifischen Punkt (d.h. in Bezug auf die hohe Bedeutung, die man der Konsenssuche widmet) greifen die meisten Kritiken an, die an die Verfechter des kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses gerichtet sind (vgl. u.a. LAURIA & WAGNER 2006, S. 370).

Manche Befunde aus empirischen Untersuchungen tendieren dazu, den Kritikern Recht zu geben. In empirischen Untersuchungen von Projekten, die z.B. im deutschen Kontext vor dem Hintergrund des kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses entwickelt und umgesetzt wurden, haben SIEBEL et al. (1999) (hier insbesondere das Großprojekt „IBA Internationale Bauausstellung Emscher Park in Nordrhein-Westfalen“¹²², starke Widersprüche zwischen Wunschvorstellungen und Wirklichkeit festgestellt. In diesen Zusammenhang schreiben die Autoren:

*„Koordination am Projekt und Steuerung durch Konsens sind (...) an Voraussetzungen gebunden, die keineswegs selbstverständlich sind. Es sind **Schönwetterstrategien** und es ist fraglich, inwieweit eine bloß moderierende Planung gegenüber machtvollen Interessenwiderständen etwas durchsetzen kann. Anders ausgedrückt: Offenheit, Verhandlungsbereitschaft und Konsensorientierung signalisieren in bestimmten Situationen möglicherweise **nicht viel mehr als die Bereitschaft, jederzeit flexibel vor der Macht zurückzuweichen**“ (SIEBEL et al. 1999, S. 171) [im Original nicht fett hervorgehoben].*

In ihren weiteren Ausführung vertreten SIEBEL et al. (1999) die Auffassung, dass in Planungsprozessen die mächtigen Akteure ihre Interessen normalerweise gegenüber denen der schwächeren Gruppen durchsetzen. In „moderierender Planung“ (d.h. in konsensorientierter Planung) haben „[w]irklich mächtige Akteure es nicht nötig, sich an die runden Tische zu setzen“ (S. 171). In diesem Zusammenhang sprechen die Autoren von Selektivität in dreierlei Formen: *Selektivität nach oben* (mächtige Autoren haben es nicht nötig, ausführlich mit einem großen Kreis von Bürgern zu diskutieren), *Selektivität nach unten* (stark benachteiligte soziale Gruppen finden keinen Platz in den Verhandlungsrunden) und *Selektivität von Inhalt* (konflikträchtige Themen werde ausgeklammert) (vgl. ebd.).

Eine ähnlich kritische Auffassung wird auch von PETERMAN (2004) vertreten. In seinen Untersuchungen in den USA hat er festgestellt, dass diejenigen Akteure, die mehr politische Macht haben, in der Regel ihre Interessen erfolgreicher durchsetzen als die unterprivilegierten Akteure (vgl. S. 247). Und zur konsensorientierten Planung schreibt er:

„Collaborative planning gives all voices equal weight and allows for variety of community viewpoints. It is a levelling process as long as stakeholders sit at ‘the table’. However, once they leave, previous power relationships rule“ (PETERMAN 2004, S. 274).

zu machen (mehr dazu in Abschnitt 2.2.4). Cornelius Castoriadis selbst hat in einer seinen Veröffentlichungen aus dem Jahr 1990 Jürgen Habermas heftig kritisiert (siehe CASTORIADIS 1990c, S. 85f). Dabei diskreditiert Castoriadis einige Behauptungen von Habermas speziell in Bezug auf die Bedeutung von Kommunikation für die Frage der Theoriebildung. Diese Kritikpunkte von Castoriadis an Habermas' Theorie werden von SOUZA (2006a) nicht berücksichtigt.

¹²² Weitere Informationen dazu unter: <http://www.iba.nrw.de/main.htm> (letzter Zugang: 23.08.2012).

Sowohl SIEBEL et al. (1999) wie PETERMAN (2004) weisen darauf hin, dass konsensorientierte Planung nichts Selbstverständliches ist. Allein die Tatsache, dass im Planungsprozess kommuniziert und nach Konsens gesucht werde, könne nicht bedeuten, dass dadurch Machtasymmetrien annulliert werden. Im Gegenteil: diese und andere kritische Forscher machen darauf aufmerksam, dass auch unter konsensorientierter Planung bestehende Schwierigkeiten weiterhin zu spüren sind und in manchen Fällen sogar neue Herausforderungen auftreten können. Je nachdem, wie und welche Gruppen in die Verhandlungsprozesse einbezogen werden, können Ergebnisse erzielt werden, welche die Position der mächtigeren Akteuren sogar verstärken (vgl. z.B. ALTROCK et al. 2006, S. 250f und TAYLOR 2007, S. 302). Diese Auffassung entsteht nicht allein aus bloßen Vermutungen – auch empirische Studien unterstreichen dies. WIEMEYER (2002) macht z.B. darauf aufmerksam, dass im Rahmen kooperativ ausgerichteter Handlungen Korporativismus nicht auszuschließen ist. Bei korporativistischen Situationen beteiligen sich einflussreiche Akteure sowohl an der Formulierung wie auch an der Umsetzung von Kommunalpolitik. In diesem Zusammenhang und mit Bezug auf Befunde anderer kritischer empirischer Studien (z.B. über Neokorporativismus in der Kommunalpolitik und Prozesse von Zusammenarbeit im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften), die in Deutschland noch in den 1990er Jahren durchgeführt wurden, schreibt er:

„Der Einfluss derart eingebundener Interessengruppen geht bisweilen sogar so weit, dass sie ‚in der Praxis dann dem Rat die Entscheidungsvorlagen vorformulieren bzw. die faktische Entscheidungszuständigkeit am Rat vorbei übernehmen‘“ (WIEMEYER 2002, S. 82).

Außerdem wird die Auffassung vertreten, dass es zwischen Akteuren öffentlicher Hand und privaten Interessengruppen einen grundsätzlichen Unterschied gibt, der berücksichtigt werden sollte:

„Während die öffentliche Hand von diesen Kooperationsansätzen die Einbeziehung privatwirtschaftlichen Wissens und Kapitals in Projektplanungen erhofft (...) geht es den privatwirtschaftlichen Akteuren primär um die Beeinflussung planungsrechtlicher Verfahren und Entscheidungen, und den Zugang zu lokalen Befugnissen und Informationskanälen zugunsten der Verbesserung der Einflusspotentiale und der Durchführungssicherheit eigener Projekte (...)“ (WIEMEYER 2002, S. 83).

Andere kritische Forscher unterstützen diese Auffassung weitgehend. ALTROCK & HUNING (2006) z.B. sind folgender Auffassung:

Private Investoren setzen ihre eigenen, in der Regel ökonomischen Prioritäten, während die Lösung ökologischer und sozialer Probleme nicht in ihrem vorrangigen Interesse liegt. Wenn die öffentliche Hand ihren Gestaltungsanspruch zu stark reduziert, können gesellschaftliche Probleme daher durch eine fehlende Gesamtsteuerung verschärft werden“ (ALTROCK & HUNING 2006, S. 415).

Die zuletzt genannten Autoren warnen außerdem vor Gefahren, die auftreten, wenn bei der Gestaltung öffentlicher Räume ökonomische Interessen dominieren:

„Die an die öffentlichen Räume herangetragene ökonomische Verwertungslogik verdrängt ästhetische Ideale sowie ‚originale‘ kulturelle und historische

Bindungen und setzt zunehmend auf die Inszenierung von Stadt: Die Adressaten der Planung sind häufig weniger die Bürger als Mitglieder eines politischen Gemeinwesens als vielmehr Konsumenten und Touristen, die eingeladen werden, diese Räume zu nutzen und zu verweilen“ (ALTROCK & HUNING 2006, S. 421).

Alle diese Probleme, die im Rahmen von aktuellen Planungspolitiken und im Zusammenhang mit den Machtasymmetrien zwischen den unterschiedlichen involvierten Interessengruppen auftreten, sind bis heute von den „*communicative theorists*“ (wenn überhaupt) nur sehr lückenhaft berücksichtigt worden¹²³.

Weitere Kritikpunkte, die an die „*communicative theorists*“ gerichtet werden, weisen darauf hin, dass idealistische und normativ ausformulierte Anforderungen zu hohe Erwartungen auf vermeintliche strukturelle Veränderungen erwecken würden. In dieser Hinsicht schreibt SELLE (2005, S. 406):

„Von Emanzipation, Demokratisierung und von der Kommunikation als ‚progressive force‘ (...) war und ist die Rede. Zu recht weisen Planungspraktiker darauf hin, dass davon in der Praxis weniger zu spüren ist.“

Klaus Selle wirft den „*communicative theorists*“ vor, zu hohe Erwartungen und zu hohe moralische Ansprüche zu wecken und zu hohe Ziele zu setzen, obwohl er selbst dieser Gruppe von Theoretikern zuzuordnen ist¹²⁴. Die Kritik entsteht in diesem Fall von „innen“. SELLE (2005, S. 452) geht in seiner kritischen Formulierung noch weiter:

„Eine Theorie, die – scheinbar – vor allem diese hehren Ziele verfolgt, und die ihnen entgegen stehenden Kräfte nicht zur Kenntnis nimmt oder angemessen thematisiert, müsste man in der Tat der Realitätsblindheit zeihen“¹²⁵.

¹²³ Es handelt sich hier tatsächlich um eine nicht zu unterschätzende Schwachstelle der meisten „*communicative theorists*“, also um die Vernachlässigung der realen Machtunterschiede zwischen den in Planungsprozessen beteiligten Interessengruppen und auch der unterschiedlichen Strategien, die vor allem von den mächtigsten Gruppen angewandt werden, um ihre Interessen durchzusetzen. Dies ist ein Punkt, der bis heute auch in keinem anderen theoretischen Entwurf zufriedenstellend thematisiert wurde. Wie im empirischen Teil dieser Arbeit gezeigt wird, sind diese Probleme nicht nur in Europa zu finden. Auch in der Planungspraxis von Porto Alegre treten sie eindeutig in Erscheinung. Die Machtasymmetrie zwischen den lokalen Gruppen in Porto Alegre (wie auch woanders in Brasilien) ermöglicht auch dort die Gestaltung der lokalen Politik zugunsten der besser organisierten bzw. mächtigsten gesellschaftlichen Gruppen – sehr konform zu den von WIEMEYER (2002) und ALTROCK & HUNING (2006) beschriebenen Fällen. Im spezifischen Fall von Porto Alegre sind diese Probleme (aus Sicht des Verfassers), weder umfassend analysiert (z.B. im Zusammenhang mit dem brasilianischen demokratischen Kontext) noch wurden sie im Rahmen eines theoretischen Konzeptes zufriedenstellend erfasst und interpretiert. Insoweit wird in der vorliegenden Arbeit ein Beitrag in dieser Richtung geleistet.

¹²⁴ Der wichtigste Grund, aus dem Klaus Selle der Gruppe der Verfechter des kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses zugeordnet werden muss, liegt daran (so die Auffassung des Verfassers), dass er mit der zentralen Annahme der *communicative planning theory* grundsätzlich einverstanden ist und diese sogar grundlegender Bestandteil seiner Arbeit ist: Nämlich die Annahme, „dass Planen vor allem (...) eine interaktive, kommunikative Aktivität ist“ (SELLE 2005, S. 460f). Für Selle ist Kommunikation (wie auch für andere „*communicative theorists*“ s. z.B. LANZ 1996, S. 25) untrennbar mit der Planung verbunden.

¹²⁵ Die Kritik von Selle richtet sich also vor allem auf die zu große Entfernung zwischen Theorie und Praxis. Ihm ist in diesem Punkt nichts vorzuwerfen. Andererseits jedoch konzentriert sich Selle in seiner Arbeit viel zu stark auf die Untersuchung von bestimmten empirischen Fällen. Die Brücke

Unabhängig von Widersprüchen und harter Kritik ist es jedoch eine Tatsache, dass das kommunikative/kooperative Planungsverständnis in den letzten 20 Jahren erhebliche Akzeptanz unter den Forschern gewonnen hat. Ausgehend von der Literatur lässt sich feststellen, dass die damit verbundenen theoretischen Diskussionen längst sogar Einzug in den brasilianischen Kontext gefunden haben (siehe FREY 1997; RANDOLPH 1999; AVRITZER 2002a sowie LÜCHMANN & ALMEIDA 2007)¹²⁶. Diese theoretischen Diskussionen wurden nicht zuletzt bereits mit den Planungs- und Verwaltungsprozessen von Porto Alegre in Verbindung gebracht (siehe z.B. RANDOLPH 1999; FEDOZZI 2000b; FREY 2002 sowie ZELHUBER 2004)¹²⁷.

In der vorliegenden Arbeit wird davon ausgegangen, dass die oben dargestellten Probleme und Widersprüche zwischen Theorie und Praxis auch im Fall von Porto Alegre anzutreffen sind. Obwohl einige Annahmen der „*communicative theorists*“ teilweise die Realität der Planungspraxis von Porto Alegre erklären können, sind sie nicht in der Lage, wichtige Ereignisse in der untersuchten lokalen Planungspraxis zufriedenstellend zu erfassen. Sie müssen daher in vielerlei Hinsicht mit anderen theoretischen Ansichten ergänzt werden.

2.2.2.3. Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Beitrag von Klaus Selle

Da in den beiden vorherigen Abschnitten den Überlegungen von Klaus Selle ein hoher Stellenwert eingeräumt wurde, folgt nunmehr eine kritische Auseinandersetzung mit seinem Beitrag, insbesondere mit der oben oft zitierten Veröffentlichung aus dem Jahr 2005¹²⁸.

zwischen Theorie und Praxis müsste von beiden Richtungen errichtet werden. Zurzeit entsteht ein gewisses Dilemma: während einige „*communicative theorists*“ sich zu sehr auf die Theorie fokussieren, orientieren sich andere viel zu stark auf die Empirie. Selle gehört eindeutig zu den letzteren.

¹²⁶ Mitunter werden die theoretischen Überlegungen von Habermas durch brasilianische Autoren sogar in direkten Zusammenhang zum gesamten lateinamerikanischen Kontext gebracht (vgl. z.B. AVRITZER & COSTA 2004).

¹²⁷ Sogar Marcelo Lopes de Souza, der einen anderen theoretischen Bezug verfolgt, hebt immer wieder die Bedeutung der Kommunikation im Planungsprozess hervor, wobei er – wie auch die bereits erwähnten brasilianischen Autoren FEDOZZI (2000b) und AVRITZER (2002a) – in diesem Punkt den direkten Bezug zum Werk von Habermas bevorzugt (vgl. M. L. SOUZA 2006a, S. 198; 2002, S. 150 u. 337 sowie 2000d, S. 199) und somit den Beiträgen der „kommunikativen/kooperativen“ Planungstheoretiker (bzw. *communicative theorists*) einen geringeren Wert beimisst. Es wird in diesem Zusammenhang ersichtlich, dass die theoretische Konzeption einer „kommunikativen Planung“ in Brasilien bereits sehr viel Raum gewonnen hat. Es gibt aber Hinweise, dass (in diesem Fall) Theorie und Praxis nicht immer Hand in Hand gehen (vgl. z.B. RANDOLPH 1999). Doch im Fall Brasilien wurden bis dato eventuelle Interaktionen zwischen den theoretischen Annahmen der *communicative theorists* und der Planungspraxis noch nicht tiefgreifend untersucht. Angehörige der jüngeren Forschergeneration, die sich in letzter Zeit intensiv mit dem aktuellen politischen Kontext Brasiliens beschäftigt haben, tendieren eher dazu, Jürgen Habermas zu kritisieren – gerade vor dem Hintergrund, dass weder seine theoretischen Überlegungen noch die Herangehensweisen der Analytiker, die sich an Habermas orientieren, die eigentliche Relation zwischen Konflikt und Konsens zufriedenstellend erklären (vgl. z.B. LÜCHMANN & ALMEIDA 2007).

¹²⁸ Es handelt sich dabei um ein Buch, in dem Klaus Selle auf Ergebnisse vieler früherer eigener Veröffentlichungen zurückgreift (vgl. S. 618f). Er vermittelt damit einen Gesamtüberblick über sein inzwischen sehr umfangreiches Werk. Vor diesem Hintergrund gelten einige Kommentare, die für diesen Band gemacht werden, teilweise auch für frühere Annahmen von Klaus Selle.

Die deutliche Hervorhebung der Arbeit von Klaus Selle kommt nicht von ungefähr. Er sieht sich selbst tendenziell zwar eher als „Planungspraktiker denn als Theoretiker, doch angesichts seiner inzwischen sehr zahlreichen Veröffentlichungen leistet er auch einen bedeutenden Beitrag für die Weiterentwicklung planungstheoretischer Reflexionen (vgl. z.B. LANZ 1996). Auch in der Zeit nach Erscheinen der Rezension von LANZ (1996) hat SELLE seine eigene Arbeit in vieler Hinsicht weiterentwickelt (siehe z.B. SELLE 2005, 2006). Daher kann Klaus Selle – obwohl er bis heute tatsächlich keine vertiefte Auseinandersetzung mit einer eigenen und umfassenden Planungstheorie im engeren Sinne unternommen hat, sondern eher induktiv aus der Beobachtung aktueller Veränderungen im deutschen Planungsverständnis seinen Planungsansatz entwickelt hat – zweifelsohne auch als Planungstheoretiker gesehen werden. Die Beiträge von SELLE könnten (bei weiterer Entwicklung und einer angemessenen philosophischen und theoretischen Einbettung im Zusammenhang der aktuellen Planungsdiskussionen) eventuell sogar als eine Art „deutscher Pragmatismus“ gesehen werden, denn seine Arbeit hat für die deutsche Planungsdiskussion eine ähnliche Bedeutung wie etwa die Arbeiten von Patsy Healey für England oder diejenigen von John Forester und Charles Hoch für die USA¹²⁹ (vgl. dazu auch LANZ 1996, S. 22).

Angesichts dieser hohen Bedeutung der Arbeit von Klaus Selle lohnt es sich, an dieser Stelle eine kurze kritische Auseinandersetzung zu unternehmen. Dabei werden zwei grundlegende Ziele verfolgt: Einerseits wird beabsichtigt, eventuelle Schwachstellen des Ansatzes von Selle aufzuzeigen, andererseits soll hier für mehr Klarheit gesorgt werden, um zu vermeiden, dass unangemessene und unzutreffende theoretische Annahmen auf den empirisch-analytischen Teil der vorliegenden Arbeit übertragen werden¹³⁰.

Kritisch ist in der Arbeit von Klaus Selle vor allem seine sehr zurückhaltende Positionierung gegenüber dem gesellschaftlichen sozialen *Status quo* zu sehen. Er geht manchmal eindeutig von einer „wissenschaftlichen Neutralität“ aus, die es in der Wirklichkeit nicht geben kann (z.B. SELLE 2005, S. 322, 406, 463, vgl. dazu Abschnitt 2.1.1).

An anderen Stellen jedoch bezieht sich SELLE (z.B. 2005, S. 407f) selbst eindeutig auf normative Prinzipien wie z.B. das der „gleich langen Spieße“ (ebd.). Darunter versteht SELLE ein „Prinzip des fairen Prozesses“:

¹²⁹ John Forester und Charles Hoch sind typische Vertreter dessen, was in der Planungsdiskussion als „amerikanischer Pragmatismus“ gesehen wird, wobei die Vorreiter dieser theoretischen Linie John Dewey und Richard Rorty sind (vgl. dazu FAINSTEIN 2000, S. 453 und ALLMENDINGER 2002, S. 93 u. 94). In diesem Zusammenhang hat Charles Hoch neuerlich einen eigenen Beitrag zu dem geleistet, was er selbst „*Pragmatic Communicative Action Theory*“ nennt (s. HOCH 2007). Um Missverständnisse zu vermeiden, soll an dieser Stelle daran erinnert werden, dass Pragmatismus und Theorie nicht gegeneinander ausgespielt werden. D.h., Pragmatismus bedeutet nicht dasselbe wie die Durchführung überwiegend empirischer Arbeiten. Vielmehr plädieren Vertreter dieser theoretischen Richtung für eine angemessene Interaktion zwischen Theorie und Praxis (vgl. HOCH 2002, S. 55). Für weitere Information über die (US)-amerikanische „pragmatische Philosophie“ („*U.S. pragmatist philosophy*“) siehe auch HEALEY (2009).

¹³⁰ Genau vor diesem Hintergrund wird bei allen in dieser Arbeit dargestellten theoretischen Entwürfen versucht, erkannte Schwachstellen und inhärente Widersprüche in Erscheinung treten zu lassen.

„Es bedeutet, dass allen Betroffenen die Beteiligung möglich ist, sie gleichen Zugang zu Informationen und gleiche Verhandlungsmacht haben und dass – wo dies noch nicht gegeben ist – bei allen die gleiche argumentative Fähigkeit und die gleiche kommunikative Kompetenz aufgebaut werden kann“ (S. 409-410).

Darin sind gesellschaftlich-moralische Vorstellungen deutlich zu identifizieren. Hier merkt man, dass Selle in seinen Überlegungen – trotz seines Vorbehaltes gegen höhere Erwartungen von Bürgerbeteiligung und auch trotz der Tatsache, dass er an vielen anderen Stellen seiner Ausführungen eher eine sehr zurückhaltende Position gegenüber der Möglichkeit einer Radikalisierung von Prozessen der Bürgerbeteiligung vertritt – sich doch für die *Demokratisierung der Planung*¹³¹ einsetzt. Abgesehen davon muss man dieses „gut gemeinte“ Prinzip der „gleich langen Spieße“ mit Vorbehalt sehen: Zum einem, weil an vielen anderen Stellen seine Argumentationen eher im Widerspruch zu diesem demokratisch-normativen Prinzip stehen¹³², zum anderen – wie LANZ (1996, S. 169) feststellt – weil sich diese normative Anforderung von Klaus Selle in der Praxis nicht erfüllen lässt (s.u.).

Bei genauer Beobachtung scheint es eher, als ob Selle Widersprüche und Schwachstellen laufender Planungsprozesse lediglich feststellen und es dabei bewenden lassen wollte – ganz nach dem Motto: „Das [mit Kommunikation] soll nicht so sein. Das ist so“ (SELLE 2005, S. 393). Was er hier für Kommunikation behauptet, spiegelt sich in ähnlicher Form auch in anderen Kontexten wider, zum Beispiel, wenn er von „*governance*“ spricht (s.u.). In anderen Zusammenhängen steht Selle selbst in klarem Widerspruch zu der weiter oben erwähnten Forderung nach „wissenschaftlicher Neutralität“, denn er spielt als Wissenschaftler mitunter selbst die Rolle eines „(Planungs-)Beraters“. In diesem Fall kann es keine „Neutralität der Wissenschaft“ geben, sondern es geht dann meist um „Effektivität“ der Planung (vgl. z.B. ebd., S. 534 bzw. Fn. 8, S. 613). Bei genauerem Hinsehen lässt sich z.B. „sinnvolle Kommunikation“ (S. 534) weitgehend mit „*sinnvoller Umsetzungsstrategie*“ gleichsetzen.

Daher sind gewisse Widersprüche in Selles Ausführung festzustellen, z.B. indem er selbst an anderen Stellen seiner Arbeit darauf hinweist, dass kommunikativ ausgerichtete Prozesse im Rahmen asymmetrischer Machtbeziehungen gestaltet und umgesetzt werden (vgl. ebd., S. 98, 382 u. 564, Fn. 14). Wenn es so ist, muss davon ausgegangen werden, dass Kommunikation nicht als „neutrales Instrument“ gesehen werden sollte¹³³.

¹³¹ In diesem Zusammenhang versteht man unter *Demokratisierung der Planung* eine Erweiterung der Bürgerbeteiligung in der Entscheidungsfindung, Gestaltung und Durchführung planerischer Maßnahmen.

¹³² Dies gilt vor allem für die Stellen, an denen er den Eindruck vermittelt, er sei zufrieden mit den gegebenen Situationen bzw. mit dem aktuellen gesellschaftlichen *Status quo* (s.o.). Ausgehend von seinen Argumentationen kann man Selle nicht eindeutig als Kritiker identifizieren. Jedenfalls positioniert er sich nicht überzeugend kritisch z.B. gegenüber sozialen Disparitäten in der Gesellschaft, in der er lebt und forscht.

¹³³ SELLE (vgl. 2005, S. 406) hingegen meint, dass Kommunikation nicht *per se* gut oder schlecht sei. „Kommunikation ‚an sich‘ ist ebenso wenig ‚gut‘ wie etwa ‚Planung‘“ (S. 460). Kommunikation ist für ihn gleichzeitig auch untrennbar von Planung (vgl. S. 460-461). An anderen Stellen wird Kommunikation sogar mit Planung gleichgesetzt (S. 393). Ein Widerspruch zu seinem Anspruch auf

Vor diesem Hintergrund muss Selles Kritik an seinen eigenen Kollegen, d.h. an den *communicative theorists* (s.o.) etwas relativiert werden. Er kritisiert einerseits die höheren normativen Anforderungen seiner Kollegen und plädiert doch andererseits für etwas (*Wertneutralität*), das weder theoretisch noch in der Praxis möglich sein kann. Auch an anderen Stellen seiner Ausführungen widerspricht er sich selbst, indem er normative Voraussetzungen ansetzt, die allerdings nicht realisierbar sind – wie z.B. LANZ (1996, S. 169) argumentiert.

In manchen Situationen stellt Selle zwar fest, dass in den partizipativen Planungsprozessen Machtasymmetrien vorhanden sind (s.o.); in seiner Ausführung sind jedoch ernst zu nehmende kritische Anmerkungen zu den von ihm selbst festgestellten Asymmetrien nicht zu finden. Feststellungen wie: „Es gibt [heute] keine ‚höhere Instanz‘, die Letztentscheidungen träge“ (vgl. S. 322) werfen (in Zeiten neoliberaler *Governance*) selbstverständlich auch Fragen auf wie: *Wenn es so ist, wie kommt es dann dazu? Gibt es heutzutage trotzdem Instanzen, die doch „höher“ sind als andere? Wie groß ist das (Macht)Gefälle zwischen diesen Instanzen selbst und auch zwischen den unterschiedlichen involvierten Interessengruppen?* Nicht allein entscheiden können heißt insofern noch nicht, dass alles anders geworden ist und noch weniger, dass die Machtasymmetrien sich stark verändert oder gar zu existieren aufgehört haben.

Dabei gibt es noch erheblichen Klärungsbedarf. Es lässt sich vermuten, dass weder stark ideologisch beladene und idealistische Vorstellungen (wie im Fall vieler „*communicative theorists*“), noch vermeintlich neutrale Herangehensweisen in der Lage sind, zufriedenstellende Antworten auf obige Fragen zu geben. Bei der Interpretation empirischer Ergebnisse sind sowohl kritische Herangehensweisen wie auch kritisch analytische Sichtweisen notwendig, um solche Fragen zu beantworten. Es genügt nicht, nur festzustellen, dass „es so ist“; besser noch: dass es „so“ oder „so“ geworden ist (wie Selle es in seinen Überlegungen oft tut). Viel wichtiger wäre ein Erklärungsversuch, warum die Veränderungen in die eine oder andere Richtung in unserer Gesellschaft nicht von alleine stattfinden¹³⁴.

„wissenschaftliche Neutralität“ liegt hier auf der Hand: Nach Selles Ansicht ist Planung, ebenso wie Kommunikation *per se* nicht gut oder schlecht. Gleichzeitig jedoch wird Planung und Kommunikation wohl für sehr notwendig gehalten. Hier befindet sich implizit eine Soll-Aussage, die *keineswegs wertneutral* sein kann: Wenn Kommunikation und Planung für notwendig gehalten werden, dann ist damit gesagt, dass die Durchführung von Kommunikation und Planung „besser“ ist als keine Kommunikation oder keine Planung. Oder noch: Planung mit Kommunikation ist in jedem Fall (so die Auffassung von Selle) „besser“ und/oder „effektiver“ als Planung ohne Kommunikation, bzw. als Planung etwa in einem diktatorisch gestalteten Verwaltungssystem. Eine Bewertung mit akzeptierten gesellschaftlichen Werten ist automatisch in dieser Formulierung enthalten. Logischerweise ist nicht zu erwarten, dass (in „normalen“ moralischen/normativen gesellschaftlichen Verhältnissen) irgendwo „kommuniziert“ und/oder geplant wird, um eine gegebene Situation zu verschlechtern. Das „Gute“ wird innerhalb unserer moralisch geprägten Gesellschaft immer verfolgt und es steht nicht zur Diskussion, ob es überhaupt anders sein sollte. Allein aus diesem logischen Grund ist totale Neutralität in der Wissenschaft und Planung nicht möglich. Unsere Werte spielen dabei immer eine Rolle.

¹³⁴ In diesem Zusammenhang muss festgestellt werden, dass Selle – wie die meisten Vertreter des kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses – die Machtunterschiede zwischen den Gruppen nicht angemessen thematisiert. Das Gegebene wird (scheinbar oder zumindest auf einer bestimmten Argumentationsebene) oft akzeptiert, wie es ist.

Dass es heute mehr Kommunikation in Planungsprozessen gibt, dagegen kann sich wohl niemand aussprechen. Es handelt sich hier sicherlich um positive Veränderungen in der Gesellschaft, die Auswirkungen auf die Planungspolitik haben, z.B. indem mehr Bürger in die Entscheidungsfindungen einbezogen werden und damit für mehr Transparenz sorgen. Doch nicht alles glänzt in den raschen Veränderungen unserer Gesellschaft. Sie sind zwar da, und viele von ihnen sind sicherlich notwendig gewesen. Aber sie sind weder in einem politischen Vakuum entstanden noch vom Himmel gefallen: Wenn heute unsere gesellschaftlichen Verhältnisse „so“ oder „so“ sind, muss immer davon ausgegangen werden, dass dafür menschliches Handeln die entscheidende Rolle gespielt hat. „So“ oder „so“ zu sein bedeutet außerdem niemals, dass es nicht „anders“ sein könnte. Veränderungen werden in der Regel von Menschen gesteuert und sollten auf wissenschaftlich-analytischer und theoretischer Ebene als solche interpretiert werden – in ihren *guten* und *schlechten* Ergebnissen. Wenn heute die Rede vom „Zwang zur Kooperation“ ist (SELLE 2005, S. 324), etwa in Form von privat-öffentlichen Partnerschaften, und wenn dieser Zwang vor allem als Folge von Entstaatlichung, Privatisierung, Deregulierung etc. entstanden ist (wie Selle selbst feststellt z.B. S. 398), dann lässt sich spätestens hier die Frage stellen, ob die eingeleiteten strukturellen Veränderungen, die zu den „leeren Kassen“ geführt haben (vgl. ebd.) der richtige Weg waren¹³⁵.

SELLE (2005) verlangt an vielen Stellen seiner Arbeit Neutralität in den wissenschaftlichen Diskussionen, nicht zuletzt auch im Rahmen von *Governance*-Debatten (vgl. S. 394 und 406). Gleichzeitig propagiert er in seinen Argumentationen jedoch Begriffe wie „nachhaltige Entwicklung“ und „nachhaltige Stadtentwicklung“ (vgl. S. 311f u. 536 bzw. S. 613, Fn. 8). Es handelt sich dabei um Begriffe, die politisch hoch beladen sind, und dementsprechend bestimmten herrschenden Interessen Rechnung tragen können. Auch wenn sie wohlklingend und vielversprechend sind, müssen sie kritisch betrachtet werden (vgl. z.B. ZIAI 2003a auch MOULAERT et al. 2001). Dadurch, dass Selle dazu neigt, das „Gegebene“ so zu akzeptieren wie es ist, weigert er sich, kritisch gegen bestimmte „Entwicklungen“ (und deren Steuerungen“) zu sprechen. Ein typisches Beispiel dafür ist der Begriff der „*Governance*“ selbst, den er wörtlich als „neutral“ bezeichnet (SELLE 2005, S. 394), und damit eine kritische Auseinandersetzung vermeidet¹³⁶. In dieser Form

¹³⁵ Diese Art von kritischen Fragen, die hier aus einer analytisch-theoretischen Ebene heraus entstanden sind, lassen sich auch in Zusammenhang mit der untersuchten Planungspraxis von Porto Alegre stellen. Wenn Selle in seiner Planungskonzeption diese Art von kritischen Fragen ausgeblendet hat, muss davon ausgegangen werden, dass bestimmte Bereiche der von ihm untersuchten Planungspraxis unbeleuchtet geblieben sind. Diese Einschränkung gilt sowohl für die Planungskonzeption von Selle wie auch für die Planungskonzeptionen anderer „*communicative theorists*“, die wie Selle (vgl. LANZ 1996) Bürgerbeteiligung letztendlich eher als ein Mittel zur Konstruktion von Konsens über politische und planerische Maßnahmen – die in vielen Fällen „*von oben*“ initiiert werden – begreifen. Die hier angesprochene Einschränkung gilt zweifelsohne auch für die Konzeption der „nachhaltigen Entwicklung“, die in Abschnitt 2.2.1.1 bereits kritisch dargelegt wurde.

¹³⁶ Als ein in der aktuellen politischen, wissenschaftlichen und praxisorientierten Diskussion weit verbreiteter Modebegriff kann *Governance* – im Gegensatz zu SELLES Position – alles andere sein als ein neutraler Begriff. Anderes zu behaupten würde bedeuten zu ignorieren, dass es sich dabei um einen Begriff handelt, der in der Praxis (ebenso wie „nachhaltige Entwicklung“) mit höchster ideologischer Bedeutung beladen ist und dementsprechend genutzt wird. Die Entwicklungen in Porto

vermeidet Selle, sich mit der Tatsache zu konfrontieren, dass in Wirklichkeit unter *governance* vieles verstanden werden kann (und wird) und dass dieser Begriff (ebenso wie „Kommunikation“, „nachhaltige Entwicklung“, „Ownership“ etc.) dazu dienen kann, vor allem auf symbolischer Ebene dominierende politische Interessen (im Rahmen gegebener gesellschaftlicher Verhältnisse) in gewisse Richtungen zu kanalisieren¹³⁷. Diese Tatsache wird auch von Patsy Healey in ihren theoretischen Argumentationen pro „*collaborative planning*“ (vgl. HEALEY 2006) nicht ernsthaft kritisch thematisiert.

Klar zu machen ist dabei jedoch: Nicht die obigen Begriffe (also *governance*, Kommunikation, „nachhaltige Entwicklung“, etc.) sind *per se* gut oder schlecht (und hier wird Klaus Selle zugestimmt), ihre Anwendung müsste jedoch aus Sicht des Verfassers kritisch beurteilt werden, vor allem in Zusammenhang mit bestehenden gesellschaftlichen Strukturen und mit normativen Werten. „Begleitende“ Adjektive wie „*good*“, „*bad*“ und/oder „*liberal*“ etc. entstehen nicht von ungefähr. Einige kritische theoretische Richtungen (s.u.) lehren, dass manche Begriffe, die in der Politik und selbst in der Wissenschaft mitunter „gut“ und „einladend“ klingen (vor allem weil sie gute Botschaften mit sich tragen), mit Vorbehalt betrachtet werden sollten: Nicht alles, was auf der Ebene der Planung und Politik auf den ersten Blick „gut“ und „einladend“ klingt, kann in Wirklichkeit umgesetzt werden. Ein Begriff kann mit symbolischen Werten beladen sein und so kann er immer in der einen oder anderen Richtung etwas bewirken. Mitunter kann der symbolische Wert jedoch gar nichts Wesentliches in Bewegung setzen, sondern er sorgt vielmehr dafür, dass alles bleibt wie es ist (siehe z.B. Abschnitt 2.3.1)¹³⁸.

Alegre seit 2005 sind dafür symptomatisch. Seit dem liberalen politischen Wechsel im Jahre 2005 ist das Wort „*governance*“ dort zu einen „Schlager“ geworden. Das konkurrierende (und im lokalen Kontext nicht weniger ideologisch beladene) Schlagwort „Bürgerhaushalt“ verliert seitdem eindeutig an Glanz. Damit können sich die politischen Kräfte, die derzeit in Machtpositionen sind, kaum identifizieren. Zurzeit spielt der Begriff Bürgerhaushalt in Porto Alegre nur noch einer Rolle, indem oppositionelle politische Kräfte und engagierte Bürger aus ebenfalls oppositionellen Lagern das Bürgerhaushaltsprogramm für wichtig halten und dessen Kontinuität heftig verteidigen. Diese Anforderung zu erfüllen ist, parteipolitisch betrachtet, in der Tat eher eine rationale und logische Konsequenz, denn dies dient vor allem einer gewissen Stabilität für die aktuellen politischen Kräfte. Diese Art politischer Kalküle dürfen bei der Analyse von Planungsprozessen nicht außer Acht gelassen werden, denn sie spielen für die Planungspolitik eine bedeutende Rolle und können sie in die eine oder andere Richtung stark beeinflussen (ausführlich dazu in den Unterkapiteln 4.5 und 4.6). Zu einer ausführlichen Diskussion des Begriffs der „politischen Rationalität“ siehe beispielweise ROSE & MILLER (1992, S. 178f).

¹³⁷ Im Abschnitt 2.3.1 werden die symbolischen Bedeutungen thematisiert, die in manchen „popularisierten Begriffen“ stecken und auf die damit verbundene Gefahr der Meinungsmanipulation hingewiesen.

¹³⁸ In diesem Zusammenhang lässt sich die Vermutung anstellen, dass bei genauem Hinsehen manche Forscher, Kommentatoren und Aktivisten zwar von „*Governance*“ sprechen, tatsächlich aber die Rede eher von „*Gouvernementalität*“ sein müsste. Angesichts der Tatsache, dass Bürgerbeteiligung in Brasilien bereits weitgehend in die „Rationalität des Regierens“ integriert wurde, wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit der Sammelbegriff der „partizipativen *Gouvernementalität*“ vorgeschlagen. Dieser Begriff, der an anderer Stelle dieser Dissertation näher erklärt wurde (siehe z.B. Abschnitt 4.4.3), soll u.a. einen Rahmen bieten, um von einem neuen analytischen Standpunkt aus bestimmte Prozesse und gesellschaftliche Umstände zu interpretieren, die heute unter dem sehr positiv bewerteten und zum Teil auch politisch missbrauchten Modebegriff der Partizipation – z.B. „partizipativer Stadtplanungsprozess, partizipativer Verwaltungsprozess, „*partizipative governance*“ – weitgehend unkritisch verbreitet werden.

Gerade solche unsicheren analytischen Schnittstellen sind klare Zeichen dafür, dass nicht nur intensive empirische Untersuchungen, sondern auch bestimmte theoretische Konzeptionen an Grenzen stoßen. Hiermit ist eine weitere Schwäche in den Ausführungen von Selle angesprochen¹³⁹. Eine „feste Brücke“ zwischen seinen eigenen empirischen Beobachtungen und theoretischen Reflexionen und einem umfassenderen gesellschaftlichen Kontext wurde von Selle nicht gebaut. Genau an diesem Punkt erkennt LANZ (1996) eine weitere Einschränkung in dem Ansatz von Klaus Selle. Selle habe, so LANZ (1996, S. 169), darauf verzichtet, die gesellschaftlichen Machtverhältnisse unserer modernen Gesellschaft systematisch zu analysieren. Aus diesen Grund sieht LANZ zwei Probleme im Ansatz von Selle: Zum einen habe dieser „das Demokratisierungspotential der kooperativen Planungsinstrumente über- und die Gefahr der Entdemokratisierung unterschätzt“¹⁴⁰, und zum anderen seien bestimmte normativ ausgelegte Voraussetzungen, z.B. das „Prinzip der gleich langen Spieße“ (s.o.) nicht realisierbar (ebd.).

Abgesehen von den kritischen Punkten, die oben angesprochen wurden, leistet Klaus Selle einen sehr wertvollen Beitrag für die planungstheoretischen Diskussionen. Je nach analytischem Kontext und Forschungsinteressen, die in den empirischen Untersuchungen verfolgt werden, können seine Reflexionen sehr geeignet sein, um sie theoretisch zu begleiten und vor allem bestimmte analytische Instrumentarien zu liefern. Hier wurden nur ausgewählte Aspekte hervorgehoben, die in Zusammenhang mit den Diskussionen im empirischen und analytischen Teil der vorliegenden Arbeit stehen.

Die Argumentationen von Klaus Selle stehen meist im Einklang mit den aktuellsten Diskussionen rund um die Vorstellung eines demokratischen Planungsverständnisses. Außerdem verfolgt Selle, wie LANZ (1996, S. 21) festgestellt hat, in seiner Arbeit meist „das Ziel, für die sich aktuell entwickelnden neuen Planungsinstrumente Standards zu entwickeln, die zu einer möglichst demokratischen Planungspraxis führen sollen“. Wesentliche Sorge von Klaus Selle, die auch von anderen „*communicative theorists*“ geteilt wird, ist die Berücksichtigung einer Vielzahl unterschiedlicher Interessen, die in Planungsprozessen berührt werden. Damit wird ein Thema angesprochen, das in aktuellen politischen Diskussionen immer öfter im Zentrum steht, womit die Aktualität der Planungskonzeption von Klaus Selle deutlich wird.

Eine wichtige Frage, die ausgehend von dieser Diskussion entsteht (jedoch hier offen bleiben muss) ist, wie diese Interessen, z.B. im Rahmen der Durchführung von Planungsmaßnahmen, in Einklang gebracht werden können, damit deren Ergebnisse von allen Betroffenen und interessierten Bürgern als gerecht empfunden werden.

¹³⁹ Speziell in Anbetracht der Tatsache, dass Selle den Schwerpunkt auf die Planungspraxis setzt und somit dazu tendiert, die theoretischen Reflexionen auf anderen Ebenen zu vernachlässigen (s.o.).

¹⁴⁰ Beim Lesen mehrerer Artikel von Selle hat der Verfasser dieser Arbeit nicht den Eindruck gewonnen, dass SELLE (wie LANZ 1996, S. 169 meint), tatsächlich „das Demokratisierungspotential der kooperativen Planungsinstrumente überschätzt“ hat. Abgesehen davon, dass die Realisierung des „Prinzips der gleich langen Spieße“ (s.o.) in der Planungspraxis tatsächlich eher fraglich ist, sind die Argumentationen von Selle in den gelesenen Veröffentlichungen und vor allem auch in dem hier kommentierten Band aus dem Jahr 2005 meistens sehr zurückhaltend – wenn es z.B. um Bürgerbeteiligung und Demokratisierung der Planung geht.

Auseinandersetzungen mit dieser Art von Fragen sind aus der Sicht des Verfassers sicherlich fruchtbarer, wenn von einer kritischeren theoretischen Sichtweise ausgegangen wird, anders als in den hier dargestellten Positionen von Klaus Selle und anderen seiner Kollegen, die dem *Mainstream* des kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses angehören – Positionen, die hier und da zwar eine gewisse „Unzufriedenheit“ mit den in der Gesellschaft existierenden sozialen Disparitäten zeigen, aber im Großen und Ganzen mit dem bestehenden gesellschaftlichen *Status quo* einverstanden sind und sich somit für grundsätzliche Veränderungen nicht ernsthaft engagieren. Diese Autoren plädieren mitunter zwar für gesellschaftliche Veränderungen, doch der Umfang der geforderten Veränderungen und vor allem der kritisch-philosophische Horizont, greifen in der Regel viel zu kurz, sodass bei genauem Hinsehen nicht unbedingt von wirklichen Veränderungen gesprochen werden kann, sondern eher von Anpassung an die herrschenden gesellschaftlichen Bedingungen. Gegen diese Art von „Schein-Veränderungen“ richtet sich vor allem der Ansatz von SOUZA/CASTORIADIS, der im Abschnitt 2.2.4 ausführlicher präsentiert wird.

2.2.3. Planejamento politizado brasileiro: Das Verständnis von Planung als politische Tätigkeit

Es ist aus heutiger Sicht durchaus keine abwegige Idee, von einem ‚brasilianischen Planungsverständnis‘ zu sprechen. Ob es übertrieben sein mag oder nicht, in Brasilien ist mitunter sogar die Rede von der Existenz eines „interessanten Pendants“ zum Konzept der „nachhaltigen Stadtentwicklung“ (SOUZA 2000a, S. 273)¹⁴¹. Was Marcelo Lopes de Souza sehr oft als „alternative Stadtplanung“ (*planejamento urbano alternativo*, SOUZA 1998, 2000a, S. 273f) oder als „kritische Stadtplanung“ (*planejamento urbano crítico*, SOUZA 2000a, S. 291, 2002, S. 164) und mitunter als „brasilianische politisierte Planung“ (*planejamento politizado brasileiro*, SOUZA 2002, S. 182) bezeichnet, hat seine Wurzeln im marxistisch-historischen Materialismus und auch in der marxistisch geprägten Stadtsoziologie (vgl. SOUZA 1998, S. 16 und SANTOS JÚNIOR 1996, S. 31f). Daher lässt sich feststellen, dass in diesem Fall wie auch bei früheren Planungskonzeptionen und theoretischen Entwürfen, die in Brasilien bekannt geworden sind, der europäische Einfluss keinesfalls auszuschließen ist. Doch ab etwa Ende der 1980er Jahre haben brasilianische Autoren, so SOUZA (1998, S. 18 und 2000a, S. 274), mit intensiven Diskussionen und mit ihren Veröffentlichungen dazu beigetragen, dass dies sich (vermeintlich) zu einem „weitgehend autochthonen“ brasilianischen Planungsverständnis entwickelt hat. Die Rede ist dabei von der Herausbildung eines „neuen Paradigmas der Stadtplanung“ (SOUZA 2000a, S. 277) im brasilianischen

¹⁴¹ Man könnte hier jedoch auch spekulieren, dass es sich um eine *falsche Einschätzung* von SOUZA (2000a) handelt, denn bei genauerem Hinsehen ähnelt das im Folgenden dargestellte „Planungsverständnis“ inhaltlich eher dem „kommunikativen/kooperativen Planungsverständnis“ – auch wenn in einigen Punkten grundsätzliche Unterschiede bestehen – als dem Konzept der „nachhaltigen (Stadt-)Entwicklung“.

Kontext¹⁴². Im Folgenden werden die wichtigsten Charakteristika dieses „neuen Planungsverständnisses“ – teils zusammengefasst – dargestellt¹⁴³.

Zunächst sei jedoch an dieser Stelle (um Missverständnisse zu vermeiden) eine wichtige Bemerkung in Bezug auf den Begriff „alternative Stadtplanung“ gemacht: Mit dem Adjektiv „alternativ“ bezieht sich SOUZA auf diejenigen Planungskonzeptionen, deren Verfechter sich mit der „Ideenwelt der Stadtreform“ (s.u.) identifizieren und/oder sich ausdrücklich gegen konservative Planungskonzeptionen (wie z.B. das funktionalistisch und technokratisch geprägte Planungsverständnis) äußern. In diesem Sinne sind für SOUZA sowohl seine eigene Planungskonzeption („autonome Stadtplanung“, dazu Abschnitt 2.2.4) wie auch das „*planejamento politizado brasileiro*“ Modalitäten einer „alternativen Stadtplanung“ (vgl. SOUZA 2002, S. 164). Abgesehen von diesem „gemeinsamen Nenner“ sieht Souza grundsätzliche Unterschiede zwischen diesen beiden Planungskonzeptionen (siehe z.B. SOUZA 2002, S. 183). Ein grundsätzlicher Unterschied liegt im philosophischen Hintergrund, der den beiden Planungskonzeptionen zugrundeliegt: Während Souza sich an der Philosophie von Cornelius Castoriadis orientiert, vertreten die Verfechter des „*planejamento politizado brasileiro*“ überwiegend eine marxistische Orientierung. Entsprechend der Klassifikation von FRIEDMANN (1996, S. 19 und 27) ist die Philosophie von Cornelius Castoriadis, nach Interpretation des Verfassers, eher der Gruppe von Utopisten und *Social Anarchists* zuzuordnen¹⁴⁴. Die Verfechter des „*planejamento politizado brasileiro*“ gehören dagegen zu der Gruppe von Autoren, die dem historischen Materialismus näher stehen und lassen sich (im brasilianischen parteipolitischen Kontext) weitgehend als „Sympathisanten“ von linken Parteiflügeln einordnen¹⁴⁵. Daher dürfen „autonome Stadtplanung“ und „*planejamento politizado brasileiro*“ (obwohl sie in bestimmten Punkten Gemeinsamkeiten haben) nicht miteinander verwechselt werden. Weitere Unterschiede zwischen der

¹⁴² Es ist jedoch (aus der Sicht des Verfassers) noch nicht ganz klar, ob es sich dabei tatsächlich um ein „weitgehend autochthones“ brasilianisches Planungsverständnis handelt, wie z.B. von SOUZA (1998, S. 18 und 2000a, S. 274) behauptet wird (mehr dazu weiter unten).

¹⁴³ Die Diskussionen darüber ließen sich sehr weit ausdehnen. Doch was dieses „brasilianische politisierte Planungsverständnis“ anbelangt, muss von Beginn an deutlich gemacht werden, dass es sich dabei nicht eindeutig um eine vertiefte theoretische Planungskonzeption handelt. In der inzwischen sehr umfangreich gewordenen brasilianischen Planungsliteratur, die im Zusammenhang mit den jüngeren Diskussionen (ab den 1980er Jahren) entstanden ist, geht es oft nicht tatsächlich um theoretische Abhandlungen, sondern eher um kritische Beschreibungen und Analysen von Planungsmaßnahmen, die in Brasilien nach international geltenden Modellen ausgedacht und teilweise implementiert wurden. Das (technokratisch und funktionalistisch geprägte) Planungsverständnis, das im europäischen Zusammenhang bis in die 1970er Jahre herrschte und seither heftig kritisiert wird, hat seine Einflüsse auch im brasilianischen Kontext gehabt. In der Tat fanden in den 1980er und 90er Jahren in Brasilien ähnlich kritische wissenschaftliche Diskussionen statt wie in Europa. Diese Diskussionen führten in beiden kulturellen Kontexten dazu, dass das technokratische Planungsverständnis (als ein Leitbild) stark an Bedeutung verlor. Daher müssen die Diskussionen in dieser Hinsicht hier nicht weiter vertieft werden.

¹⁴⁴ Indem Souza die brasilianische Realität zum Untersuchungsgegenstand macht, versucht er zwar die Gedanken von Cornelius Castoriadis (eines bekannten Marxismuskritikers) näher an die Praxis zu bringen, trotzdem bleibt ein gewisser utopischer *Bias* in der Planungskonzeption von Souza erhalten und erkennbar (mehr dazu im Abschnitt 4.6.3).

¹⁴⁵ Im diesem Zusammenhang benennt SOUZA sie als „progressive Intellektuelle“ (*intelectuais progressistas*) (SOUZA 1998, S. 17 u. 2000a, S. 278) oder auch als „politisierte Planer“ (*planejadores politizados*) (SOUZA 2002, S. 167 u. 183).

Planungskonzeption von SOUZA und dem „*planejamento politizado brasileiro*“ werden im weiteren Verlauf des theoretischen Teils dieser Arbeit angesprochen.

Das Verständnis von Planung als einer politischen Tätigkeit ist selbstverständlich kein Privileg der brasilianischen Autoren. Eher handelt es sich dabei um eine von Planern und Theoretikern weitgehend akzeptierte Annahme, die vor allem seit den 1970er Jahren in der aus verschiedenen gesellschaftlichen und kulturellen Kontexten stammenden Planungsliteratur verbreitet wird. Was allerdings als typisch für den brasilianischen wissenschaftlichen Kontext gesehen werden kann, ist die Dynamik und Intensität der Diskussionen, die noch zu Beginn der 1960er Jahre (vor der Zeit der Militärdiktatur), im Zusammenhang mit der Idee einer brasilianischen „Stadtreform“ (*Reforma Urbana*) begonnen und ab Ende der 1980er Jahre nach der Redemokratisierung des Landes wieder aufgenommen wurden und oft bis heute noch geführt werden¹⁴⁶.

2.2.3.1. Die „Ideenwelt“ der Stadtreform und das „*planejamento politizado brasileiro*“

Unter dem Begriff der „Ideenwelt der Stadtreform“ (*ideário da Reforma Urbana*) werden bei brasilianischen Autoren (inklusive Marcelo Lopes de Souza) einige Gruppen von Ideen und Annahmen zusammengefasst, die vor allem den Hintergrund eines demokratischen Planungsverständnisses bilden und zugleich einen gewissen Stoff für theoretische Reflexionen bieten. Eine der Autoren, die seit etwa Mitte der 1980er Jahre (d.h. seit der Wiederaufnahme der Diskussionen rund um die Idee einer „Stadtreform“ nach der Redemokratisierung Brasiliens) grundlegende Gedanken darüber entwickelt hat, ist die brasilianische Soziologin Ana Clara Torres Ribeiro. In einem aus dem Jahr 1990 von Grazia de Grazia herausgegebenen Sammelband zum Thema der Stadtreform (siehe GRAZIA 1990) definiert Ribeiro, was in Brasilien normalerweise unter *Reforma Urbana* verstanden wird:

„Wir betrachten als Stadtreform (...) die sozialen und institutionellen Prozesse, welche die Idee von sozialer Gerechtigkeit im städtischen Raum ausdrücken und haben damit, seit dem Vorfeld des national konstituierenden Verfassungsausschusses¹⁴⁷, hierzulande öffentliche Aufmerksamkeit gewonnen“ (A. C. RIBEIRO 1990, S. 13).

¹⁴⁶ Für eine etwas ausführlichere Beschreibung des Prozesses, der in den 1990er Jahren in eine nationale Stadtreformbewegung mündete, siehe z.B. SOUZA (2006a, S. 213ff) und SOUZA & RODRIGUES (2004, S. 60f). Für einen allgemeinen Überblick in deutscher Sprache s. FRIEDRICH (1999, S. 92f). Für eine aktuelle Bestandsaufnahme und weiterführende Informationen siehe http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/.

¹⁴⁷ Der hier gemeinte nationale konstituierende Verfassungsausschuss (*assembléia nacional constituinte*) wurde im Februar 1987 errichtet. In dessen Vorfeld fand eine intensive Mobilisierung der Zivilgesellschaft statt. Dabei hatten die Bürger die Möglichkeit, ergänzende Gesetzesvorschläge (*emendas constitucionais*) zu formulieren, mit der Perspektive, dass diese im Text der neuen Bundesverfassung integriert würden. Die Stadtreformbewegung spielte dabei eine wichtige Rolle. Ihre Vorschläge wurden teilweise berücksichtigt, vor allem in den Art. 182 und 183 der im Jahr 1988 erlassenen neuen Verfassung (vgl. dazu z.B. FRIEDRICH 1999, S. 93f und SOUZA & RODRIGUES 2004, S. 65f). Diese beiden Artikel sind heute wichtige Leitlinien der Kommunalpolitik in Brasilien, insbesondere weil das Kommunalrecht (*leis orgânicas municipais*) und die Stadtentwicklungspläne mit der nationalen Gesetzgebung abgestimmt werden müssen. In der oben zitierten Textpassage beschränkt sich A.C. RIBEIRO (1990) zwar auf Prozesse, die erst in den 1980er Jahren initiiert

Auch Marcelo Lopes de Souza ist ein Verfechter der "Ideenwelt" der Stadtreform. Er versucht (ausgehend von den Erkenntnissen, die im Zusammenhang mit den Diskussionen rund um die Stadtreformbewegung hervorgebracht werden), eine Verbindung zwischen der Empirie und seinen theoretischen Überlegungen herzustellen (vgl. z.B. SOUZA 2002, S. 155f, 2003, S. 111f, 2006, S. 213f). Seine Auffassung von der Stadtreform ist der von A.C. Ribeiro sehr ähnlich:

"Sie [die Stadtreform] ist eine strukturelle soziale Reform. Sie hat eine starke und deutliche räumliche Dimension und hat die Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung, insbesondere der ärmeren Bevölkerungsschichten und die Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit zum Ziel (SOUZA 2003, S. 112)¹⁴⁸.

Auch wenn andere Interpretationen der Stadtreform nicht auszuschließen sind¹⁴⁹, geht es bei den Vertretern der brasilianischen Stadtreformbewegung vor allem um die Förderung eines Prozesses der *Demokratisierung der Stadtpolitik* im umfassenden Sinne dieses Begriffes. Im Zentrum der Diskussionen steht oft die Frage der **Verbesserung der Lebensqualität** der Stadtbewohner und auch (wie in den beiden obigen Zitaten deutlich geworden ist) die Idee der **Förderung sozialer Gerechtigkeit** – unter anderem durch eine bessere räumliche Verteilung der öffentlichen Investitionen (etwa im Sinne der Mehrheit der Stadtbewohner) und auch durch die Minderung von Preisspekulationen mit Grundstücken und Immobilien. Außerdem wird die Frage der Bürgerbeteiligung bei den Entscheidungsfindungen im Rahmen der Verwaltung und der Stadtplanung oft ins Zentrum der Diskussion gerückt (vgl. A.C. RIBEIRO 1990, S. 16f; BAIERLE 1992, S.108; FRIEDRICH 1999, S. 92f; GRAZIA 2003, S. 45; SOUZA & RODRIGUES 2004, S. 60f sowie SOUZA 2006a, S. 213). Nicht zuletzt wird auch der Idee der **Verminderung sozialer Segregation** ein bedeutender Stellenwert eingeräumt (vgl. SANTOS JÚNIOR 1996, S. 45).

Die „Leitlinien“ der Stadtreform und die übergeordneten Ziele, die von den Vertretern der Stadtreformbewegung von Beginn an angestrebt werden, werden von L.C. RIBEIRO & SANTOS JÚNIOR (1993, S. 54) folgendermaßen zusammengefasst:

„a) Die Etablierung einer demokratischen Stadtverwaltung mit dem Ziel, die Demokratie zu vertiefen und die Effektivität und Effizienz der Stadtpolitik zu erhöhen;

b) Eine Reform der Verwaltungsstrukturen sowohl auf der Ebene der Beziehungen zwischen den Regierungen wie auf der Ebene der Beziehungen zwischen Regierung und Bürgerschaft; im ersten Fall durch die Munizipalisierung der Stadtpolitik [Übertragung von mehr Verantwortung und Entscheidungsbefugnissen auf die Kommunen, Anm. des Verf.] und im zweiten

wurden, in der Fußnote Nr. 1. (S. 13 bzw. S. 24) erinnert die Autorin jedoch daran, dass sie dabei nicht beabsichtigt, die Bedeutung der Diskussionen, die noch vor der Diktatur in den 1960er Jahren stattgefunden haben, zu vernachlässigen. Somit bleibt auch hier der historische Charakter des Prozesses anerkannt.

¹⁴⁸ Vgl. in dieser Hinsicht auch SOUZA & RODRIGUES (2004, S. 62) sowie SOUZA (2006a, S. 213).

¹⁴⁹ Wie z.B. mitunter fälschlicherweise eher im Sinne eines Prozesses der Modernisierung des Baubestandes oder als eine Art städtebaulicher Maßnahme für die Initiierung bestimmter Veränderungen in der Stadt, wie etwa in der Verkehrsinfrastruktur. Gegen dieses Verständnis von Stadtreform wehrt sich Souza vehement (vgl. z.B. SOUZA 2003, S.112 u. SOUZA & RODRIGUES 2004, S. 61f).

Fall durch die Förderung der Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung in der Kommunalpolitik;

c) Effektivere Regulation der Bodennutzung in den Städten mittels der Einführung neuer Steuerungsinstrumente (solo criado¹⁵⁰, progressive Grundsteuern, Recht auf Ersitzen, etc.) um das Funktionieren eines sozial gerechteren Bodenmarktes zu ermöglichen, im Sinne der Gewährleistung der sozialen Funktion des Grundeigentums und einer sozial gerechteren Verteilung der Kosten und des Nutzens städtebaulicher Maßnahmen;

d) Inversion von Prioritäten im Sinne der Durchführung einer Investitionspolitik, in der Maßnahmen bevorzugt werden, die den Bedürfnissen der ärmeren Bevölkerungsschichten zugute kommen (...)“.

Dabei wird davon ausgegangen, dass die bestehenden sozialen Ungleichheiten in den brasilianischen Städten stark mit einer selektiven Regulierung des Zugangs zu den städtischen Infrastrukturen verbunden sind. Die Erfüllung der „Ziele der Stadtreform“ soll zu einer „neuartigen Stadtpolitik“ in Brasilien führen (so die Erwartungen) und letztendlich den sozialen Ungleichheiten entgegenwirken (vgl. ebd.). Im Zusammenhang mit den aufgelisteten übergeordneten Zielen werden auch unterschiedliche spezifische Ziele erwähnt, die letztendlich die sogenannte „demokratische Stadtverwaltung“ (*gestão democrática da cidade*) ermöglichen sollen. Zu den spezifischen Zielen gehören z.B.:

- das Recht auf Plebiszit,
- die Durchführung von öffentlichen Anhörungen zu bestimmten Themen und/oder Projekten seitens der lokalen Regierung,
- die Einführung des Bürgerhaushalts (im Sinne der Demokratisierung der Finanzpolitik),
- die Erweiterung des Zugangs zu Informationen, die für die Artikulation von öffentlicher Politik von Bedeutung sind und
- die Erhöhung der politischen Entscheidungsmacht von partizipativen Beiräten etc. (SANTOS JÚNIOR 1996, S. 51-52)¹⁵¹.

Diese Ziele sind gleichzeitig auch als Anforderungen zu sehen, die von den Vertretern der Stadtreformbewegung auf den verschiedensten Verwaltungsebenen

¹⁵⁰ Der *Solo Criado* (wörtlich „erzeugter Boden“) entspricht einem zusätzlichen Baurecht, das die Kommunalverwaltung an Bauunternehmen verkaufen kann. Es handelt sich um einen Steuerungsmechanismus, der unterschiedliche Zwecke erfüllen kann. Vor allem wird darin ein Mechanismus gesehen, der sich sowohl für die Kontrolle der Baudichte in bestimmten Stadtbereichen wie auch für die Erhöhung der Einnahmen der Kommunalverwaltung eignet.

¹⁵¹ Für weitere Ziele und Anforderungen der Angehörigen der Stadtreformbewegung vgl. GRAZIA und QUEIROZ (2001) und auch SOUZA & RODRIGUES (2004, S. 68). Es ist festzustellen, dass sowohl die Leitlinien als auch die Ziele der Stadtreform, die von verschiedenen Autoren bereits zur Zeit des Redemokratisierungsprozesses in Brasilien ab der zweiten Hälfte der 1970er und vor allem in den 1980er Jahren proklamiert wurden, stark normative Züge annehmen. Zugleich werden in sie sehr hohe Erwartungen und Hoffnungen auf Verbesserungen der Lebensbedingungen der Stadtbewohner gesetzt, insbesondere was die unteren sozialen Schichten betrifft.

(lokal, regional und national) anlässlich politischer Ereignisse und Diskussionen geäußert werden (vgl. in dieser Hinsicht z.B. GRAZIA 2003)¹⁵².

Im Zusammenhang mit diesem obigen analytischen und theoretischen Kontext entstand die Planungskonzeption, welche hier in Anlehnung an SOUZA (2002, S. 182) „*planejamento politizado brasileiro*“ (brasilianische politisierte Planung) genannt wurde und deren wichtigste Charakteristika im Folgenden dargestellt werden. Die Bezeichnung „*planejamento politizado*“ wurde von den beiden brasilianischen Autoren Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro und Adauto Lucio Cardoso zu Beginn der 1990er Jahre geprägt; daher wird diese Planungskonzeption vor allem diesen beiden Autoren zugeschrieben¹⁵³. Die zentralen Merkmale der „brasilianisch politisierten Planung“ sind von L. C. RIBEIRO & CARDOSO (1990) dargelegt. Aus diesem Grund wird dieser Publikation hier ein höherer Stellenwert gegenüber anderen derselben Autoren eingeräumt.

Der Ausdruck „*planejamento politizado*“ findet an sich zwar keine große Popularität in Brasilien, wie auch nicht die beiden anderen Begriffe „*kritische Stadtplanung*“ und „*alternative Stadtplanung*“ (siehe oben). Dies lässt sich aus zweierlei Gründen verstehen: Zum einen ist festzustellen, dass L. C. RIBEIRO & CARDOSO (1990) auf keine vertieften theoretischen Überlegungen zurückgreifen¹⁵⁴. Zum anderen sind diese Diskussionen nicht in der internationalen Literatur thematisiert bzw. weitergeführt worden (ganz anders z.B. als die bereits dargestellten Konzepte der „nachhaltigen Entwicklung“ und „*communicative/collaborative planning*“). Selbst L. C. RIBEIRO & A. L. CARDOSO verwenden den Begriff „*planejamento politizado*“ in ihren jüngeren Publikationen nicht sehr oft¹⁵⁵. Abgesehen davon haben deren Überlegungen im brasilianischen Kontext eine gewisse Bedeutung erlangt, und zwar sowohl im akademischen Milieu wie auch in der Planungspraxis. Es ist z.B. festzustellen, dass einige der von den beiden Autoren in ihrer Veröffentlichung des Jahres 1990 beschriebenen planerischen Instrumente (s.u.) heutzutage bereits

¹⁵² In diesem Sinne lässt sich feststellen, dass die akademischen und theoretischen Diskussionen rund um die Idee einer Stadtreform einen relativ engen Bezug zu den Diskussionen auf der Ebene der Politik in Brasilien haben. Inwieweit diese Überlappung von Theorie und Politik die Wirklichkeit oder den Alltag der Planung in den brasilianischen Städten widerspiegelt bzw. in Taten umgewandelt wird, ist eine Frage, die an dieser Stelle noch offen bleiben muss. Auf diese Frage wird an anderen Stellen im Rahmen der vorliegenden Arbeit zurückgegriffen.

¹⁵³) L. C. RIBEIRO ist Soziologe und Doktor in Stadtplanung. CARDOSO ist Architekt und Experte in Stadt- und Regionalplanung. Beide Autoren sind Professoren und Forscher des Forschungsinstitutes für Stadt- und Regionalplanung in der Universidade Federal von Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ (<http://www.ippur.ufrj.br/>).

¹⁵⁴ Dies ist sicherlich ein großes Hindernis, denn eine fundierte theoretische Einbettung ist eine wichtige Grundlage dafür, dass eine Planungskonzeption sowohl Ansehen wie auch Glaubwürdigkeit erlangen kann. Patsy Healey z.B. wurde kritisiert und vorgeworfen, sie habe unter anderem ihre Planungskonzeption (*Collaborative Planning* – siehe HEALEY 1997) nur mangelhaft in ein theoretisch-philosophisches Gerüst eingebettet. Sie wurde von Kritikern aufgefordert, Stellung zu diesen Kritiken zu nehmen (vgl. HEALEY 2003).

¹⁵⁵ Beide Autoren haben die hier kommentierte Publikation aus dem Jahr 1990 in einem Sammelband aus dem Jahr 2003 zwar noch einmal veröffentlicht (In: L. C. RIBEIRO und A. L. CARDOSO Hg. 2003: *Reforma Urbana e Gestão Democrática. Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade*. S. 103ff), und haben dabei einige veraltete Informationen aktualisiert, jedoch keine neuen Hinweise hinzugefügt. Somit haben sie sich verweigert, die damals angestoßene Diskussion zu vertiefen.

weitgehend in den *Planos Diretores* der brasilianischen Kommunen aufgenommen wurden (speziell in Bezug auf die Frage der Zonierung und Kontrolle von Bodennutzung), auch wenn mit Veränderungen (Umbenennungen) einiger von ihnen verwendeter Fachbegriffe.

Zur von den Autoren vorgeschlagenen „Zonierung“ der Bodennutzung (sog. *zoneamento básico*) gehören z.B.:

- die Zuweisung von Arealen für die „prioritäre Urbanisierung“ (*zonas de urbanização prioritária*), um den ungenutzten Bereichen der Stadt (sog. *vazios urbanos*)¹⁵⁶ eine angemessene Nutzung zu geben und ggf. deren Bebauung zu erzwingen, unter anderem durch Einführung von progressiven Grundsteuern. Hierin wird eine Möglichkeit gesehen, Räume für den Bau von Sozialwohnungen für Angehörige der gesellschaftlichen Unterschichten zu gewinnen;
- Zuweisung von Arealen für „prioritäre öffentliche Interventionen“ (*zonas de intervenção pública prioritária*). Darunter befinden sich die Bereiche der Stadt die von Slums und „illegalen Siedlungen“ besetzt sind. Vorgesehen ist dabei die Durchführung einer spezifischen Sozialwohnungsbaupolitik mit Schwerpunkt auf Slumsanierung, deren Reglementierung und Erschließung mit städtischen Infrastrukturen;
- Verbot von Neubauten (*zonas de urbanização congelada*), um Überlastung von Infrastrukturen in zu dicht bebauten Bereichen der Stadt zu vermeiden und
- Zuweisung von Naturschutzgebieten (*zonas de proteção ambiental*) (vgl. L. C. RIBEIRO & CARDOSO 1990, S. 81f).

Die Vorschläge von L. C. RIBEIRO & CARDOSO (op cit) ähneln sehr den Vorschlägen, welche die nationale Stadtreformbewegung zu derselben Zeit in der sogenannten „Charta von Prinzipien des Stadtentwicklungsplanes“ (*carta de princípios sobre o Plano Diretor*) formuliert hat (vgl. SANTOS JUNIOR 1996, S. 55-56)¹⁵⁷. Nicht von ungefähr existiert heutzutage eine relativ starke Korrelation zwischen dem von L. C. RIBEIRO & CARDOSO (1990) vorgeschlagenen „*zoneamento básico*“ und der Zonierung, die in den Stadtentwicklungsplänen für die brasilianischen Großstädte während den 1990er Jahren erstellt wurden¹⁵⁸. In diesem

¹⁵⁶ Die *vazios urbanos* liegen meist in Stadtteilen, die üblicherweise mit guten und ausreichenden städtischen Infrastrukturen versorgt sind. Deren Eigentümer warten lange Zeit auf die Erhöhung der Grundstückspreise, um erst dann darauf zu bauen oder sie auch zu verkaufen. Es handelt sich dabei um die sogenannten „Immobilienpekulanten“ (*especuladores imobiliários*).

¹⁵⁷ Auch wenn die Fachbezeichnungen, die von L. C. RIBEIRO & CARDOSO (1990) bei der Formulierung ihrer „*zoneamento básico*“ verwendet wurden, von anderen Vertretern der Stadtreformbewegung eher anders bezeichnet werden, sind sie inhaltlich jedoch sehr ähnlich. Z.B.: Das was L. C. RIBEIRO & CARDOSO (1990, S. 82) „*zona de intervenção pública prioritária*“ benennen, entspricht dem, was später sowohl in der Literatur wie auch in den *Planos Diretores* als *Zonas* oder *Áreas Especiais de Interesse Social* bekannt geworden ist (mehr dazu vgl. L. C. RIBEIRO & CARDOSO 1990, S. 81f und SANTOS JÚNIOR 1996 S. 55f).

¹⁵⁸ In den Abschnitten 4.4.4 und 4.5.1 werden einige dieser Ähnlichkeiten am Beispiel des neuen Stadtentwicklungsplanes der Stadt Porto Alegre gezeigt.

Sinne ist eine gewisse Korrelation bzw. Annäherung zwischen der hier dargestellten Planungskonzeption und der brasilianischen „Planungspraxis“ festzustellen, wobei dies noch nicht bedeuten soll, dass die Zonierung und Leitlinien, die in den Stadtentwicklungsplänen aufgenommen werden, in der Tat unverändert und effektiv umgesetzt werden. Die Erstellung und offizielle Genehmigung eines Stadtentwicklungsplanes ist in Brasilien insoweit noch keine Garantie für dessen Umsetzung – trotz der Tatsache, dass ein Stadtentwicklungsplan in Brasilien den Status eines Gesetzes erlangt und somit verbindlich ist oder zumindest sein sollte¹⁵⁹.

2.2.3.2. Einwände und Kritiken von Marcelo Lopes de Souza am planejamento politizado brasileiro

Der *planejamento politizado brasileiro* wurde bis heute in Brasilien vor allem von Marcelo Lopes de Souza bekannt gemacht (vgl. SOUZA 1998, 2000a, S. 279; 2000b, S. 68f; 2002, S. 41, 162f), wurde allerdings auch von ihm selbst stark kritisiert (vgl. SOUZA 1998, S. 21f, 2002, S. 360 sowie 2006a, S. 222 u. 231f).

SOUZA (1998) erkennt einige „Fortschritte“ in der hier dargestellten Planungskonzeption von L. C. RIBEIRO & CARDOSO (1990) und von anderen Verfechtern, welche er als „politisierte Planer“ (SOUZA 2002, S. 167 u. 183) bezeichnet. Wenn in früheren Planungsverständnissen eher die Suche nach Rationalität und Ordnung die zentrale Sorge von Planern war, werden im Rahmen der „neuen Planungskonzeption“, die in Brasilien in den 1990er bekannt geworden ist, vielmehr die Fragen der sozialen Gerechtigkeit und Lebensqualität der Stadtbewohner in den Vordergrund gestellt. Außerdem findet ab etwa Mitte der 1980er Jahre im Zusammenhang mit den Diskussionen rund um eine Stadtreform in Brasilien und ebenfalls auch im Zusammenhang mit der Planungskonzeption des „*planejamento politizado brasileiro*“ eine bedeutende Meinungsverschiebung in Bezug auf das Verständnis von Planung statt: Wenn Planung früher überwiegend als eine technische (und vermeintlich wertneutrale) Tätigkeit dargestellt wurde, dann wurde sie fortan auch als eine politische Aufgabe gesehen und als solche, zumindest im Kreis der Intellektuellen (d. h. bei den Planungstheoretikern), akzeptiert (vgl.

¹⁵⁹ Seit jeher verkörpern Stadtentwicklungspläne in Brasilien den Charakter eines Gesetzes und eben deshalb sind sie verbindlich. Doch wer garantiert, dass in Brasilien alle Gesetze wirklich eingehalten oder einige von diesen nicht selektiv angewandt werden (d. h. je nach Statuszugehörigkeit des Klägers oder des Angeklagten)? Es gibt in Brasilien einen im Volksmund bekannten Ausdruck, welcher besagt, dass „es in Brasilien Gesetze gibt, die klappen und andere, die nicht klappen“ („*existem leis que pegam e leis que não pegam*“) (vgl. MARICATO 1997a, S. 123 u. SOUZA 2003, S. 113 u. 131). Anders gesagt, bringt diese Aussage (in einer ironischen Weise) die Meinung zum Ausdruck, dass in Brasilien nicht alle Gesetze eingehalten werden. Das gilt speziell auch für Normen, die im Stadtentwicklungsplan vorgesehen sind. Die Idee einer „selektiven Anwendung“ des Gesetzes (hier speziell im Fall des Stadtentwicklungsplanes) deutet direkt darauf hin, dass ein Gesetz in Brasilien unterschiedliche Folgen haben kann – je nachdem in welchem Stadtteil und/oder gegen welche gesellschaftliche Gruppe (Arme, Reiche) es angewandt/eingesetzt wird (vgl. hierzu Maricato 1997a, S. 123 sowie MARISCO 2003, S. 177). Stadtentwicklungspläne sind in der letzten Zeit in Brasilien hochflexibel geworden und können immer wieder je nach politischer Lage in die eine oder andere Richtung verändert werden - gemeinsam von Exekutive und Legislative (auch wenn oft mit dem Vorwand der Bürgerbeteiligung mittels ihrer partizipativen Foren, welche die Legitimation des politischen Handelns gewährleisten). Angesichts dieser Tatsache wurde der aktuelle Stadtentwicklungsplan von Porto Alegre in dieser Arbeit kritisch unter die Lupe genommen (vgl. Abschnitte 4.5.1.2 und 4.5.4).

SOUZA 1998, S. 17f)¹⁶⁰. Dabei wird z.B. der Konflikt nicht mehr ignoriert und gar verschleiert, sondern als solcher wahrgenommen und im Rahmen von Diskussionen rund um die Planung(-politik) thematisiert (vgl. SOUZA 2000, S. 279)¹⁶¹. In einer Gegenüberstellung mit anderen Planungskonzepten, die auch in den 1990er Jahren bekannt geworden sind, vertritt SOUZA (2000b, S. 71), folgende Meinung:

„Zwischen den Planungskonzeptionen, die in den 1990er Jahren in Gang gebracht worden sind, scheint die aus der Ideenwelt der Stadtreform stammende politisierte (...) brasilianische Planung diejenige zu sein, der große Fortschritte gelungen sind (...)“.

In diesem Zusammenhang und in der Fortsetzung seiner Ausführung erwähnt SOUZA (2000b) unter anderem die bereits dargestellten Ansätze des kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses und der „nachhaltigen (Stadt-)Entwicklung“. In der oben wiedergegeben Textpassage wird dann ersichtlich, dass SOUZA (2000b) dem *planejamento politizado brasileiro* (gegenüber diesen beiden erwähnten Planungskonzeptionen) einen höheren Stellenwert beimisst.

Doch trotz dieser Anerkennungen kritisierte SOUZA diese „neue brasilianische Planungskonzeption“ an verschiedenen Stellen seiner Arbeit (bzw. bei verschiedenen Gelegenheiten) und in mehrfacher Hinsicht. Er wirft den Verfechtern des „*planejamento politizado brasileiro*“ vor, sie hätten zum Beispiel einerseits die Bedeutung der Bürgerbeteiligung unterschätzt (SOUZA 2002, S. 360) und andererseits weiterhin den technischen Charakter der Planung überschätzt. In Bezug auf den letztgenannten Fall spricht SOUZA von der Herausbildung einer „Links-Technokratie“ („*tecnoocratismo de esquerda*“) (SOUZA 1998, S. 21 sowie 2006a, S. 222). Vor allem die Bedeutung der Stadtentwicklungspläne (*Planos Diretores*) und anderer institutionalisierter Steuerungsinstrumente (z.B. Gesetze, „*Solo Criado*“, etc.) seien von den Vertretern des *planejamento politizado brasileiro* überschätzt worden, zu Lasten einer umfassenden Analyse von gesellschaftlichen Prozessen (SOUZA 1998, S. 21f; 2002b, S. 72; 2002, S. 163; sowie 2006a, S. 222) und nicht zuletzt auch zu Lasten der Anerkennung neuerer, demokratischerer Instrumente wie etwa den Bürgerhaushalten (vgl. SOUZA 2000b, S. 22 und 2002, S. 360f). Außerdem haben

¹⁶⁰ Wie bereits früher darauf verwiesen wurde, fanden diese Veränderungen in Brasilien allerdings ganz in Übereinstimmung mit Veränderungen des Planungsverständnisses in anderen Ländern statt - wie z.B. auf der europäischen Ebene. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass diese Meinungsverschiebungen auch in Zusammenhang mit Diskussionen und Veränderungen auftreten, die in der Politik und der Gesellschaft auf internationaler Ebene stattgefunden haben bzw. beeinflusst wurden. Um hier nur zwei Beispiele auf der politischen Ebene zu erwähnen: Es fand ab den 1980er Jahren sowohl in ganz Lateinamerika wie auch im östlichen Teil Europas ein Demokratisierungsprozess statt. All das führte sicherlich zu Auswirkungen auf die beschriebenen Veränderungen im Planungsverständnis, zumindest in den meisten abendländischen Gesellschaften. Was die Planungsdiskussionen auf der europäischen Ebene anbelangt, siehe z.B. Abschnitt 2.2.2.1. Ausgehend von diesen Tatsachen dürfte die Rede von einem „weitgehend autochthonen“ brasilianischen Planungsverständnis (s. o.) nicht unumstritten bleiben. Diese Diskussion kann jedoch im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht weiter vertieft werden.

¹⁶¹ Hiermit wird ein weiteres (noch nicht benanntes) Charakteristikum des „*planejamento politizado brasileiro*“ angesprochen, nämlich die Frage der Anerkennung des Konfliktes (vgl. in dieser Hinsicht L. C. RIBEIRO & CARDOSO 1990, S. 98). Dieser Hinweis ist von Bedeutung, denn es handelt sich hierbei um einen grundsätzlichen Unterschied zwischen *planejamento politizado brasileiro* und dem Ansatz des „kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses“, in dem die Frage der Konsensbildung in den Vordergrund und die des Konfliktes in den Hintergrund rückt.

die Verfechter des *planejamento politizado brasileiro* auch die sozialen Bewegungen vernachlässigt (vgl. SOUZA 2002, S. 164 u. 183).

Die Vorwürfe von SOUZA an die Verfechter des *planejamento politizado brasileiro* gehen noch weiter. Ihm zufolge betreiben die sogenannten „politisierten Planer“ im Grunde eine Art Selbsttäuschung (vgl. SOUZA 1998, S. 21 und 2002, S. 163), indem sie die „Technokratie“ fördern und damit die Bedeutung des Politischen und letztendlich auch der Bürgerbeteiligung vernachlässigen. Obendrein würden sie die sozialen Kontradiktionen vernachlässigen und zugleich einen übertriebenen Optimismus „säen“ (so SOUZA 2002, S. 163). Nicht zuletzt wirft SOUZA den brasilianischen „politisierten Planern“ vor (wie ebenfalls auch den Vertretern des kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses), sie würden mit ihren Überlegungen nicht zur tatsächlichen strukturellen Veränderung in der Gesellschaft beitragen können, denn ihnen würde (u.a.) eine angemessene theoretisch-philosophische Referenz (*referencial político-filosófico*) fehlen (vgl. SOUZA 2000b, S. 72 und 2002, S. 185). In dieser Hinsicht geht SOUZA davon aus (im Gegensatz zu den brasilianischen „politisierten Planern“, die den Marxismus als philosophischen Referenzpunkt haben), dass eher die Philosophie von Cornelius Castoriadis die angemessene theoretische Orientierung für die Analyse von alternativ und radikaldemokratischen Stadtentwicklungskonzepten anbieten würde (vgl. SOUZA 2002, S. 183f). Vor diesem Hintergrund engagiert sich SOUZA an der Entwicklung eigener theoretischer Überlegungen, die dazu dienen sollen, u.a. die Entwicklung der Gesellschaft zu erklären und vor allem auch Prozesse der Stadtverwaltung und der Stadtplanung zu interpretieren. Dafür sucht SOUZA Inspirationen an Prozessen der gesellschaftlichen Entwicklung (vor allem in Brasilien) und nicht zuletzt auch in der Planungs- und Verwaltungspraxis von Porto Alegre und anderen brasilianischen Großstädten. Aus diesem Grund wird auf seine Planungskonzeption im kommenden Abschnitt näher eingegangen.

2.2.4. Die „autonome Stadtplanung“ von SOUZA¹⁶²

Das Konzept einer autonomen Stadtplanung wird von seinem Begründer – dem brasilianischen Geographen Marcelo Lopes de Souza – als eine radikal-demokratische Alternative zu den bis heute in den theoretischen Planungsdiskussionen bekanntesten Planungskonzepten dargestellt. SOUZAS Planungsansatz lehnt sich an die Sozialphilosophie von Cornelius Castoriadis an und dabei insbesondere an die Konzeption einer *autonomen Gesellschaft* (siehe SOUZA 2000a und 2002, S. 169f). Wie bereits an anderer Stelle der vorliegenden Arbeit angedeutet, haben die theoretischen Überlegungen von SOUZA enge Verbindungen zu einigen Diskussionen und Prozessen, die in Porto Alegre und in vielen anderen brasilianischen Städten im Gang sind, wie z. B. die Stadtreformbewegung (siehe Abschnitt 2.2.3.1) und selbst zum berühmten Prozess des Bürgerhaushaltes. Aus diesen und anderen bereits erwähnten Gründen (siehe auch unten) wird im Rahmen dieser Arbeit der theoretischen Konzeption der autonomen Stadtplanung ein relativ hoher Stellenwert eingeräumt. Abschnitt 2.2.4.2 dient der Darstellung einiger zentraler Annahmen dieser Planungskonzeption von SOUZA. Doch zuallererst müssen im kommenden Abschnitt einige Grundideen der „autonomen Gesellschaft“ von Cornelius Castoriadis skizziert werden.

2.2.4.1. Cornelius Castoriadis und die theoretische Konzeption einer „autonomen Gesellschaft“

Der griechisch-französische Philosoph Cornelius Castoriadis (1922-1997) wird von seinen Interpreten und Nachfolgern als einer der wichtigsten Philosophen und Gesellschaftstheoretiker des 20. Jahrhunderts gesehen. Er galt für manchen „als einer ‘der letzten großen Repräsentanten und Erneuerer der Tradition der europäischen Linken (...)’“ (s. TASSIS 2007, S. 1; SOMMER & WOLF 2008, S. 5). Seine theoretische Leistung ist sehr vielfältig. Mehrere philosophische Begriffe und Kategorien – wie z.B. *Schöpfung/Kreation, individuelle und gesellschaftliche Autonomie, gesellschaftliche imaginäre Bedeutungen, Selbstinstitution und Entfremdung* (der Gesellschaft), *Magma*, etc. – sind von ihm entweder selbst kreiert

¹⁶² Der Titel dieses Kapitels benötigt hier eine weitere Erklärung: In der portugiesischen Sprache vermeidet Marcelo Lopes de Souza den Begriff *autonome Stadtplanung* („*planejamento urbano autonomista*“). Stattdessen nutzt er Bezeichnungen wie „*planejamento urbano alternativo*“ (alternative Stadtplanung) (SOUZA 2002, S. 164, Fn. 35) oder auch „*planejamento urbano crítico*“ (kritische Stadtplanung) (ebd. S. 169). Diese „alternative“ und „kritische“ Stadtplanung wird wiederum von SOUZA aus einer „*autonomen Perspektive*“ analysiert (ebd.). Insoweit ist nicht die Stadtplanung an sich „autonom“, sondern die analytische Perspektive von SOUZA (op cit). Doch in der englischen Sprache verwendet er (SOUZA 2000d, S. 189) den Begriff „*Autonomist Urban Planning*“, um seine eigene theoretische Planungskonzeption zu bezeichnen. Außerdem verwendet er an anderen Stellen seiner Arbeit auch den Begriff „*Autoplanejamento*“ (SOUZA 2002, S. 184), eine von ihm eingeführte Bezeichnung für Planung, welche auch als *Pendant* des Begriffes *Autogestão* (Selbstverwaltung) zu verstehen ist (s.u.). Anders und kürzer ausgedrückt: Auch wenn SOUZA den Begriff „Autonome Stadtplanung“ in seinen jüngsten Veröffentlichungen vermeidet, handelt es sich dabei um einen von ihm selbst eingeführten Begriff (SOUZA 2000d), um seine eigene radikaldemokratische theoretische Planungskonzeption zu bezeichnen. Darum geht es in diesem theoretischen Kapitel.

oder sehr vertieft thematisiert worden¹⁶³. Nicht von ungefähr bezeichnet Marcelo Lopes de Souza Cornelius Castoriadis als einen der bedeutendsten („*most profound*“) und originellsten Denker des vorangegangenen Jahrhunderts (SOUZA 2000d, S. 188).

Die Bausteine seiner Konzeption einer autonomen Gesellschaft entwickelte CASTORIADIS noch in den 1950er Jahren in Frankreich. Doch bekannt wurde er vor allem nach der Publikation seines Hauptwerkes „*Gesellschaft als imaginäre Institution*“ (s. CASTORIADIS 1984)¹⁶⁴. Außer Philosophen wie KELBEL (2005) und TASSIS (2007) haben sich auch andere Wissenschaftler aus unterschiedlichen Fachrichtungen bereits mit den theoretischen Überlegungen von Cornelius Castoriadis beschäftigt. Diese haben nicht nur die CASTORIADIS'schen philosophischen Kategorien interpretiert, sondern sie haben – im Rahmen empirischer Forschungsvorhaben – auch einige dieser Kategorien in Verbindung mit unterschiedlichen Forschungsobjekten gebracht¹⁶⁵. Der Geograph Marcelo Lopes de Souza ist diesbezüglich einige Schritte weiter gegangen als die anderen erwähnten Verfechter von Cornelius Castoriadis: Er hat z.B. nicht nur einige Grundüberlegungen von CASTORIADIS auf der Ebene der Stadtforschung angepasst (SOUZA 2000b) und manche teilweise erweitert (siehe z.B. SOUZA 2006a, S. 79f), sondern er hat sogar, basierend auf den Reflexionen von CASTORIADIS, einen eigenen theoretischen Ansatz entworfen (dazu Abschnitt 2.2.4.2).

Die Arbeit von CASTORIADIS ist vor allem durch seine vehemente Kritik am Kapitalismus und am Realsozialismus des ehemaligen europäischen „Ostblocks“ geprägt. Dadurch hatte sich CASTORIADIS eindeutig als ein Gesellschaftskritiker gekennzeichnet. Es ist daher auch kein Zufall, dass sein „Autonomieentwurf“ auf ein gesellschaftliches System abzielt, welches radikal demokratisch sein sollte und dementsprechend auch den Institutionen der repräsentativen Demokratie sehr kritisch entgegensteht. Inspirationsquelle für die Erarbeitung seiner theoretischen Annahmen war für CASTORIADIS vor allem die altgriechische Geschichte (siehe z.B. CASTORIADIS 1990a).

Eine *autonome Gesellschaft* würde sich CASTORIADIS zufolge vor allem dadurch kennzeichnen, dass diese sich ihre eigenen Gesetze erstellt und sich dabei *bewusst*

¹⁶³ Für einen Einblick in diese oben genannten Begriffe und philosophischen Kategorien lassen sich u.a. folgende Veröffentlichungen empfehlen: CASTORIADIS (1984); RODRIGUES (1998); WOLF (1998) und TASSIS (2007).

¹⁶⁴ Dieses Werk erschien ursprünglich im Jahr 1975 in französischer Sprache: CASTORIADIS. C. (1975): „*L'institution imaginaire de la société*“, Seuil, Paris.

¹⁶⁵ Die Themen, mit denen die philosophischen Kategorien und Überlegungen von Castoriadis heutzutage in Verbindung gebracht werden, reichen z. B. von pädagogischer Erziehung (HERRERA & SALGADO 2009; VALLE 2008) und Schulverwaltung (MARTINS 2001); über Demokratisierung, Bürgerbeteiligung, Stadtplanung, Stadtverwaltung sowie gesellschaftliche Entwicklung *latto sensus* (siehe z. B. SOUZA diverse Jh.); Kultur (ARNASON 1989); Globalisierung (OZGA 2009) Arbeitspsychologie (ALEKSANDROWICZ 2009) und Demokratisierung der Arbeitsverhältnisse bei großen Unternehmen (WOLF 1999); bis hin zur „Phantasieforschung“ (TAPPENBECH 1999) und sexuellem Verhalten (RANDEL 2009). Dazu kommen eine Reihe von Arbeiten von Interpreten und Kommentatoren wie HELLER (1991); WALDENFELS (1991); DOYLE (2003); ADAMS (2005); SOMMER & WOLF (2008), SEYFERT (2010) u.a., die sich vor allem analytisch und mitunter auch kritisch mit dem Denken von Castoriadis beschäftigen.

ist, dass diese Gesetze von ihr selbst – und von keinen außergesellschaftlichen Kräften oder Wesen (z.B. Götter, „Vernunft“, „Natur“) – geschaffen wurden (dazu CASTORIADIS 1990b). In der Tat werden alle gesellschaftlichen Gesetze, Institutionen, Normen und Sitten von Menschen selbst geschaffen. Doch diese Tatsache bleibt vielen Menschen unbewusst oder verschleiert. Manche gesellschaftlichen Institutionen verselbständigen sich und herrschen über den Willen der Menschen. In diesem Fall müssen sich die Menschen nach den Institutionen richten und nicht umgekehrt.¹⁶⁶ Vor diesem Hintergrund spricht Castoriadis von *Entfremdung der Gesellschaft* (siehe CASTORIADIS 1984, S. 188 und 266). Entfremdung entspricht zugleich der Heteronomie, bzw. stellt einen Gegensatz zur Autonomie dar.

Eine autonome Gesellschaft setzt auch autonome Individuen voraus. Diese müssen in der Lage sein, diejenigen wichtigen Entscheidungen, welche (in jeder Hinsicht) ihr Leben tangieren, selbst zu treffen. Gerade in diesem Sinne hatte Cornelius Castoriadis folgende bekannte Maxime entwickelt: *„Unser Gesetz ist, uns unsere eigenen Gesetze zu geben“* (CASTORIADIS 1990a, S. 342)¹⁶⁷. CASTORIADIS setzt *Autonomie* mit *Gleichheit* und auch mit *Freiheit* (im umfassenden Sinne, s.u.) gleich. Für ihn heißt es z.B.:

„Autonome Gesellschaft, autonome Individuen, bedeutet: freie Gesellschaft und freie Individuen“ (ebd. S. 334).

Und an einer anderen Stelle derselben Veröffentlichung formuliert er:

„Nur gleiche Menschen können frei und nur freie Menschen können gleich sein“ (ebd. S. 336).

CASTORIADIS interpretiert *Freiheit* in vielerlei Hinsicht: als Recht auf Bewegungsfreiräume und Handlungsspielraum, als Chancengleichheit bei der Beteiligung an politischen Entscheidungsfindungen und als Verzicht auf jede Art von Herrschaft bestimmter Gruppen oder Individuen über andere (vgl. ebd. S. 334f). Die Frage nach dem Wesen der Freiheit oder nach dem, was eine freie Gesellschaft kennzeichnet, lässt sich im Sinne von Castoriadis mit seinen eigenen Worten folgendermaßen beantworten:

„Freiheit ist die gleiche Beteiligung aller an der Macht. Eine freie Gesellschaft wäre also dadurch definiert, dass die Macht wirklich vom Gemeinwesen ausgeübt wird, und zwar von einem Gemeinwesen, an dem tatsächlich alle in gleicher Weise teilnehmen“ (ebd. S. 335).

Ergänzend dazu schreibt CASTORIADIS des Weiteren:

¹⁶⁶ Als ein extremes Beispiel von solchen Institutionen lässt sich die ehemalige kommunistische Partei der früheren Sowjetunion erwähnen.

¹⁶⁷ Mit Gesetzen werden in diesem Zusammenhang keinesfalls nur juristische Reglements gemeint. Es geht selbstverständlich um diese, aber auch um weitere gesellschaftliche Normen, seien sie formeller oder informeller Art (CASTORIADIS 1990a, S. 341). Es handelt sich des Weiteren auch um Gesetze in einem ontologischen Sinne (als *eidōs*, bzw. als „Form“ und als etwas Universelles in sich selbst) (vgl. diesbezüglich z.B. CASTORIADIS 2010, S. 269 sowie CASTORIADIS 1990b, S. 301).

„Freiheit und Autonomie implizieren notwendigerweise die aktive und egalitäre Teilnahme an jeder Form der gesellschaftlichen Macht, welche über die gemeinsamen Angelegenheiten entscheidet“ (ebd. S. 341).

Damit wird ersichtlich, dass die Frage der direkten Bürgerbeteiligung bzw. der wahrhaften demokratischen, politischen Entscheidungsfindungen eine zentrale Bedeutung in der CASTORIADIS'schen Konzeption einer „autonomen Gesellschaft“ einnimmt. Vor allem um diese Frage geht es z.B. in seiner Publikation *„Die griechische polis und die Schaffung der Demokratie“* (CASTORIADIS 1990b). Darin hebt er u.a. insbesondere die Bedeutung der *Ekklesia* (Volksversammlung) hervor, das politische Organ, welches im alten Athen als ein *„betriebsamer souveräner Körper“* fungiert und der Konkretisierung einer ernsthaften direkten Demokratie gedient haben soll (vgl. ebd. S. 307). In derselben Publikation beschreibt CASTORIADIS drei Aspekte, welche die altgriechische direkte Demokratie gekennzeichnet haben sollen:

- a) *das Nichtvorhandensein von politischen „Repräsentanten“* (z. B. im Sinne der heutigen repräsentativen Demokratie): Praktisch alle politischen Entscheidungen wurden von der Gesamtheit der beteiligten Bürger getroffen (ebd. S. 307),
- b) *das Nichtvorhandensein von „Spezialisten“ für politische Angelegenheiten*, d. h. die Kenntnisse von Experten durften bei der politischen Entscheidungsfindung (anders als in den heutigen westlichen Demokratien) keinesfalls eine entscheidende Rolle spielen. Dazu schreibt CASTORIADIS z.B.: *„Der griechische Begriff des ‚Experten‘ ist verbunden mit dem Prinzip der direkten Demokratie. Entscheidungen in Sachen Gesetzgebung, aber auch in wichtigen außerpolitischen Dingen – auch Fragen der Regierung – wurden in der ekklesia getroffen, und zwar nach Anhörung verschiedener Redner und gegeben[en]falls jener Leute, die zu den diskutierten Fragen über ein spezielles Wissen verfügen“* (ebd. S. 309),
- c) *das Nichtvorhandensein der Institution ‚Staat‘ im Sinne wie dieser heute bekannt ist.* Dazu schreibt CASTORIADIS: *„Die Idee des ‚Staates‘, d. h. einer Institution, die vom Körper der Bürger getrennt und verschieden ist, war undenkbar für einen Griechen (...). Weder ‚Staat‘ noch ‚Staatsapparat‘. Selbstverständlich gab es bei den Athenern einen technisch-administrativen Apparat (...), doch beanspruchte er keinerlei politische Funktion“* (ebd. S. 311). Hinzu fügt CASTORIADIS (op cit) die Information, dass bestimmte administrative und bürokratische Aufgaben (z.B. Polizei, Archiv- und Finanzverwaltung) von Sklaven ausgeführt wurden. Diese wiederum wurden beaufsichtigt von sogenannten „Stadtmagistraten“, d.h. von Bürgern, welche für diese Funktionen durch Los ermittelt wurden¹⁶⁸.

Die Ausführungen von Cornelius Castoriadis sind allerdings nicht immer überzeugend. Die Beweisführung, dass das altgriechische Demokratiesystem

¹⁶⁸ Dass in der Zeit der altgriechischen Demokratie Sklaverei üblich war und Frauen keine politischen Beteiligungsrechte hatten, wird von CASTORIADIS (1990a, S. 306) verurteilt. Trotzdem wird ihm von Kritikern vorgeworfen, diese Tatsache in seiner Analyse zu verharmlosen (vgl. z.B. HELLER 1991, S. 185).

wirklich nach diesen obigen Prinzipien funktioniert hat, ist entweder äußerst „dünn“¹⁶⁹ oder ist in den Castoriadis'schen Schriften einfach nicht näher ausgeführt. Dessen ungeachtet: Wo auch immer CASTORIADIS von „autonomer Gesellschaft“ gesprochen oder darüber geschrieben hat, nahm er Bezug zu diesem oben grob skizzierten Schema der altgriechischen direkten Demokratie. Gleichzeitig hat er in seinen Schriften meistens auch das heutzutage herrschende Modell der repräsentativen Demokratie bemängelt – zum Teil auch, weil dieses Modell inkompatibel mit dem der alten Griechen sei, oder einfach auch deshalb, weil die Institutionen der heutigen repräsentativen Demokratie im alten Athen nicht existierten (vgl. dazu HELLER 1991, S. 184).

Demokratie wird von CASTORIADIS (ebenfalls wie *Freiheit und Gleichheit*) mit *Autonomie* gleichgesetzt. Doch für diesen Philosophen und Gesellschaftskritiker kennzeichnen die aktuellen westlichen Demokratien keine ernsthafte Demokratie, sondern vielmehr *liberale Oligarchien*, in denen nur sehr wenige Menschen viel Macht haben und auf der Ebene der Politik und Wirtschaft die bedeutendsten Entscheidungen treffen¹⁷⁰. Besonders kritisch stand CASTORIADIS der heutzutage weltweit herrschenden kapitalistischen „*imaginären Bedeutung*“¹⁷¹ des Fortschritts gegenüber. In einem seiner Kommentare zum „Stand der Dinge“ in der ersten Hälfte der 1990er Jahre sah er das aktuelle kapitalistische System (und demzufolge auch die kapitalistischen Gesellschaften) mit einem *Dilemma* konfrontiert. Die Rede ist dabei vom Zerfall der westlichen Gesellschaften (CASTORIADIS 2006, S. 31). Das angesprochene *Dilemma* bestünde ihm zufolge vor allem darin, dass *einerseits* Vieles getan werden müsse (damit ein Zerfall der Gesellschaft vermieden werden kann), doch *andererseits* seien die Menschen – „*in ihrer derzeitigen Verfassung, so, wie sie von den westlichen, aber auch den anderen Gesellschaften ständig reproduziert werden*“ (ebd. op cit) – nicht in der Lage, das zu tun, was (seiner Meinung nach) „*zu tun ist*“. Um seine Gedanken zu konkretisieren und ergänzend zu dem was diesbezüglich „*zu tun ist*“ behauptete CASTORIADIS:

¹⁶⁹ Im Zusammenhang mit seiner Behauptung, dass bei der Entscheidungsfindung das Volk der Souverän war und nicht etwa der „Experte“, und insbesondere im Bezug auf die Wahl von Experten, um bestimmte Fachaufgaben auszuführen, schreibt er z.B. (und zwar in Anlehnung an Formulierungen damaliger Philosophen wie Aristoteles und Plato): „*Der richtige Beurteiler von Spezialisten ist nicht etwa ein weiterer Spezialist, sondern der Benutzer: der Kriegsmann (und nicht der Schmied) für das Schwert, der Reiter (nicht der Sattler) für den Sattel. Und natürlich ist dann für die öffentlichen (gemeinschaftlichen) Angelegenheiten kein anderer als die polis [d. h.] der Benutzer und somit der beste Beurteiler. Angesichts der Resultate – wie der Akropolis oder der preisgekrönten Tragödien – ist man geneigt zu glauben, dass das Urteil dieses Benutzers überwiegend solide gewesen sein muss*“ (CASTORIADIS 1990b, S. 309).

¹⁷⁰ Siehe diesbezüglich z. B. CASTORIADIS (2002[1997]), CASTORIADIS (2006, S. 38 u. 81) und vgl. auch SOUZA (2000b, S. 74) und TASSIS (2007, S. 11).

¹⁷¹ Neben dem Begriff der *Schöpfung* (vgl. z.B. TASSIS 2007 S. 316f) zählt auch der Begriff der *Imaginären Bedeutung* zu den wichtigsten philosophischen Kategorien, welche in der Arbeit von Cornelius Castoriadis immer wieder berücksichtigt wurden. Als Beispiele von imaginären Bedeutungen lassen sich unter anderem benennen: Geister, Götter, Sünde, Nation, Staat, Geld, Tabu (vgl. CASTORIADIS 2010, S. 30) aber auch Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit und nicht zuletzt selbst die Vorstellung von *Autonomie* (vgl. TASSIS 2007, S. 277). Die imaginären Bedeutungen der Gesellschaft verleihen nicht nur den jeweiligen Gesellschaften Sinn, sondern sie sind gewissermaßen auch Existenzbedingungen für die Gesellschaften dieser Welt (vgl. CASTORIADIS 1984, S. 254f und S. 278f). Mehr zum Begriff der imaginären Bedeutung der Gesellschaft siehe CASTORIADIS (1983, 233f); TAPPENBECK (1999, S. 83f); SOUZA (2006a, S. 71f) sowie TASSIS (2007, S. 287f).

„In Anbetracht der ökologischen Krise, der extremen Ungleichverteilung der Reichtümer zwischen reichen und armen Ländern, der Quasi-Unmöglichkeit des Systems, seinen derzeitigen Kurs fortzusetzen, ist eine neue imaginäre Schöpfung erforderlich, die alles Vergangene in den Schatten stellt, eine Schöpfung, die andere Bedeutungen als die Ausdehnung der Produktion und des Konsums in den Mittelpunkt des menschlichen Lebens stellt, die andere Lebensziele definiert, die von Menschen als lohnenswert anerkannt werden können. Dazu wäre natürlich eine Neuorganisation der gesellschaftlichen Institutionen, der Arbeitsbeziehungen, der wirtschaftlichen, politischen, kulturellen Verhältnisse vonnöten. Eine solche Neuorientierung ist weit entfernt von dem, was die Menschen heute denken und vielleicht auch von dem, was sie sich wünschen. Das ist die große Schwierigkeit, mit der wir fertig werden müssen. Wir müssten auf eine Gesellschaft hinaus, in der die ökonomischen Werte nicht mehr in Zentrum stehen (...), in der die Ökonomie wieder auf ihren Platz verwiesen wird, als einfaches Mittel des menschlichen Lebens, nicht als Selbstzweck, in der das sinnlose Hinterherhecheln nach immer mehr Konsum ein Ende hat“ (CASTORIADIS 2006, S. 31-32).

Damit macht CASTORIADIS (op cit) nochmals deutlich, worauf seine Idee einer autonomen Gesellschaft abzielt: d. h. (in letzter Instanz) auf die Überwindung des Kapitalismus (vgl. dazu auch CASTORIADIS 1984, S. 609). Doch abgesehen von solchen wiedergegebenen Appellen ist der Weg zu diesem Ziel noch völlig unbekannt.

2.2.4.2. Autonomie und „sozial-räumliche Stadtentwicklung“

Im Rahmen seiner theoretischen Überlegungen beschäftigt sich Marcelo Lopes de Souza intensiv mit der Frage der sozialräumlichen Entwicklung¹⁷². Dabei setzt er sich insbesondere mit den nach dem zweiten Weltkrieg geführten theoretischen Diskussionen über „Entwicklung“ kritisch auseinander. Für ihn sei ein Großteil der theoretischen Literatur, welche im Rahmen dieser Diskussionen entstanden ist, „belastet“ von *Ökonomismus, Ethnozentrismus, Teleologismus und Konservativismus* (SOUZA 2002, S. 60). Entwicklung wird darin (SOUZA zufolge) im Grunde genommen meistens verstanden als *„die Modernisierung der Gesellschaft“* – nicht zuletzt im Einklang mit kapitalistischen Wertvorstellungen (ebd.). Selbst die übrigen Abhandlungen über bestehende ökologische und soziale Probleme dienen seiner Meinung nach nicht viel anderem als der Besänftigung (oder auch dem Relativieren) des Primats dieser *„kapitalistischen Ideologie der Modernisierung“ (ideologia modernizadora capitalista)* (ebd.).

Anders als dieses erwähnte traditionelle Verständnis von Entwicklung sieht SOUZA (op cit) Entwicklung *„als eine positive soziale Veränderung“*, oder wie er selbst mit anderen Worten formuliert: *„Entwicklung ist Veränderung. Gewiss, Veränderung zum Besseren“* (SOUZA 2002, S. 61). In einer seiner früheren Publikationen definiert er Entwicklung als einen *Prozess* – genauer gesagt: *„como um processo de mudança para melhor“* (SOUZA 2000a, S. 18)¹⁷³. In seiner kritischen Ausführung zum

¹⁷² Diese Frage ist natürlich auch in der deutschen wissenschaftlichen Diskussion höchst präsent (vgl. z.B. SCHOLZ 2004). Da der Fokus sich hier auf die Überlegungen von M. L. de SOUZA richtet, wird an dieser Stelle auf die deutsche Literatur nicht näher eingegangen.

¹⁷³ Entwicklung wird von SOUZA (op cit) also als ein Prozess verstanden, welcher einen bestehenden gesellschaftlichen Zustand *zum Besseren* verändern soll. Daraus lässt sich zweierlei schließen:

gängigen Verständnis über Entwicklung bemängelt SOUZA (2002) des Weiteren, dass in der Literatur die räumliche Dimension sozialer Prozesse stark vernachlässigt sei¹⁷⁴. Dabei räumt SOUZA ein, dass er den Begriff *sozial-räumliche Entwicklung* (anstatt z.B. nur „*soziale Entwicklung*“) verwendet, gerade um die Bedeutung der „*räumlichen Dimension der Gesellschaft*“ in Erscheinung treten zu lassen, bzw. um hervorzuheben, dass diese räumliche Dimension nicht vernachlässigt werden sollte (vgl. SOUZA 2002, S. 62 vgl. auch SOUZA 2006a, S. 111). Ein authentischer sozial-räumlicher Entwicklungsprozess impliziert SOUZA zufolge notwendigerweise die *Verbesserung der Lebensqualität der Menschen* und die *Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit* (SOUZA 2002, S. 61, vgl. dazu auch SOUZA 2003, S. 101)¹⁷⁵.

SOUZA knüpft mit diesem Verständnis von Entwicklung direkt an das oben beschriebene theoretische Konzept der autonomen Gesellschaft von Cornelius Castoriadis an (vgl. z.B. SOUZA 2002, S. 60f, sowie SOUZA 2006a, S. 105f). In voller Übereinstimmung mit diesem Autonomiekonzept wird *sozial-räumliche Entwicklung* von SOUZA definiert als: „*ein fortwährender Prozess, als Suche nach dem Gerechten und dem Besseren – in Bezug auf Institutionen und soziale Beziehungen*“ (SOUZA 2002, S. 186).

Speziell zum Zweck der Operationalisierung des Autonomiekonzeptes von Cornelius Castoriadis hat sich SOUZA (z.B. 2000b und 2002) spezifische *Parameter* ausgedacht. Einige dieser Parameter werden im Folgenden erwähnt. *Autonomie* wird bspw. von ihm nicht nur als ein *Grundprinzip*, sondern auch als *Zentralparameter* („*princípio e parâmetro central*“) (SOUZA 2000b, S. 77) verstanden¹⁷⁶. Als solcher (Parameter) soll *Autonomie* der Evaluierung von Entwicklungsprozessen und Entwicklungsstrategien („*estratégias de mudança sócio-espacial*“) dienen (ebd.). Andere maßgebende Parameter sind für SOUZA *soziale Gerechtigkeit* und *Lebensqualität*. Diese beiden Parameter bezeichnet er als *parâmetros subordinados gerais* („allgemeine untergeordnete Parameter“) (SOUZA 2002, S. 67). Zudem erwähnt er auch die sogenannten „*Parâmetros subordinados particulares*“ („partikuläre untergeordnete Parameter“) (ebd.). Diese zuletzt genannte Art von Parameter unterscheidet SOUZA (op cit) in folgende zwei Gruppen:

Einerseits ist Entwicklung für SOUZA (2000a und 2002) kein statischer Zustand, sondern ein *Prozess* und damit ist die Frage der *Kontingenz* akzeptiert – dies impliziert u.a. die Akzeptanz von Offenheit und die Möglichkeit der Entstehung von etwas Neuem bei den menschlichen Handlungen, und zwar ohne dass es *a priori* festgelegt werden muss. *Andererseits* ist diese Entwicklung von Beginn an doch von einer *Soll-Aussage* gekennzeichnet: Ein *Ist-Zustand* soll „zum Besseren“ verändert werden. Daher, auch wenn die Frage der *Kontingenz* akzeptiert wird, geht SOUZA in seinen theoretischen Überlegungen letztendlich von einem normativen Prinzip aus.

¹⁷⁴ Der Raum wird von SOUZA als äußerst wichtig betrachtet: Er sieht Raum z.B. als „Bühne“, als „Ressourcenquelle“, als „Ressource an sich [Standort]“ und nicht zuletzt auch als Ort (lugar) und als Territorium (ebd. S. 61). Zum konzeptionellen Unterschied zwischen Ort und Territorium siehe ebd. (Fn. 15).

¹⁷⁵ Zu dieser wiedergegeben Auffassung schreibt SOUZA (2002, S. 61): „Eine ‚Entwicklung‘, welche [negative] Nebeneffekte (efeitos colaterais) bewirkt, ist nicht legitim und verdient daher nicht, als solche [als Entwicklung] bezeichnet zu werden“ (ebd.).

¹⁷⁶ An anderen Stellen spricht SOUZA von Autonomie auch als „bestimmender Parameter“ (*parâmetro subordinador*) (siehe SOUZA 2000b S. 79 und SOUZA 2002, S. 66).

- a) die Gruppe der Parameter, die mit *sozialer Gerechtigkeit* zu tun haben – dazu zählen z.B. der *Grad der sozialen Segregation, Einkommensdisparitäten, Möglichkeiten zur direkten Beteiligung an Prozessen der Entscheidungsfindung*) und
- b) die Gruppe der Parameter, die direkt mit der Frage der Lebensqualität assoziiert sind – dazu zählen z.B. die „*individuelle Zufriedenheit* [der betreffenden Menschen, Anm. des Verf.] *in Bezug auf Bildung, Gesundheit und Wohnung*“¹⁷⁷.

Doch sowohl die empirischen Forschungsvorhaben wie auch die theoretischen Überlegungen von SOUZA richten sich meistens nicht auf die Ebene der Gesellschaft im allgemeinen (wie im Fall von Cornelius Castoriadis), sondern vor allem auf die lokale Ebene der Politik (das entspricht vor allem der Ebene der Kommunalverwaltung und Stadtplanungspolitik). Nicht von ungefähr ist in seinen Abhandlungen oft die Rede von Stadtplanung, Stadtverwaltung, Stadtentwicklung und nicht zuletzt auch von (Stadt-)Entwicklungsstrategie (vgl. z.B. SOUZA 2002, S. 73f). Für die Ansiedlung seiner tatsächlichen Analysen auf dieser spezifischen Maßstabsebene hat SOUZA allerdings keinen neuen analytisch-theoretischen Rahmen entwickelt, sondern er hat lediglich – wie er selbst gelegentlich einräumt (s. ebd. S. 75) – denjenigen konzeptionellen Rahmen, welchen er auf der abstrakten Ebene der Gesellschaft entwickelt hat (dazu SOUZA 2002, S. 66f) auf die Ebene des Städtischen angepasst. Dementsprechend können auch *Parameter* wie z.B. *soziale Gerechtigkeit, Lebensqualität, soziale Segregation, Einkommensdisparitäten, Bildungsniveau, Wohnungsqualität, u.a.*, für die Maßstabsebene der Stadt spezifiziert und ggf. im Zusammenhang mit Evaluierungen bestimmter Stadtplanungsprozesse verwendet werden. Diesbezüglich behauptet SOUZA z.B.:

„Was die Operationalisierung anbelangt¹⁷⁸, entspricht die Setzung von Parametern für Stadtentwicklung lediglich einer Spezifizierung dessen, was für die sozial-räumlichen Entwicklung im Allgemeinen bestimmt wurde“ (SOUZA 2002, S. 76¹⁷⁹).

Aus diesem Zitat lässt sich dann schließen, dass all diejenigen normativen Aussagen, die weiter oben in Bezug auf SOUZA's Verständnis von *sozial-räumlicher Entwicklung* präsentiert wurden¹⁸⁰, sich auch für die Ebene der Stadtentwicklung im

¹⁷⁷ Die von SOUZA (op cit) vorgeschlagenen „partikulären untergeordneten Parameter“ sollen den konkreten Situationen angepasst werden. Diesbezüglich spricht SOUZA (2002, S. 68) von *adaptações singulatizantes* („Sonderanpassungen“). Ergänzende Informationen (z.B. über eventuelle Luftverschmutzung in einer gegebenen Wohnumgebung oder das Vorhandensein einer Mülldeponie) können ggf. als eine „adaptação singularizante“ dienen, wenn es sich bspw. um den Indikator „Wohnqualität“ handelt.

¹⁷⁸ Hier geht es um die Operationalisierung von SOUZA's Konzept einer sozial-räumlichen Entwicklung und, im Endeffekt, auch um die Operationalisierung des theoretischen Ansatzes einer autonomen Gesellschaft.

¹⁷⁹ Für weitere Details in Bezug auf dieses spezifische Thema der Operationalisierung des theoretischen Ansatzes von SOUZA und insbesondere auch für weitere Vorschläge über die Festlegung anderer Parameter auf der Ebene der Stadtforschung, siehe SOUZA (2002, S. 76f) sowie SOUZA (2000d, S. 190f).

¹⁸⁰ Dazu zählt z.B. die Annahme, dass *Entwicklung* der Verbesserung der Lebensqualität der Menschen und der Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit dienen soll (s. o.), wenngleich auch Indikatoren wie *Lebensqualität* und *soziale Gerechtigkeit* subjektive Komponenten beinhalten und deswegen (so die hier vertretene Auffassung) in der empirischen Forschung kaum erfassbar sind.

engeren Sinne übertragen lassen. Vor diesem Hintergrund soll die Verwendung des Begriffs *sozial-räumliche Stadtentwicklung* im Titel dieses vorliegenden Abschnitts und auch im Untertitel dieser Disseration verstanden werden¹⁸¹.

Ähnlich wie Cornelius Castoriadis räumt auch SOUZA der Bürgerbeteiligung bei der Entscheidungsfindung eine zentrale Bedeutung ein. Es ist daher kein Zufall, dass SOUZA *direkte Bürgerbeteiligung* als einen *Parameter* sieht (z.B. SOUZA 2002, S. 67), welcher (ihm zufolge) einen unmittelbaren Bezug zur Frage der sozialen Gerechtigkeit haben soll. Bürgerbeteiligung ist für SOUZA sozusagen ein Synonym für die Demokratisierung der Stadtplanung und der Stadtverwaltung (siehe z.B. SOUZA 2003, S. 130f) und zugleich auch ein Mittel der Förderung von mehr Autonomie in Sinne von Castoriadis. Im Grunde genommen kann direkte Bürgerbeteiligung im Sinne des theoretischen Ansatzes von SOUZA (und von Cornelius Castoriadis) selbst als ein Bestandteil von Autonomie verstanden werden (siehe z.B. SOUZA 2000b, S 83f, 2000d S. 191 sowie 2002, S. 321f). Wie weiter oben dargestellt, wird Demokratie von Cornelius Castoriadis mit Autonomie gleichgesetzt, wobei auch nach CASTORIADIS Demokratie in einem radikalen Sinn verstanden wird, d.h. letztendlich ist es die Gesamtheit der Bürger einer Gemeinschaft, die alle bedeutenden Entscheidungen zu treffen hat. Doch SOUZA seinerseits übernimmt (ohne jeglichen Einwand) dieses CASTORIADIS'sche Verständnis von Demokratie¹⁸².

In Übereinstimmung mit diesem theoretischen Hintergrund soll die Institution *Staat* im Rahmen von Planungsprozessen (nach SOUZAS Auffassung) keine übergeordnete Rolle spielen. Gerade dieses Merkmal des theoretischen Ansatzes von SOUZA/CASTORIADIS – d.h. die Ablehnung der Rolle des Staates als ein bestimmender Akteur in Planungsprozessen zugunsten einer Verstärkung der Beteiligung der normalen Bürger in der Planung und Ausführung von Entwicklungsstrategien – ist SOUZA (2002, S. 184) zufolge das zentrale Merkmal, welches seinen Planungsansatz von vielen anderen *Planungsansätzen*¹⁸³

¹⁸¹ Dass bei der jeweiligen Operationalisierung der beiden Begriffe (sozial-räumliche Entwicklung und sozial-räumliche Stadtentwicklung) eine Veränderung der Maßstabebenen stattfindet und außerdem qualitative Unterschiede unvermeidlich auftreten müssen, wird hier als selbstverständlich angenommen. Deswegen wird an dieser Stelle nicht weiter darauf eingegangen. Wie oben schon angedeutet, lehnt sich die Verwendung des Begriffes *sozial-räumliche Stadtentwicklung* bereits im Untertitel der vorliegenden Dissertation an die theoretischen Überlegungen von Marcelo Lopes de SOUZA an. Implizit darin befindet sich die normative Annahme von SOUZA, dass sozial-räumliche Entwicklungsprozesse die Verbesserung der Lebensqualität der Menschen und die Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit mit sich bringen müssen. Im Untertitel dieser Disseration findet sich (ebenfalls implizit) auch die Frage, ob sich die theoretischen Annahmen von SOUZA im Rahmen des Planungsprozesses von Porto Alegre bestätigen lassen. Auf diese wichtige Frage wird im Verlauf des empirischen Teils dieser Dissertation näher eingegangen.

¹⁸² Wie bereits erwähnt, bauen SOUZA's eigene theoretische Überlegungen letztendlich auf dieses radikale Demokratieverständnis von CASTORIADIS (vgl. diesbezüglich auch SOUZA 2002, S. 169f).

¹⁸³ Damit gemeint werden Ansätze wie Rationales Planungsmodell, Advokatenplanung, „Communicative/collaborative Planning“, „nachhaltige Stadtplanung“, „*Planejamento politizado brasileiro*“, etc. Einige dieser Ansätze wurden bereits in der vorliegenden Arbeit näher diskutiert. Für einen umfassenden, kritischen Überblick all dieser erwähnten Planungsansätze siehe insbesondere Teil II des Buches „Mudar a Cidade“ (SOUZA 2002, S. 117f). Für einen kurzen Überblick siehe ebd. S. 208f. Einige der von SOUZA analysierten und kritisierten Planungsansätze wurden auch von SCHÖNWANDT (2000) mit einem anderen kritischen Akzent kommentiert.

grundsätzlich unterscheiden sollte. In Anlehnung an Cornelius Castoriadis hat SOUZA (op cit) den neuen Begriff der „*Autoplanejamento*“ eingeführt, eben um einen Planungsprozess zu bezeichnen, welcher – wie auch die Idee von *Selbstverwaltung (autogestão)* – möglichst ohne den Einfluss des Staatsapparates ausgeführt werden sollte. Ein „*Autoplanejamento*“ soll SOUZA zufolge in einer „*radikaldemokratischen und dezentralisierten Form ausgeführt werden*“ (SOUZA 2002, S. 184). In unterschiedlichen Textpassagen von SOUZA (2002) wird nicht nur Stadtplanung, sondern auch Stadtverwaltung als politische (und nicht nur technische) Tätigkeit dargestellt, deren Zweck (unter dem Blickwinkel des Autonomieansatzes) u.a. die Förderung von *positiven sozialen Veränderungen* in den Städten sein soll (ebd. S. 40 vgl. a. ebd. S. 526). An einer anderen Stelle seines Buches aus dem Jahr 2002 formuliert er sehr deutlich die Verbindung von Stadtplanung und Stadtverwaltung mit seinem theoretischen Konzept einer sozial-räumlichen Entwicklung, wie folgt:

„Stadtplanung und Stadtverwaltung wurden im Verlauf dieses Buches gesehen als Mittel der Förderung einer größeren Stadtentwicklung, d.h. einer größeren sozial-räumlichen Entwicklung in der Stadt“ (SOUZA 2002, S. 519).

SOUZA (2002) macht deutlich, dass nach seiner theoretischen Auffassung Stadtplanung und Stadtverwaltung letztendlich als Werkzeuge der Förderung von mehr Autonomie im Sinne von Cornelius Castoriadis (s.o.) zu dienen haben (vgl. SOUZA 2002, S. 527-528). Nicht von ungefähr spricht er im Rahmen seiner Ausführungen von „*Selbstverwaltung*“ und von „*Autoplanejamento*“ (ebd. S. 184). An derselben Stelle führt er des Weiteren aus – um eben die Rolle der direkten Bürgerbeteiligung noch einmal zu betonen:

„[I]n einer autonomen Gesellschaft fungieren die Bürger als Alpha und Omega bei allen Prozessen der Entscheidungsfindung, welche auch einen Bezug zu der öffentlichen Sphäre haben. Sie partizipieren nicht partiell (truncadamente), sondern absolut (plenamente). Als eine Gemeinschaft nehmen sie ihr Schicksal in die eigenen Händen, ohne die Bevormundung einer höheren Instanz“ (SOUZA 2002, S. 184)¹⁸⁴.

Hervorzuheben ist an dieser Stelle noch die Tatsache, dass SOUZA seine empirischen Forschungen überwiegend in Brasilien durchführt und dementsprechend richten sich seine theoretischen Überlegungen auch vor allem nach dem brasilianischen gesellschaftlichen Kontext. Diese Tatsache wird übrigens von SOUZA selbst eingeräumt (dazu SOUZA 2000b, S. 73-74 sowie SOUZA 2002, S. 169)¹⁸⁵.

Während für Cornelius Castoriadis die bedeutendste Inspirationsquelle seiner Theorie die altgriechische Polis war, dient für Marcelo Lopes de Souza der aktuelle demokratische brasilianische Kontext als Inspirationsquelle – wobei vor allem die

¹⁸⁴ Bei der höheren Instanz, von der hier die Rede ist, handelt es sich offensichtlich um den Staat.

¹⁸⁵ Um Missverständnisse zu vermeiden, sei an dieser Stelle klargestellt, dass SOUZA in seinen Ausführungen unterschiedliche Abstraktionsebenen berücksichtigt (vgl. z.B. SOUZA 2006a, S. 561f). Auf der analytischen Ebene liefert SOUZA (2006a), aber auch in anderen seiner inzwischen zahlreichen Veröffentlichungen meistens eine sehr umfassende, kritische Analyse von Phänomenen der heutigen kapitalistischen Gesellschaft (z.B. Globalisierung, sozial-räumliche Segregation, etc.). In dieser Art von kritischen Analysen besteht (nach Auffassung des Verfassers) die große Bedeutung der wissenschaftlichen und intellektuellen Leistung von Marcelo Lopes de Souza und keinesfalls ausschließlich an dem hier berücksichtigten Planungsansatz.

Stadt Porto Alegre und nicht zuletzt auch der dort existierende Prozess des Bürgerhaushaltes in seinen Veröffentlichungen eine zentrale Bedeutung einnehmen. Dies ist der Hauptgrund, weswegen dem theoretischen Planungsansatz von SOUZA im Rahmen dieser vorliegenden Arbeit eine wichtige (wenngleich nicht eine zentrale) Bedeutung zugeordnet wird. SOUZA hat sich im Rahmen seiner empirischen Forschungen in und über Porto Alegre (u.a.) davon überzeugen lassen, dass vor allem der Bürgerhaushaltsprozess eine gewisse „Nähe“ zu seinen theoretischen Überlegungen aufweist. An mehreren Stellen seiner Veröffentlichungen stellt er Zusammenhänge zwischen dem Bürgerhaushalt und dem Konzept der autonomen Gesellschaft her (vgl. z.B. SOUZA 1998, S. 25; 2000a, S. 284; 2000b, S. 90; 2006, S. 249, etc.). An anderen Stellen weist SOUZA sogar direkt darauf hin, dass der Bürgerhaushalt von Porto Alegre zu mehr Autonomie im Sinne von Cornelius Castoriadis führen würde (siehe z.B. 2000d, S. 198 sowie SOUZA 2002, S. 464). Doch mit welchen empirischen Datengrundlagen untermauert SOUZA (op cit) diese Aussagen über den Bürgerhaushalt von Porto Alegre? In Unterkapitel 4.6 wird der Bürgerhaushalt von Porto Alegre empirisch untersucht. Erst mit den dort erzielten Ergebnissen lassen sich einige der theoretischen Annahmen von SOUZA und anderen Bürgerhaushaltsforschern näher überprüfen. Bei dem in Abschnitt 4.7 unternommenen Versuch, die Ergebnisse der empirischen Forschungen im Licht ausgewählter theoretischer Ansätze zu interpretieren, ist auch zu klären, inwiefern die zentralen Annahmen der theoretischen Ansätze von Cornelius Castoriadis (autonome Gesellschaft) und von Marcelo Lopes de Souza (Autonome Stadtplanung/sozial-räumliche Entwicklung) von der *demokratisch-partizipativen Planungspraxis* von Porto Alegre unterstützt werden. Handelt es sich hierbei um fundierte theoretische Ansätze, die auch praxistauglich sind, oder vielmehr um einen weiteren wissenschaftlichen Diskurs, welcher ähnlich wie etwa „*nachhaltige Entwicklung*“ – wenngleich auch aus ganz unterschiedlichen Gründen – kaum Entsprechung in der Wirklichkeit findet?

2.3. Weiterführende theoretische Ansätze

„Different ways of imagining space have different implications for the constitution of problems and formulation of solutions“ (DIKEÇ 2007, S. 277).

Die im vorherigen Kapitel dargestellten Theorien haben (wie aufgezeigt) zwar mehrere Bezugspunkte zu dem brasilianischen gesellschaftlichen Kontext und in einzelnen Fällen, wie z.B. die Konzeption der „*autonomen Stadtplanung*“ von SOUZA, sogar direkte Verbindungen zum lokalen politischen Kontext von Porto Alegre. Doch im Verlauf der Bearbeitung der empirischen Datengrundlage hat sich herausgestellt, dass die weiter oben dargelegten Ansätze nicht in der Lage sind, einige (für diese Arbeit) wichtige Fragen zu klären. Außerdem liefern sie kein geeignetes Instrumentarium, um einige beobachtete Prozesse zufriedenstellend zu analysieren und zu erklären. Um die untersuchten Gegenstände besser zu beleuchten, wurden dann weitere vier theoretische Stränge berücksichtigt, d. h. theoretische Zugriffe aus den Bereichen der *Diskursanalyse* (I) und *Gouvernementalität* (II), *mythentheoretische Ansätze* (III) und schließlich das theoretische Konzept der „*growth machine*“ von John R. Logan und Harvey L.

Molotch (2007).¹⁸⁶ Diese theoretischen und praxisbezogenen Ansätze verfolgen zwar unterschiedliche Schwerpunkte, ergänzen sich in manchen Aspekten jedoch gegenseitig (s.u.). Doch bevor auf die einzelnen theoretischen Zugriffe näher eingegangen wird, erfolgt zunächst ein *Exkurs*, in dessen Rahmen die Zusammenführung unterschiedlicher Ansätze thematisiert wird.

Exkurs 2: Zur Frage der Zusammenführung unterschiedlicher theoretischer Ansätze

An dieser Stelle sind zunächst einige Bemerkungen zum weiteren Vorgehen in diesem theoretischen Kapitel notwendig. Es geht bei diesem *Exkurs* zwar in erster Linie um das Thema der Zusammenführung von unterschiedlichen Begriffen und Kategorien aus diskurstheoretischen Ansätzen, Gouvernementalitäts- und Mythenforschung. Doch dabei werden auch eventuelle Schwierigkeiten in Bezug auf die methodologisch-methodischen Zugänge und Operationalisierung der jeweiligen Ansätze angesprochen (s.u.).

Die Zusammenführung der beiden FOUCAULT'schen theoretischen Konzepte des *Diskurses* und der *Gouvernementalität* ist weder in der an FOUCAULT orientierten empirischen Sozial- und Diskursforschung, noch in der allgemeinen FOUCAULT-Rezeption eine Selbstverständlichkeit (vgl. diesbezüglich z.B. ZIAI 2003b, S. 407).¹⁸⁷ Noch weniger selbstverständlich ist auch die Kombination von diskurstheoretischen Kategorien mit theoretischen Kategorien aus dem Bereich der Mythenforschung und -theorie. In der vorliegenden Arbeit wurde von dieser „Gewohnheit“ abgewichen, indem einige Begriffe und analytische Kategorien aus diesen unterschiedlichen theoretischen Strängen vom Verfasser zusammengeführt wurden (s.u.)¹⁸⁸. Es handelt sich hierbei jedoch um einen in der Wissenschaft noch weitgehend neuen eingeschlagenen Weg¹⁸⁹. Von daher muss dieses Unterfangen vorerst als eine experimentelle Herangehensweise betrachtet werden. Dies gilt aber auch für die Abhandlungen im Unterkapitel 4.6¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Um Missverständnisse zu vermeiden: Einige Schwächen, welche in den bisher dargestellten Theorien zu finden sind, sind ebenfalls auch bei den weiteren Ansätzen mehr oder weniger ausgeprägt anzutreffen. In der Tat haben alle Theorien ihre blinden Flecken und Schwachstellen. Da normalerweise jeder theoretische Ansatz eine andere Akzentsetzung hat, ist es daher sinnvoll, in einer Arbeit wie dieser mehrere Ansätze nebeneinander zu verwenden und gelegentlich auch einige davon miteinander zu kombinieren. Es wird hier allerdings nicht erwartet, dass durch die Verwendung unterschiedlicher Ansätze alle im Verlauf der Forschung entstandenen Fragen beantwortet werden. Vielmehr wird hier das Ziel verfolgt, die untersuchten Gegenstände aus unterschiedlichen theoretischen Standpunkten zu erklären (für mehr dazu siehe auch Exkurs 2).

¹⁸⁷ Erst in letzter Zeit gibt es ernstzunehmende Bemühungen, diese beiden theoretischen Perspektiven stärker miteinander zu kombinieren. Siehe dazu z.B. den Sammelband von ANGERMÜLLER & VAN DYK (2010) darin insbesondere den Beitrag der Geographin Annika Mattissek (ebd. S. 129f).

¹⁸⁸ Siehe dazu insbesondere auch Abschnitt 2.3.1.

¹⁸⁹ Die Annäherung der Konzepte *Diskurs* und *Mythos* findet fast ausschließlich auf der metatheoretischen Ebene der Diskussionen statt – etwa im Rahmen von Abhandlungen, die einen direkten Bezug zum Strukturalismus haben (siehe bspw. DIAZ-BONE 2010, S. 72f).

¹⁹⁰ Dort (z.B. unter 4.6.2) geht es vor allem darum, das Forschungsobjekt *Bürgerhaushalt* aus unterschiedlichen Perspektiven darzustellen und zu analysieren. Es wird dabei gezeigt, dass je nach theoretischem Hintergrund nicht nur dieses Forschungsobjekt (Bürgerhaushalt), sondern auch andere Verfahren der Bürgerbeteiligung sehr unterschiedlich klassifiziert und bewertet werden können. Damit soll ein Beitrag zu einer komplexeren bzw. vielschichtigen Analyse – im Gegensatz zu den in der Bürgerhaushaltsforschung gewöhnlich einseitigen Herangehensweisen, die auch normalerweise zu vorschnellen Stellungnahmen führen – geleistet werden.

Eine bestehende Schwierigkeit, welche hier genannt werden muss, betrifft die Problematik der methodologisch-methodischen Schwächen der jeweiligen Ansätze: Es existieren bis dato keine „ausgereiften“ Methoden, welche eine reibungslose Operationalisierung der oben genannten Ansätze ermöglichen. Dieses Problem betrifft allerdings nicht nur die vorliegende Arbeit, sondern auch andere Forschungsvorhaben, welche sich bspw. an poststrukturalistische, diskurstheoretische Ansätze anlehnen (vgl. dazu z.B. KELLER 2007, S. 60). Es ist von daher nicht überraschend, dass bei Forschungsvorhaben wie z.B. jenem von BAURIEDL (2007b)¹⁹¹ die entsprechenden Methoden zuerst von der Autorin selbst entwickelt und dann bei der Durchführung der empirischen Arbeiten erprobt werden mussten. In der Tat stellen Schwierigkeiten bei der Operationalisierung von theoretischen Ansätzen keinesfalls eine Besonderheit von Diskurstheorien dar. Im Gegenteil handelt es sich hierbei eher um eine Gemeinsamkeit zwischen fast allen großen Gesellschaftstheorien.¹⁹² Von daher soll das Fehlen einer ausgereiften Methodik für eine reibungslose Operationalisierung bestimmter theoretischer Ansätze nicht unbedingt *der* Grund sein, deren Aussagekraft über die untersuchten Forschungsobjekte zu ignorieren oder zu vernachlässigen.

Es gibt bei der Zusammenführung unterschiedlicher theoretischer Ansätze ein immanentes Risiko, dass bestimmte Perspektiven miteinander vermengt werden – trotz (teilweise) erkenntnistheoretischer Inkompatibilität (vgl. REUBER & PFAFFENBACH 2005, S. 210). Doch daraus ergeben sich auch Vorteile, wie z.B. die Möglichkeit der Ergänzung und Korrektur (Beleuchtung von eventuellen „blinden Flecken“) eines gewissen Ansatzes durch einen anderen. Nicht zuletzt dient eine solche Zusammenführung (so die hier vertretene Auffassung) auch dem Vermeiden von einseitigen Herangehensweisen und vorschneller Ableitungen.

In Abschnitt 4.6.2.2 wird mit Hilfe einer Gegenüberstellung von Begriffen und Annahmen aus dem „partizipativen“/„deliberativen“ Verständnis von Demokratie mit einigen zentralen Annahmen von Verfechtern des Gouvernementalitätsansatzes aufgezeigt, wie dieser letztgenannte Ansatz im Rahmen eines kritisch angelegten Forschungsvorhabens nutzbar gemacht werden kann, um bspw. einige im Zusammenhang mit der Frage der demokratischen Entscheidungsfindung in Porto Alegre geltende „*Deutungsmuster*“¹⁹³ zu dekonstruieren oder in Frage zu stellen und gleichzeitig auch andere „Wahrheiten“ bzw. andere *Möglichkeiten der „diskursiven Konstruktion der Wirklichkeit*“¹⁹⁴ ans Licht zu bringen.

¹⁹¹ Im Rahmen dieser erwähnten Studie wurden Programme zur Förderung einer „nachhaltigen Stadtentwicklung“ in Hamburg untersucht.

¹⁹² Die traditionelle empirische und qualitative Sozialforschung muss sich ebenfalls mit diesem „Defizit“ abfinden (vgl. dazu z.B. Abschnitt 4.1.2).

¹⁹³ Der Begriff des Deutungsmusters wurde im Rahmen des Abschnittes 4.6.2.2 definiert. Siehe dort insbesondere Exkurs Nr. 3.

¹⁹⁴ Der Begriff der *diskursiven Konstruktion der Wirklichkeit* geht auf die „Theorie der Wissenssoziologie“ von Peter L. Berger und Thomas Luckmann zurück (siehe dazu BERGER & LUCKMANN 2009 und vgl. auch diesbezügliche Abhandlungen von KELLER 2008a, S. 40f und 180f).

2.3.1. Diskurs, Gouvernementalität und Mythos: Begriffserklärungen und (ausgewählte) Grundannahmen

I - Diskursbegriff und „Diskurstheorie“ nach Michel Foucault

In diesem Abschnitt werden hauptsächlich zwei Ziele verfolgt: Zum einen wird die Bedeutung des Begriffes *Diskurs* nach Foucault skizziert und zum anderen wird auf die Frage des Einflusses von Foucault auf andere Diskursforscher und -theoretiker eingegangen¹⁹⁵. Da der Soziologe Reiner Keller die diskurstheoretischen Überlegungen von Michael Foucault und deren Weiterführungen sehr umfassend kommentiert hat, orientiert sich der Verfasser im Folgenden vorwiegend an Darlegungen dieses erwähnten Soziologen und Diskurstheoretikers.¹⁹⁶ In Anlehnung an die nachgeschlagene Fachliteratur wird am Ende dieses Textabschnittes des Weiteren auch eine Liste ausgewählter theoretischer Annahmen erstellt. Diese werden später – insbesondere im Rahmen des Abschnittes 4.6.2.2 – in Verbindung mit den untersuchten Forschungsobjekten gebracht.¹⁹⁷

Der Begriff des *Diskurses* wurde bekanntlich nicht von Michel Foucault (1926-1984) eingeführt, jedoch von ihm maßgeblich geprägt.¹⁹⁸ In der umfangreichen Foucault-Rezeption¹⁹⁹ wird seine Arbeit oft in drei Phasen gegliedert: Die Phase der *Archäologie des Wissens*, die Phase der *Genealogie der Macht* und schließlich die Phase der *Gouvernementalität* (KELLER 2008a, S. 129)²⁰⁰. Die erste Phase unterscheidet sich von den späteren vor allem dadurch, dass damals – d. h. in den 1960er Jahren, also in der Zeit, als seine „archäologische Arbeit“ entstanden ist – Foucault sich noch nicht von dem wissenschaftlichen Strukturalismus entfernt hatte, so dass seine früheren Veröffentlichungen noch davon stark beeinflusst waren (vgl. z.B. KELLER op cit, KELLER 2007, S. 43 sowie MAY 2009, S. 155).

In der „archäologischen Arbeitsphase“ befasste sich Foucault insbesondere „mit Ordnungsformen und Grenzen von Vernunft und Wissen in der europäischen

¹⁹⁵ Im Zusammenhang mit dieser zuletzt genannten Zielsetzung wird auch auf die Frage eingegangen, ob in dem Werk von Foucault und in der Foucault-Rezeption eine „Foucaultsche Diskurstheorie“ anzuerkennen ist.

¹⁹⁶ Dabei werden insbesondere folgende Veröffentlichungen von Reiner Keller verwendet: KELLER (2007) und KELLER (2008a). Selbstverständlich wird im Rahmen der folgenden Ausführung auch auf weitere sekundäre Quellen verwiesen. Auch Texte, die von Foucault selbst verfasst wurden, sind berücksichtigt.

¹⁹⁷ Damit sollen die im Rahmen dieses Abschnittes gewonnenen theoretischen Kenntnisse in die empirisch-analytischen Teile dieser Dissertation einfließen.

¹⁹⁸ Zur Geschichte und Karriere dieses Begriffes siehe vor allem KELLER (2008a, S. 99f).

¹⁹⁹ Eine Liste von Veröffentlichungen, die als Rezeption und Einführungen in das Werk von Foucault gelten, befindet sich in KELLER (2007, S. 43). Für weitere Rezeptionen, Einführungen und Kommentare über die Werke von Foucault siehe auch FOUCAULT (1999a) und KAMMLER et al (2008).

²⁰⁰ In einer stark vereinfachten Formulierung lassen sich diese drei Phasen – insbesondere wenn dabei die Schwerpunktsetzung der jeweiligen Phase hervorgehoben werden soll – in „*Geschichte des Diskurses*“, „*Geschichte der Macht*“ und „*Geschichte des Subjekts*“ gliedern (vgl. z.B. LAVAGNO 2011).

Geschichte“ (MAY, op cit).²⁰¹ Im Buch „Ordnung der Dinge“ folgte er vor allem dem Ziel, bestimmte Wissensformen – z.B. Wissen über Lebewesen, über die Gesetze der Sprache oder über ökonomische Fakten – zu untersuchen und diese „mit dem philosophischen Diskurs ihrer Zeit in Verbindung zu setzen“, und zwar innerhalb eines Zeitraumes, „der sich vom siebzehnten bis zum neunzehnten Jahrhundert erstreckt“ (FOUCAULT 1974, S. 10). In diesem Arbeitsprogramm (aber auch in anderen) bringt Foucault neue Möglichkeiten und Formen der Produktion von Wissen ans Licht. Wie er selbst behauptet, habe seine Arbeit dazu geführt, dass

„Grenzen [der Kenntnisse Anm. des Verf.] (...) neu gezogen und Dinge, die gewöhnlich weit auseinanderliegen (...) näher zusammengebracht worden [sind] und umgekehrt (...)“ (FOUCAULT 1974, S. 10).

Nicht nur bei seiner Beschreibung des sogenannten „klinischen Diskurses“ und dessen Beitrag für die Entstehung oder Ausbau der modernen Medizin (z.B. Konstruktion von Krankenhäusern und die in der Gesellschaft legitimierte Entwicklung von Mechanismen der Klassifikation und Kontrolle von Krankheiten), sondern auch im Rahmen seiner Kommentare zur klassischen Analyse von Sprache und Grammatik (siehe dazu z.B. FOUCAULT 1981, S. 51f u. 231f), wird deutlich, dass Foucault selbst mit seinem archäologischen Forschungsprogramm traditionelles Wissen in Frage gestellt und andere Zugangsformen zur Geschichte aufgezeigt hat. Mit seinen Vorgehensweisen²⁰² bietet Foucault auch anderen Wissenschaftlern eine Möglichkeit, im Rahmen ihrer Forschungsprogramme bestehendes Wissen in Frage zu stellen.

In Rahmen der „Archäologie“ wird u.a. danach gefragt, welche Basisstruktur und Grundmuster „in spezifischen, historischen Epochen den unterschiedlichsten wissenschaftlichen Klassifikationen zugrunde liegt“ (KELLER 2007, S. 44). Vor diesem Hintergrund wird Diskurs bezeichnet als „eine Menge von an unterschiedlichen Stellen erscheinenden, verstreuten *Aussagen*,²⁰³ die nach demselben Muster oder Regelsystem gebildet worden sind (...)“ (ebd.). Die Rekonstruktion dieses erwähnten Regelsystems sei dann, KELLER (op cit) zufolge, die Aufgabe des Diskursanalytikers, wobei die *Diskurse auch als Praktiken* zu verstehen sind, welche nicht zuletzt „die Gegenstände bilden, von denen sie sprechen“ (FOUCAULT 1981, S. 74). In Übereinstimmung damit liefert PARR (2008) folgende kurze Diskursdefinition:

„Diskurs (...) meint in der Archäologie des Wissens (...) eine Praxis des Denkens, Schreibens, Sprechens und auch Handelns, die diejenigen Gegenstände, von denen sie handelt, zugleich selbst systematisch hervorbringt“ (ebd. S. 234).²⁰⁴

²⁰¹ Zu den einschlägigen Veröffentlichungen von Foucault in dieser Zeit zählen „Ordnung der Dinge“ (FOUCAULT 1974) und „Archäologie des Wissens“ (FOUCAULT 1981).

²⁰² Gerade in seinem berühmten Werk „Archäologie des Wissens“ (FOUCAULT 1981) werden methodologische Vorgehensweisen ausführlich dargelegt.

²⁰³ Auf den Begriff der Aussage wird (wie auch auf andere zentrale Begriffe der Diskurstheorien) im Abschnitt 4.6.2.2 näher eingegangen.

²⁰⁴ Vor dem theoretischen Hintergrund der „Archäologie“ wird Diskurs des Weiteren auch als „strukturierte und strukturierende Strukturen“ verstanden (KELLER 2008a, S. 132 vgl. auch DIAZ-

KELLER (2007) zufolge skizziert Foucault mit der Archäologie „ein umfassendes sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm“ welches u.a.

„die gesellschaftliche Herstellung und Ordnung von Praktiken, Objekten, Menschen, Ideen, kurz, von Realitätszusammenhängen insgesamt anvisiert“ (ebd. S. 46).

Die „Archäologie“ wird unter anderem auch dadurch gekennzeichnet (und deswegen auch kritisiert), dass sie die Diskursanalyse nicht im Verlauf der Geschichte, sondern eher *„als [einen] fotografischen Schnappschuss zu einem bestimmten historischen Zeitpunkt“* entworfen habe (KELLER 2007, S. 48). Quasi als Reaktion auf diese kritisierte „Ahistorizität“ in seiner bis damals realisierten Arbeit setzte Foucault Ende der 1960er Jahre einen neuen Akzent in seine Forschung und gründete damit das Arbeitsprogramm der „Genealogie“. Im Rahmen dieser neuen Perspektive wird dann nicht nur „die prozessuale und handlungspraktische Seite von Diskursgefügen“, sondern auch die Bedeutung der Verhältnisse zwischen Macht und Wissen – der sogenannte „Macht-/Wissen-Komplex“ – betont (siehe ebd.).

Nun steht nicht mehr die Untersuchung von Aussagen-Systemen im Vordergrund, sondern vielmehr die Untersuchung von bestimmten diskursiven Praktiken, welche u.a. auch der „Formierung“ von Subjekten dienen. Dazu gehören z.B. die Praktiken des Überwachens und Strafens (z.B. FOUCAULT 1994), Geständnispraktiken (wie die der Beichte) und auch Praktiken der Selbstdisziplinierung (mehr dazu KELLER 2007, S. 48f).²⁰⁵

Vor dem Hintergrund der „Genealogie“ werden Diskurse nun u.a. „als strategisch-taktische Auseinandersetzungen und Kämpfe betrachtet (...)“ (KELLER 2008a, S. 137f).

„Der Diskurs ist jenes regelmäßige Ensemble, das auf einer Ebene aus sprachlichen Phänomenen und auf einer anderen aus Polemik und Strategien besteht“ (ebd.).

Ergänzend dazu – und zwar von einem Standpunkt aus, welcher gewissermaßen beide (die archäologische und die genealogische) Diskursperspektiven miteinander verbindet – schreibt KAJETZKE (2008, S. 83-84):

„Bei Foucault stellen sich Diskurse als vernetztes Set von Aussagen dar, die eine produktive Wirkung haben, indem sie Macht und Wissen erzeugen und

BONE 2010, S. 71). Hierbei entsteht eine starke Ähnlichkeit zwischen *Diskurs* und dem Begriff des *Habitus* von Pierre Bourdieu (vgl. KELLER op cit). Inwieweit der Diskursbegriff nach Foucault sich mit den theoretischen Überlegungen von Bourdieu kombinieren lässt, ist eine Frage, auf die KAJETZKE (2008) ausführlich eingegangen ist. Zur Frage der Gemeinsamkeiten zwischen den Begriffen *Diskurs* und *Habitus* siehe ebd. (insbesondere S. 83f). Auf die Nähe und Gemeinsamkeiten zwischen den diskurstheoretischen Überlegungen von Foucault und Überlegungen anderer Gesellschaftstheoretiker wurde in der Literatur mehrfach verwiesen (siehe u.a.: DIAZ-BONE 2003; KERCHNER 2006; BUBLITZ 2008; REINHARDT-BECKER 2008).

²⁰⁵ Wie oben darauf verwiesen rückt in dieser Phase die Frage der Machtverhältnisse in der Gesellschaft in den Vordergrund. Gerade deswegen vertritt PARR (2008, S. 235) die Auffassung, dass der Übergang von der Archäologie zur Genealogie strenggenommen auch einen Übergang von der *Diskurstheorie* zur *Machttheorie* markieren würde. Auf diese Frage der Macht (nach Foucault) wird allerdings in dieser Arbeit erst später näher eingegangen (siehe dazu insbesondere Abschnitt 4.6.2.2).

transportieren. Damit sind Diskurse selbst Kampffelder, in denen sich spezifische Deutungen durchsetzen“.

Neben der Frage des Verhältnisses zwischen *Macht und Wissen* (z.B. FOUCAULT 1994, S. 287f), gewinnt (in der Phase der Genealogie) nicht zuletzt auch die Frage der Generierung von Wahrheiten an Bedeutung.²⁰⁶ Dies hat u.a. mit den sogenannten Prozeduren der *Ausschließung* und *Grenzziehung* zu tun, die auch einem Diskurs innenwohnen (dazu FOUCAULT 2007, S. 11f). Vor diesem Hintergrund wird z.B. unter anderem angenommen, dass „Diskurse unmittelbar mit Ermächtigungs- und Ausschlusskriterien gekoppelt sind“ (KELLER 2007, S. 49).²⁰⁷ Zu diesen Kriterien, – welche nicht zuletzt die „legitimen“ von den „nicht-legitimen Sprechern“ unterscheiden – gehören bspw. akademische Grade oder andere berufliche Qualifikationen oder *Status* (Schriftsteller, Mediziner, etc.), die dazu führen, dass bestimmte soziale Akteure eine herausragende Subjekt-Position innerhalb eines Diskurses besetzen. Wer darf z.B. bestimmte gesellschaftliche Phänomene kommentieren, klassifizieren oder beurteilen?²⁰⁸ Hiermit wird auch die Frage der Produktion von Sinn und Bedeutung im Rahmen gesellschaftlicher Prozesse angesprochen: „‚Pouvoir-savoir‘ bezeichnet die Fähigkeit, handeln zu können, sofern man auch Sinn zuschreiben kann“ (KELLER 2008a, S. 140 vgl. dazu auch GLASZE et al 2005, S. 42f). Gerade diese Frage der Produktion von Sinn und Bedeutung schließt in sich auch die Frage der Produktion von Wahrheit in der Gesellschaft ein. Nach Foucault hat jede Gesellschaft

„ihr Wahrheitsregime, ihre ‚allgemeine Politik‘ der Wahrheit, d. h. jene Diskursformen, die sie als wahr anerkennt und funktionieren lässt; sie hat ihre Mechanismen und Instanzen, die es erlauben, falsche und wahre Aussagen von einander zu unterscheiden (...)“ (FOUCAULT 1999b, S. 27).²⁰⁹

Auf die weiter oben formulierte Frage, ob es *die eine* Foucaultsche Diskurstheorie gibt, ist auch bereits Reiner Keller eingegangen (vgl. z.B. KELLER 2008a, S. 122f). Für diesen Autor ist unumstritten, dass bei den Foucaultschen Analysen unterschiedlicher gesellschaftlicher Phänomene – wie z.B. Geisteskrankheit, Strafprozeduren, Entstehung und Etablierung wissenschaftlicher Disziplinen wie Psychologie, Recht und Medizin, die Genese moderner Subjektvorstellungen etc. –, der Begriff des Diskurses einen prominenten Stellenwert eingenommen hat (ebd. S. 122). Der Autor ist der Auffassung, dass in einem Teil des Foucaultschen Werks²¹⁰ „grundlegende Überlegungen zu einer Theorie und Empirie der Diskurse“ zu finden seien (vgl. auch 2007, S. 42), dennoch stellte KELLER selbst später fest, dass

²⁰⁶ In diesem Zusammenhang lässt sich bspw. fragen, *wie* und *von wem* bestimmt wird, was in der Gesellschaft als *falsch* oder als *wahr* gilt.

²⁰⁷ Vgl. dazu auch HALL (1996, S. 201) und ATKINSON (1999, S. 60).

²⁰⁸ An dieser Stelle wird (wenn auch eher indirekt) ein Thema angesprochen, auf welches später in dieser Arbeit relativ intensiv eingegangen wird: Die Frage der *Machtasymmetrie* zwischen den bei Beteiligungsprozessen involvierten sozialen Akteuren (siehe z.B. Abschnitt 4.5.4.2).

²⁰⁹ Vor diesem Hintergrund entstand auch die zu Beginn des Abschnittes 4.6.3 wiedergegebene berühmte Foucaultsche Annahme, dass die „*Wahrheit (...) von dieser Welt [ist]*“ bzw. innerhalb der Gesellschaft (aufgrund vielfältiger Zwänge) erzeugt wird.

²¹⁰ Dabei verweist KELLER (2007) u.a. auf die Bücher „Die Ordnung des Diskurses“ (FOUCAULT 2007) und „Archäologie des Wissens“ (FOUCAULT 1981).

*Bemühungen, aus dem Foucaultschen Werk eine konsistente Diskurstheorie zu filtrieren (...) vor großen Schwierigkeiten [stehen]** (KELLER 2008a, S. 129).²¹¹ Dem Verfasser ist es im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht gelungen, ausgehend von den Veröffentlichungen von Foucault ein Gerüst einer systematisch ausgebauten *Diskurstheorie* zu rekonstruieren. Dennoch gibt es in der Foucault-Rezeption – ungeachtet der Tatsache, dass Foucault sich selbst nicht als einen Theoretiker betrachtet hat²¹² – genug Hinweise darauf, dass Foucault doch eine eigene Diskurstheorie vorgelegt habe. Beispiele hierfür liefert Rainer Keller selbst, denn er verwendet an verschiedenen Stellen seiner Arbeit die Bezeichnung „*Foucaultsche Diskurstheorie*“ (siehe z.B. KELLER 2008a, S. 11, 149f, 198f, u.a.).²¹³ Auch Rolf Parr, ein weiterer Foucault-Kommentator, behauptet diesbezüglich:

„Diskursanalyse und Diskurstheorie sind (...) diejenigen Bezeichnungen, unter denen nicht nur ein bestimmter Ausschnitt aus dem Spektrum der Arbeiten Foucaults, sondern vielfach auch sein gesamtes Werk umfasst wird, was unterstellt, man habe es dabei mit einem von Beginn an einheitlichen, axiomatisch entwickelten Denkgebäude »Diskurstheorie« aus wohldefinierten Termini zu tun“ (PARR 2008, S. 233)

KELLER (2008a) bezeichnet die „Diskurstheorie“ von Foucault als die „prominenteste“ zwischen anderen „poststrukturalistischen Diskurstheorien“ (ebd. S. 119). Für diesen Autor handelt es sich dabei letztendlich

„um ein Ensemble konzeptueller Vorschläge zur Bearbeitung von Fragen, die sich auf die gesellschaftliche Genese und Wirkungen von Macht-Wissens-Komplexen richten“(ebd. S. 120).²¹⁴

Es wird damit ersichtlich, dass Foucault nicht nur dem Begriff des Diskurses einen gehobenen *Status* verliehen hat – etwa als einer epistemologischen und analytischen Kategorie,²¹⁵ die in unterschiedlichen Disziplinen Eingang findet –, sondern er hat auch andere Begriffe wie z.B. *Aussagen, diskursive Formationen, Dispositiv*, etc. (welche für die Sozial- und Diskursforschung bedeutsam sind) entweder eingeführt oder weiterentwickelt. Des Weiteren hat Foucault mit seiner Arbeit auch erheblichen

²¹¹ Diese Schwierigkeit bestünde darin, dass die von Foucault gemachten „Vorschläge zu einer Theorie und Methodologie (...) des historischen Forschens“ im Verlauf seiner Arbeit sehr unterschiedlich akzentuiert worden seien (ebd.).

²¹² Im Gegensatz dazu hat er sich selbst als einen „Experimentator“ betrachtet (siehe ebd. vgl. auch KELLER 2005, S.57f).

²¹³ Auch der Diskurstheoretiker Rainer Diaz-Bone verwendet oft dieselbe Bezeichnung (z.B. DIAZ-BONE 2003 S. 15, 71, u.75f sowie des. 2006, S. 244 u. 252).

²¹⁴ Vor demselben Hintergrund wird an anderer Stelle auch deutlich darauf verwiesen, dass das allgemeine Foucaultsche Arbeitsprogramm auf „die Fragen des Wissens, der historischen Genese, Transformation und Folgen von Wissensfeldern“ ausgerichtet gewesen sei (KELLER 2005, S. 59).

²¹⁵ Der Begriff Diskurs steht für das Werk von Foucault in ähnlichem Verhältnis wie etwa der Begriff des *Mythos* für die Arbeit von Claude Lévi-Strauss (siehe dazu z.B. DIAZ-BONE 2010, S. 72f) und von Roland Barthes (vgl. BARTHES 1964), wie der Begriff des *Habitus* für die Arbeit von Pierre Bourdieu (dazu BUBLITZ 2008) oder auch wie der Begriff der *Imaginären Bedeutungen* in der Arbeit von Cornelius Castoriadis (zu diesem zuletzt genannten Fall siehe Abschnitt 2.2.4.1). Auf einige inhaltliche Ähnlichkeiten zwischen diesen unterschiedlichen Begriffen oder Kategorien wird im Verlauf dieser Arbeit gelegentlich hingewiesen.

Einfluss auf Sozialwissenschaftler unterschiedlicher Disziplinen und insbesondere auf andere Diskursforscher ausgeübt.

Es existieren heutzutage mehrere diskurstheoretische Ansätze, die an Foucaults Überlegungen anknüpfen. Dazu zählen z.B. der Ansatz von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe,²¹⁶ der Ansatz der „*Cultural Studies*“²¹⁷ und nicht zuletzt auch der von Reiner Keller selbst entwickelte Ansatz der Wissenssoziologischen Diskursanalyse (siehe dazu insbesondere KELLER 2007, S. 56f und 2008a, S. 178f).²¹⁸

Im Hinblick auf den Einfluss des Begriffes Diskurs auf die Theoriebildung in den Geisteswissenschaften – und insbesondere im Bereich sozialer Arbeit – stellt MAY (2009) fest, dass sämtliche „Diskursmodelle und -theorien (...), sich zumeist auf den sog. ‚*Linguistic Turn*‘ (...) der Philosophie des 20. Jahrhunderts [gründen]“.²¹⁹ Gemeinsam ist den Diskurstheorien, „dass sie der Struktur von Sprache als Bedingung von Erkenntnis und menschlicher Kommunikation eine besondere Bedeutung zumessen“ (MAY 2009, S. 143)²²⁰.

Mit Ausnahme von der transzendentalen Universalgrammatik von Jürgen Habermas²²¹ wird bei den anderen Diskursansätzen angenommen, „dass sich menschliches Miteinander und Denken durch sprachliche Strukturierung herstelle“ (ebd.). Weitere Gemeinsamkeiten zwischen den poststrukturalistischen diskurstheoretischen Perspektiven werden auch von KELLER (2008a) folgendermaßen zusammengefasst:

²¹⁶ Dazu z.B. LACLAU & MOUFFE (2006); NONHOFF (2006 u. 2007a); KELLER (2007, S. 52f u. 2008a, S. 160f).

²¹⁷ Siehe dazu vor allem KELLER (2007, S. 54f und 2008a, S. 166f).

²¹⁸ Alle hier erwähnten Ansätze gelten als poststrukturalistische Diskurstheorien (KELLER 2008a, S. 119). Sie setzen zwar unterschiedliche praxisbezogene, analytische Schwerpunkte, haben allerdings auch einige Gemeinsamkeiten (s.u.). Die Wissenssoziologische Diskursanalyse von Reiner Keller gründet auf die Soziologische Wissenstheorie von Peter Berger und Thomas Luckmann (dazu BERGER & LUCKMANN, 2009) und knüpft sowohl an kulturalistische Ansätze der Diskursanalyse (dazu KELLER 2007, S. 34f) wie auch (und insbesondere) an die diskurstheoretischen Überlegungen von Michel Foucault an. Für Stellungnahmen von Reiner Keller über seinen eigenen theoretischen Ansatz siehe z.B. KELLER (2007, S. 56f) sowie KELLER (2008a, S. 190f). Für eine Auflistung von Annahmen und Konzepten aus dem Foucaultschen Werk, welche für das Programm der Wissenssoziologischen Diskursanalyse von Reiner Keller bedeutsam sind und zum Teil darin integriert wurden, siehe KELLER (2008a, S. 149, sowie KELLER 2005, S. 63.). Im Verlauf des Abschnittes 4.6.2.2 wird auf einige theoretischen Annahmen von Reiner Keller und ebenso auch auf einige der von ihm bearbeiteten Konzepte zurückgegriffen. Sie sollen als „analytische Hilfsmittel“ dienen, und zwar nicht nur für die Interpretation des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre (als ein Diskurs), sondern zum Teil auch für die Interpretation anderer untersuchter partizipativer Planungs- und Verwaltungsverfahren.

²¹⁹ In Bezug auf den Begriff des „Linguistic Turn“ verweist MAY (op cit) auf den amerikanischen Philosophen Richard McKay Rorty bzw. auf seinen im Jahr 1967 erschienenen Sammelband unter dem Titel: „The Linguistic Turn. Essays in Philosophical Method, Chicago, University of Chicago Press“.

²²⁰ Hierbei geht es letztendlich um die Frage der Übertragung von Sinn und Bedeutung durch die Sprache. Es handelt sich dabei nicht nur um eine „Gemeinsamkeit“ zwischen den Diskurstheorien. Darin lässt sich auch eine zentrale Verbindung zwischen den Begriffen des *Diskurses* und des *Mythos* erkennen (s.u.).

²²¹ Näheres dazu in Abschnitt 2.2.2.

„Sie beschäftigen sich mit dem Sprach- bzw. Zeichengebrauch in gesellschaftlichen Praktiken; betonen, dass die Bedeutung von Phänomenen sozial konstruiert und diese damit in ihrer gesellschaftlichen Realität konstituiert werden; gehen davon aus, dass der Gebrauch symbolischer Ordnungen Regeln des Deutens und Handelns unterliegt, die analysiert werden können und unterstellen folglich, dass sich einzelne Kommunikationsereignisse als Realisierungen einer Diskursstruktur verstehen lassen“ (ebd. S. 174-175).

In der (zum Zweck dieses Abschnittes) nachgeschlagenen Fachliteratur lassen sich unterschiedliche Annahmen finden, die in direktem Zusammenhang mit dem Begriff des Diskurses (in Anlehnung an Foucault) verwendet werden. Einige dieser Annahmen werden hier zusammengefasst wiedergegeben. Diskurse

- *üben Macht über die Konstitution der Wirklichkeit aus, denn sie grenzen (mehr oder weniger) nicht nur das Spektrum dessen ab, was als wahr in der Gesellschaft gilt, sondern sie normieren auch oft, wer an der Produktion der „Wahrheit“ teilnimmt (vgl. GLASZE et al 2005, S. 42f sowie REUBER & PFAFFENBACH 2005, S. 204);*
- *sind Prozesse der Bedeutungszuschreibung und somit beeinflussen sie das Denken und das Sprechen und außerdem instruieren sie das Handeln sozialer Akteure (vgl. MATTISSEK & REUBER 2004, S. 227, REUBER & PFAFFENBACH 2005, S. 214, KELLER 2008a, S. 236 sowie PARR 2008, S. 234);*
- *sind mit symbolischer Macht verbunden. In diesem Zusammenhang bedeutet symbolische Macht, „die Macht, Dinge mit Wörtern zu schaffen“ (KAJETZKE 2008, S. 83);*
- *dienen der Konstitution von Sinn und generieren „beste“ oder „vernünftiger“ politische Alternativen (NONHOFF 2004, S. 66 und 2006, S. 40);*
- *sind Ausdruck und zugleich auch Konstitutionsbedingung des Sozialen (BAURIEDL 2007b, S. 39);*
- *werden (u.a.) verstanden „als analytisch abgrenzbare Ensembles von Praktiken und Verläufen der Bedeutungszuschreibung, denen ein gemeinsames Strukturierungsprinzip zugrunde liegt“ (KELLER 2008a S. 192). In diesem Sinne fungieren Diskurse auch als raum-zeitliche, sozial strukturierte und strukturierende Prozesse (vgl. ebd.) und (last but not least)*
- *Diskurse können (u.a.) der Naturalisierung bestehender Herrschaftsstrukturen dienen (vgl. ANGERMÜLLER 2001, S. 19).*

Einige dieser Annahmen werden später wieder aufgenommen und insbesondere im Rahmen des Unterkapitels 4.6 zum Bürgerhaushalt von Porto Alegre weiter diskutiert. Ziel dabei ist es, einen theoretisch-analytischen Rahmen zu entwickeln, welcher andere Zugangsweisen zum Forschungsobjekt Bürgerhaushalt anbietet, welche von den bis dato dominierenden Forschungen und Analysen partizipativer Planungsprozesse abweichen. Im Unterkapitel 4.6 werden des Weiteren auch andere Begriffe aus den diskurstheoretischen Ansätzen präsentiert und diskutiert. Mit Hilfe des dort entwickelten analytischen Rahmens wurde z.B. das Forschungsobjekt Bürgerhaushalt von Porto Alegre u.a. als ein politischer Diskurs beschrieben. MORISON (2000) zufolge kann die Analyse politischer Diskurse uns helfen, nicht nur zu verstehen, wie innerhalb eines Machtsystems gedacht und gehandelt wird, sondern im Endeffekt auch, wie dabei *regiert* wird. Gerade dieser Bezug zu der Frage, wie innerhalb eines gegebenen Machtsystems oder auch einer gegebenen

Gesellschaft *gedacht, gehandelt* und *regiert* wird, bildet die Brücke zu demjenigen weiteren analytisch-theoretischen Konzept, welches die *dritte Phase* der Foucaultschen Arbeit geprägt hat: Dem *Konzept der Gouvernementalität*.

II - Gouvernementalität

„Governmentality regards government (...) as a complex and ever-changing process that forges ways of thinking about governing with a myriad of practices that proliferate throughout society” (MARINETTO 2003, S. 103).

Neben dem Begriff des *Diskurses* zählt auch *Gouvernementalität* zu einem der zentralen theoretisch-analytischen Konzepte, die im Rahmen dieser Dissertation verwendet werden. Beide theoretisch-analytischen Perspektiven werden seit den 1990er Jahren immer mehr von Geisteswissenschaftlern (darunter auch Geographen) verwendet, oft auch in Kombinationen miteinander²²². Diese Perspektiven gewannen an Bedeutung insbesondere im Zuge der Rezeption strukturalistischer und poststrukturalistischer Ansätze, welche u.a. zu der Kritik an klassischen Subjekt- und Handlungsmodellen geführt hat (vgl. MATTISSEK 2010, S. 129)²²³.

In Anlehnung an Foucault wird davon ausgegangen, dass „in unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilbereichen Veränderungen stattfinden, die ähnlichen Argumentationslogiken und Legitimationsmustern folgen“ (ebd. S. 130). Das Konzept der *Gouvernementalität* ist (so MATTISSEK 2010) in der Lage, diese Sachverhalte bzw. diese Argumentationslogiken und Legitimationsmuster aufzuzeigen. In ihrem Aufsatz geht diese erwähnte Autorin des Weiteren von der Annahme aus, dass das Konzept der *Gouvernementalität* besonders geeignet sei, um aktuelle und gesellschaftlich relevante Prozesse – wie bspw. Stadtplanung in Zeiten neoliberaler Politik bzw. dominierenden neoliberalen Regierungsprogrammen, Stadtmarketing, Imagekampagnen, etc. – gewinnbringend zu erklären, insbesondere auch wenn dieses in Kombination mit Erkenntnissen aus diskurstheoretischen Überlegungen und Verfahren der Diskursanalyse verwendet wird²²⁴. Von daher plädiert sie ausdrücklich für eine stärkere Integration dieser beiden theoretischen Perspektiven (dazu MATTISSEK 2010, S. 130f).

²²² Siehe z.B. STENSON & WATT (1999); RACO (2003); HAIDAR (2007), CORNWALL et al (2008); MATTISSEK (2010), u. a.

²²³ In der folgenden Abhandlung werden insbesondere diejenigen Aspekte hervorgehoben, die aus der Sicht der Geographie von höherer Bedeutung sind. Von daher werden dabei zunächst Veröffentlichungen von Geographen bevorzugt. Gelegentlich werden sowohl innerhalb dieses Abschnittes wie auch in anderen Teilen der Arbeit allerdings auch Befunde und Annahmen von Forschern und Wissenschaftlern anderer Fachrichtungen berücksichtigt, die sich an den Ansatz der *Gouvernementalität* anlehnen.

²²⁴ Während Diskursanalysen und diskurstheoretische Ansätze insbesondere auf die Untersuchung und Erklärung sprachlicher Phänomene und deren Rolle für die Konstitution gesellschaftlicher Identität und Machtbeziehungen ansetzen, dient der *Gouvernementalitätsansatz* der Beleuchtung der „Konvergenz von Praktiken“, den Wandel unterschiedlicher Formen der Regierung (ebd. S. 129) und nicht zuletzt auch den Prozessen der Subjektivierung (vgl. etwa LAVAGNO 2011, S. 52f und BÜHRMANN 2012)

Michel Foucault hat das Konzept Gouvernamentalität folgendermaßen definiert:

„Mit diesem Wort ‚Gouvernamentalität‘ ist dreierlei gemeint. Unter Gouvernamentalität verstehe ich die Gesamtheit, gebildet aus den Institutionen, den Verfahren, Analysen und Reflexionen, den Berechnungen und Taktiken, die es gestatten, diese recht spezifische und doch komplexe Form der Macht auszuüben, die als Hauptzielscheibe die Bevölkerung, als Hauptwissensform die politische Ökonomie und als wesentliches technisches Instrument die Sicherheitsdispositive hat. Zweitens verstehe ich unter ‚Gouvernamentalität‘ die Tendenz oder die Kraftlinie, die im gesamten Abendland unablässig und seit sehr langer Zeit zur Vorrangstellung dieses Machttypus, den man als ‚Regierung‘ bezeichnen kann, gegenüber allen anderen – Souveränität, Disziplin – geführt und die Entwicklung einer ganzen Reihe spezifischer Regierungsapparate einerseits und einer ganzen Reihe von Wissensformen andererseits zur Folge gehabt hat. Schließlich glaube ich, dass man unter Gouvernamentalität den Vorgang oder eher das Ergebnis des Vorgangs verstehen sollte, durch den der Gerechtigkeitsstaat des Mittelalters, der im 15. und 16. Jahrhundert zum Verwaltungsstaat geworden ist, sich Schritt für Schritt ‚gouvernementalisiert‘ hat“ (FOUCAULT 2000, S. 64-65).

Auch wenn diese Definition von Foucault einen ausgeprägt historischen Hintergrund beinhaltet, interessiert sich die Mehrheit der Gouvernamentalitätsverfechter für die Untersuchung aktueller gesellschaftlicher Prozesse. Vor allem seit etwa Beginn dieses neuen Jahrhunderts hat der Ansatz der Gouvernamentalität sowohl in der Geographie, wie auch in anderen Humanwissenschaften erheblich an Bedeutung gewonnen (siehe z.B. RACO 2003, S. 77, ELDEN 2007, S. 29 sowie MAYHEW 2009). In der Tat sind die empirischen Forschungsarbeiten, welche das Konzept der Gouvernamentalität als theoretisch-analytischen Rahmen zugrunde legen, inzwischen vielfältig und sehr zahlreich geworden. Sie reichen bspw. von der Untersuchung von Verbrechen über Prozesse sozialer Reformen, Bildungs- und Wohnungsbaupolitik (MCKEE 2009, S. 465f), bis hin zu Prozessen der Demokratisierung und Bürgerbeteiligung auf der kommunalen Ebene (z.B. BLAKELEY 2010). Gerade innerhalb von diesem zuletzt erwähnten, übergreifenden Forschungsfeld der *Demokratie- und Beteiligungsforschung* hat die Anzahl von Arbeiten, die sich an das Gouvernamentalitätskonzept anlehnen, in letzter Zeit ziemlich schnell zugenommen²²⁵. Derzeit gibt es nicht zuletzt auch im spezifischen Bereich der Stadtforschung mehrere Studien von Verfechtern des Gouvernamentalitätsansatzes²²⁶.

²²⁵ Neben BLAKELEY (2010) lassen sich z.B. folgende Veröffentlichungen erwähnen: MORISON (2000); MARINETTO (2003); RACO (2003); SWYNGEDOUW (2005); TAYLOR (2007); CORNWALL et al (2008); SILVER et al (2010), etc.

²²⁶ Zu diesen zählen z.B. ATKINSON (1999); RACO & IMRIE (2000); MICHEL (2005); MATTISSEK (2008) und ebenfalls auch die bereits erwähnten Studien von BLAKELEY (2010). Ausgewählte Annahmen und Befunde einiger dieser hier und auch in der vorherigen Fußnote erwähnten Studien werden im Rahmen des Abschnittes 4.6.2.1 näher behandelt. Anzumerken an dieser Stelle ist dennoch: Auch wenn die Forschungsfelder, auf welche Verfechter des Gouvernamentalitätsansatzes zugreifen, in der letzten Zeit in der Tat vielfältig geworden sind, konzentriert sich die Mehrheit der einschlägigen Veröffentlichungen aus diesem theoretischen Zugriff weiterhin auf die Untersuchung von Prozessen der Neoliberalisierung. Mitunter wird – wie auch ZIAI (2003a, S. 420, Fn. 1) bereits vermerkt und zu Recht kritisiert hat – das Konzept der Gouvernamentalität sogar mit neoliberaler Regierungsführung identifiziert. Diese Art von Identifizierung bezeichnet eher eine *unnötige*

Ausgehend von der nachgeschlagenen Fachliteratur ist festzustellen, dass mehrere zentrale Begriffe in Verbindung mit dem Konzept der Gouvernamentalität gebracht werden – Begriffe, die ebenfalls auch von Foucault maßgeblich geprägt wurden. Dazu gehören bspw. *Regierung* (s.u.), *Macht* (ZIAI 2003c, LIPSCHUTZ 2005a), *Subjektivierung* (RACO 2003, BÜHRMANN 2012), *Biopolitik* (LEMKE 2001b, LEGG 2005, STENSON 2005) sowie die oft miteinander behandelten Begriffe der „politischen Rationalitäten“ und „Technology of Government“ (ROSE & MILLER 1992; LEMKE 2000a; HUXLEY 2006 und UITERMARK 2005). Nicht zuletzt wird auch die Frage der *Rolle des Staates* sehr oft in Verbindung mit dem Konzept der Gouvernamentalität gebracht (z.B. FOUCAULT 2000, MACKINNON 2000 und JESSOP 2007. Siehe dazu auch unten)²²⁷. Viele dieser Begriffe werden zwar bevorzugt auf der theoretisch-analytischen Ebene behandelt, dennoch verweisen sie oft auf die Schwerpunktsetzung der jeweiligen empirischen Studien und beeinflussen zum Teil auch die Richtung der daraus entstehenden Analyse. In der vorliegenden Arbeit wird vor allem auf die Begriffe der „politischen Rationalität“ und „Technology of Government“ zurückgegriffen. Eine vertiefte und praxisorientierte Diskussion darüber erfolgt jedoch erst innerhalb des Abschnittes 4.6.2.2. Dort werden nicht zuletzt auch einige zentrale Annahmen von Gouvernamentalitätsforschern und -theoretikern präsentiert und dabei in Verbindung gebracht mit ausgewählten Forschungsobjekten dieser Dissertation. Aus diesem Grund wird die Diskussion über das Konzept der Gouvernamentalität hier nicht weiter vertieft. Nur noch auf zwei wichtige Punkte ist nachfolgend näher einzugehen: Der erste Punkt (a), betrifft die Beleuchtung des Begriffes des *Regierens* im Sinne von Foucault. Im Rahmen dieser Abhandlung über den Begriff des Regierens wird zugleich auch auf die *Rolle des Staates* – z.B. bei der Lenkung politischer Prozesse und eventuelle Einflussnahme auf Prozesse der demokratischen Entscheidungsfindung – eingegangen. Der zweite Punkt (b), betrifft die Frage der „Nähe“ der Foucaultschen theoretischen Überlegungen zu Konzepten und Forschungsfeldern, die zu traditionellen Domänen der Geographen gehören.

a) Regierung und Staat

Regierung fungiert, im Zusammenhang mit den Debatten über das Konzept der Gouvernamentalität, als ein ausschlaggebender Begriff²²⁸. Für MATTISSEK (2010) bezeichnet *Regierung* im Sinne von Foucault,

Einschränkung dieses Konzeptes, eine Einschränkung, welche allerdings der Konzeption von Foucault nicht gerecht wird.

²²⁷ Mit Ausnahme des Begriffes *Regierung* wird auf eine Beschreibung der jeweiligen Begriffe im Rahmen dieses vorliegenden Abschnittes verzichtet. Für Interessierte sei an dieser Stelle jedenfalls auf folgende einschlägige Veröffentlichungen hingewiesen: DAHLMANN (2008), KAMMLER et al (2008), DEAN (2010) sowie KELLER et al (2012). Darin werden mehrere dieser Begriffe mehr oder weniger ausführlich behandelt und/oder definiert.

²²⁸ Selbst der Wortstamm des Begriffes Gouvernamentalität (*gouvernementalité*) ist (wie LEMKE 2005a daran erinnert), „das Adjektiv *gouvernemental* („die Regierung betreffend)“. Vermutlich handelt es sich hierbei um einen Neologismus, welchen Foucault „als Gegenbegriff zu ‚Souveränität‘“ eingesetzt haben soll (ebd. S. 334-335, bzw. Fn. 49). Dabei stellt LEMKE (op cit) auch fest, dass die in der Literatur weitverbreitete Annahme, „dass der Begriff Gouvernamentalität (...) sich aus den beiden Komponenten ‚gouverner‘ (Regieren) und ‚mentalié‘ (Denkweise)“ zusammensetzen würde, eher ein Irrtum sei.

„nicht allein Formen politischer Steuerung oder rechtlich-administrative Strukturen staatlicher Instanzen, sondern ganz allgemein verschiedene Formen des Führens – gouverner – von Menschen“ (ebd. S. 131)²²⁹.

Für den Gouvernementalitätsforscher Thomas Lemke bezeichnet Regierung des Weiteren auch

„eine Form der ‚Problematisierung‘, das heißt sie definiert einen politisch-epistemologischen Raum, innerhalb dessen historische Probleme auftauchen (können) und bietet zugleich – möglicherweise konfligierende oder widersprüchliche – Lösungs- und Bearbeitungsstrategien für diese Probleme an. Daraus folgt, dass Regierung (...) [in diesem Sinne] auch spezifische Formen der Intervention strukturiert“ (LEMKE 2000a, S. 32).

Diese Regierungsdefinition von LEMKE (op cit) verweist auch auf die damit verbundenen Begriffe der *politischen Rationalität* und *politischen Technologie*. Politische Rationalität stellt eine intellektuelle Bearbeitung der Realität dar, an der politische Technologien ansetzen können (ebd.)²³⁰.

Gerade auch in diesem Sinne von LEMKE (op cit) sind Verfahren der Bürgerbeteiligung (wie z.B. „Stadtkongresse“, Bürgeranhörungen, Bürgerhaushalt, etc.) zu verstehen und zu analysieren, d. h. als *politische Rationalität* und *politische Technologien* – und keinesfalls nur als quasi selbstverständliche Mechanismen der Übertragung von Entscheidungsmacht, wie etwa viele Verfechter des „partizipativen“, „deliberativen“ *Verständnisses von Demokratie* dies darstellen²³¹.

Schließlich versteht Foucault selbst *Regieren* (unter anderem) als

„Aktivitäten, die darin bestehen, das Verhalten der Menschen innerhalb eines staatlichen Rahmens und mit staatlichen Instrumenten zu regieren“ (FOUCAULT 2005, S. 181).

Regieren im Sinne Foucaults beschränkt sich allerdings nicht auf Aktivitäten, die innerhalb eines staatlichen Rahmens stattfinden, ganz im Gegenteil, denn:

„Regieren tun (...) viele: der Familienvater, der Superior eines Klosters, der Erzieher und der Lehrer im Verhältnis zum Kind oder Schüler (...). Deshalb gibt es auch viele Regierungen, und die des Fürsten, der seinen Staat regiert, ist nur eine Unterart davon. Alle diese Regierungen sind (...) der Gesellschaft selbst oder dem Staat innerlich (...)“ (FOUCAULT 2000, S. 47).

Nicht aus Zufall geht Foucault von der Annahme aus, dass Macht nicht nur innerhalb staatlicher Institutionen ausgeübt wird, sondern in vielfältigen Formen und im

²²⁹ Es wird dabei auch angenommen, dass der Regierungsbegriff selbst eine analytische Bedeutung habe. Diese Bedeutung erkläre sich „vor allem aus der Differenzierung zwischen unterschiedlichen Formen der Ausübung von Macht und Herrschaft (...) sowie aus deren enger Verknüpfung mit Subjektivierungsprozessen“ (ebd.).

²³⁰ Als Beispiel von *politischen Technologien* erwähnt LEMKE (op cit) Verfahren, Institutionen und Rechtsformen, die dazu dienen sollen „die Objekte und Subjekte einer *politischen Rationalität* entsprechend zu regieren“ (ebd. S. 33). Mehr zu den Begriffen der politischen Rationalität und politischen Technologie bzw. *Technologie of Government* siehe insbesondere Abschnitt 4.6.2.2.

²³¹ Siehe dazu ausführliche Abhandlungen in den Unterkapiteln 4.4; 4.5 und 4.6.

Zusammenhang mit unterschiedlichen menschlichen Verhältnissen (siehe dazu insbesondere FOUCAULT 2005, S. 240ff).

Auch wenn unter Bezug auf die Foucaultsche „*Mikrophysik der Macht*“ angenommen wird, dass die Macht „von unten“ kommt (LAVAGNO 2011, S. 51), ist dennoch festzuhalten, dass Macht nicht gleichmäßig innerhalb aller gesellschaftlichen Gruppen verteilt ist. Ganz im Gegenteil, manche verfügen oft über mehr Machtbefugnisse und stärkere Einflussmöglichkeiten auf das politische Geschehen als andere. Die Machtbeziehungen sind üblicherweise in der Gesellschaft asymmetrisch verteilt²³². Bei empirischen Untersuchungen politischer Prozesse muss dieser Tatsache Rechnung getragen werden. Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere auch die Rolle, welche staatliche Institutionen auf Prozesse der politischen Entscheidungsfindung ausüben. Auch wenn Michel Foucault (einerseits) die „Bedeutung des Staates“ gegenüber der „traditionellen Staatslehre“ eher gering einschätzt (vgl. dazu z.B. FOUCAULT 2000, S. 65²³³), unterschätzt er (andererseits) jedoch keinesfalls die „Rolle“ des Staates bei der Ausübung institutionalisierter Macht und bei der Ausführung politischer Aufgaben. Sowohl der Begriff der *Gouvernementalität* selbst wie auch die Annahme, dass der Staat im Verlauf des 18. Jahrhunderts *gouvernementalisiert* wurde (ebd.), verweisen auf einen Zustand des „*Verzwickteins*“, indem zumindest auf der Ebene der politischen Entscheidungsfindungen – einschließlich Entscheidungen im Rahmen von Stadtplanungsprozessen –, *Regierungstätigkeiten* in vielerlei Hinsicht nicht von „*staatlichen Tätigkeiten*“ zu trennen sind, indem z.B. erstere nur ermöglicht werden, wenn sie innerhalb eines institutionalisierten Rahmens stattfinden. Wie Foucault selbst feststellte, ist die

„Gouvernementalisierung des Staates das Phänomen gewesen, welches es dem Staat ermöglicht hat [im Verlauf der Geschichte Anm. des Verf.], zu überleben. (...) [D]ass der Staat so ist, wie er jetzt ist, dürfte wahrscheinlich dieser Gouvernementalität zu verdanken sein, die dem Staat zugleich innerlich und äußerlich ist. Denn eben die Taktiken des Regierens gestatten es, zu jedem Zeitpunkt zu bestimmen, was in die Zuständigkeit des Staates gehört und was nicht in die Zuständigkeit des Staates gehört, was öffentlich ist und was privat ist, was staatlich ist und was nicht staatlich ist“ (FOUCAULT 2000, S. 66)²³⁴.

²³² Vgl. diesbezüglich z.B. JONES (2003), WINTER (1999 u. 2007) sowie LÜCHMANN & ALMEIDA (2007, S. 364f).

²³³ Dabei bezeichnet er den *Staat* (sowohl in der Gegenwart wie auch in der Geschichte, wegen der ihm zugemessenen hohen Bedeutung) als eine „*zusammengesetzte Wirklichkeit*“ bzw. als eine *Abstraktion*, die zum *Mythos* erhoben worden sei (vgl. ebd.).

²³⁴ In dieser Formulierung sind „*Taktik des Regierens*“ und *Ausübung von staatlichen Funktionen* also kaum voneinander zu unterscheiden. Nicht aus Zufall sehen manche *Gouvernementalitätsforscher* wie etwa RACO (2003) in der „*Gouvernementalisierung*“ des Staates einen dialektischen Prozess (ebd. S. 79). In ähnlichem Zusammenhang sprechen andere dabei von einem „*contradictory process*“ (TAYLOR 2007, S. 302). Im Allgemeinen verweist das Konzept der *Gouvernementalität* nicht nur auf Widersprüche, sondern auch auf Kontingenz in der Gesellschaft. Dies bedeutet im Endeffekt, dass die Gesellschaft sich keinesfalls nur innerhalb vorgegebener Rahmen entwickelt. Vielmehr entwickelt sie sich ständig in einem offenen Prozess. In diesem Sinne ist dann anzunehmen, dass das, was heute „*öffentlich ist*“ bzw. „*in die Zuständigkeit des Staates gehört*“, in der Zukunft „*privat*“ sein kann und umgekehrt. Außerdem haben Machtverhältnisse (im Sinne von FOUCAULT) einen „*relationalen*“

Die Foucaultsche Auffassung von Macht wird im Rahmen dieser Arbeit zugrundegelegt. Deswegen und vor diesem Hintergrund sind zwei Dinge zu beachten: Auf der einen Seite wird Macht nicht eindimensional ausgeübt – und somit wird in diesem theoretischen Ansatz „Raum für Widerstand“ grundsätzlich eingeräumt. Auf der anderen Seite ist jedoch nicht zu leugnen (und in der Praxis auch nicht zu übersehen), dass „institutionalisierte Regierungsaufgaben“ bzw. politische Aktivitäten innerhalb eines staatlichen Rahmens doch noch weitgehend „Sache des Staates“ sind – obwohl das nicht unbedingt für immer so bleiben muss. Die in Porto Alegre untersuchten Fallbeispiele liefern ausreichend Hinweise dafür, dass relevante politische und planerische Entscheidungen (trotz vielfältigen Prozessen der Einbeziehung der Zivilbevölkerung in die demokratischen Debatten) in der Tat noch von institutionalisierten bzw. vom „Staat“ eingerahmten Verfahren eingeschränkt sind bzw. fast ausschließlich von Vertretern des Staates getroffen werden – wenngleich auch viele davon von einem Teil der lokalen Bewohner und insbesondere auch von spezifischen Interessengruppen im Vorfeld (bzw. vor den parlamentarischen Beschlüssen) legitimiert werden. Damit werden bereits vorweg einige Hinweise darauf gegeben, dass die Möglichkeiten (innerhalb der gegebenen politischen Rahmenbedingungen), echte direktdemokratische Entscheidungen zu treffen, zurzeit eher noch sehr gering sind. Doch diese Frage muss noch empirisch näher untersucht werden. In diesem Zusammenhang, und ausgehend von dem hier beschriebenen theoretischen Hintergrund, lassen sich u.a. auch folgende Fragen stellen: Inwiefern verschafft die Ausübung von *Tätigkeiten des Regierens* in Porto Alegre *Räume für autonome Entscheidungsfindungen* – etwa im Sinne von M. L. de SOUZA und C. CASTORIADIS oder auch im Sinne von Vertretern des „partizipativen/deliberativen“ *Verständnisses von Demokratie*²³⁵? Oder: Inwiefern können Prozesse der Bürgerbeteiligung dazu dienen, institutionalisierte Rahmenbedingungen umzugestalten (etwa nach den Interessen der involvierten Bürger), sodass dadurch auch bestehende Machtasymmetrien vermindert werden können?

b) Gouvernamentalität und Geographie

Foucault hat mit seiner Arbeit die Geographie stark beeinflusst, nicht zuletzt weil er bestimmte Gegenstände thematisiert und mit Begriffen oder Konzepten gearbeitet hat, die zu traditionellen Domänen der Geographie gehören²³⁶. Raum und Territorien z.B. sind nicht nur traditionelle, sondern auch zentrale Gegenstände der Geographie, die auch von Foucault thematisiert wurden. Bereits in der Einführung ihres Sammelbandes behaupten CRAMPTON & ELDEN (2007b): „*Foucault's Work was always filled with implications and insights concerning spatiality*“ (ebd. S. 1). Selbst die Vorlesung, welche Foucault im Studienjahr 1977-1978 am Collège de France

Charakter“: Die Ausübung von Macht erzeugt immer eine „Gegenmacht“, z.B. „in Gestalt von Widerstand“ (vgl. LAVAGNO 2011, S. 52).

²³⁵ Zum „partizipativen/deliberativen“ *Verständnis von Demokratie* siehe Abschnitte 2.2.2.1 und 4.6.2.1.

²³⁶ Der von G. W. Crampton und S. Elden herausgegebene Sammelband (CRAMPTON & ELDEN 2007a) vermittelt ausreichend Hinweise darauf, wie einflussreich die Arbeit von Foucault für Geographen gewesen ist. In dem hier erwähnten Sammelband siehe diesbezüglich insbesondere den einführenden Aufsatz der beiden Herausgeber (S. 1f) sowie den Aufsatz von C. Raffestin, S. 129f.

realisiert hatte, trug den Titel: „Sicherheit, Territorium und Bevölkerung“²³⁷ (siehe FOUCAULT 2000, S. 41).

Es ist von daher nicht verwunderlich, dass im Laufe der Zeit der Begriff der Gouvernamentalität unter den Geographen an Popularität gewonnen hat und von diesen nach und nach als theoretische Grundlage bevorzugt wird.

Annika Mattissek ist eine Geographin, welche der Überzeugung ist, dass das Konzept der Gouvernamentalität gewinnbringend für die Analyse räumlicher Prozesse verwendet werden kann (vgl. z.B. MATTISSEK 2010, S. 130). Viele weitere Geographen haben, wie auch MATTISSEK (2010), bereits die (Raum)Dimension der Geographie in direkte Verbindung mit dem theoretischen Ansatz der Gouvernamentalität gebracht. In den Worten von RACO (2003) heißt es z.B.:

“A governmentality approach gives new insights into the relationships between space, power and subjectivities. It relates to boundaries, territories, attachments to place, the spatial demarcation of areas of action and the organizational capacities of the state, all of which are integral to geographical study (...). [It] is, therefore, a powerful conceptual mechanism for identifying and examining the processes involved in the (re)structuring of socio-spatial relations of power. It facilitates a broader understanding of the rationales, techniques and practices of government and its links with other sections of society” (ebd. S. 91f)²³⁸.

Wichtig anzumerken ist auch die Tatsache, dass manche Autoren ebenfalls die Frage der *Integration von Taktiken des Regierens, Raum und Subjektivierung* berücksichtigen. Obiges Zitat von RACO (2003) dient als Beispiel hierfür²³⁹. Damit rückt u.a. auch die Frage der „Politisierung der (Raum)Planung“ ins Blickfeld derjenigen Forscher, die Verfechter des Gouvernamentalitätsansatzes sind. Die unten reproduzierten Textauszüge bzw. Annahmen von Gouvernamentalitätsforschern zeugen des Weiteren eindeutig dafür:

“The spaces in which urban policy intervenes are not already given spaces; they are constituted as part of the policy process, and urban policy, in this sense, has a governmental dimension” (DIKEÇ 2007, S. 279).

„Governmentality is (...) a way of both problematizing life and seeking to act upon it, which identifies both a territory (i.e. social space) and means of intervention. (...) the intention is to link what is ‘desirable’ with what can be made ‘possible’ by translating political ambitions into something inevitably more practical (...)” (MCKEE 2009, S. 468)²⁴⁰.

An diesem spezifischen Punkt lässt sich eine gewisse Annäherung zwischen dem Ansatz der Gouvernamentalität und dem theoretischen Ansatz des „*planejamento*“

²³⁷ Zum Ende der Vorlesungszeit hatte Foucault den obigen Titel in „Geschichte der Gouvernamentalität“ umformuliert (siehe ebd. S. 64).

²³⁸ Vgl. diesbezüglich auch HUXLEY (2007).

²³⁹ An einer anderen Stelle derselben Veröffentlichung schrieb der Autor des Weiteren: “A Foucauldian approach draws attention to how subjects are created in different places and at different times and therefore provides an insight into the ways in which (neo)liberal states use space and place to pursue their strategies of action” (ebd. S. 78).

²⁴⁰ Vor demselben theoretischen Hintergrund schrieb auch HUXLEY (2006, S. 772): “Governmentality (...) involves the fabrication of ‘governable spaces’“. Vgl. dazu auch DIKEÇ (2007, S. 287).

politizado brasileiro“ feststellen, ein Ansatz, in dessen Rahmen (Stadt)Planung dezidiert als eine „*politische Tätigkeit*“ verstanden wird (dazu Abschnitt 2.2.3). Somit wird ein Hinweis darauf gegeben, dass auch ganz unterschiedliche theoretische Ansätze Gemeinsamkeiten haben können. Daraus können, ganz im Sinne der dialogischen Theorie von Peter Zima (Unterkapitel 2.4), Anlässe für eventuelle gegenseitige Ergänzungen und/oder Korrekturen entstehen²⁴¹.

III – Mythentheoretische Annahmen

„Wir nehmen die Welt nicht wahr, wie sie ist, wir nehmen sie wahr, wie wir sie uns vorstellen“ (VERHEY 1999).

Der Begriff *Mythos* wird (ähnlich auch wie etwa *Nachhaltigkeit* oder *Diskurs*) nicht nur im Volksmund, sondern auch in wissenschaftlichen Berichten heutzutage quasi inflationär verwendet. Damit wird versucht, unterschiedliche Phänomene, Ereignisse und Sachverhalte zu bezeichnen oder auch unterschiedliche (politisch-ideologische) Absichten auszudrücken.

Ausgehend von ihren Untersuchungen stellt HEIN (2005, S. 1) fest, dass der Begriff *Mythos* in der Literatur häufig als Antonym zu *Wirklichkeit* verwendet wird. Ein solches Verständnis von *Mythos* ist zwar nicht ganz abwegig, greift jedoch zu kurz. In theoretischer Hinsicht (und im Sinne wie dieser Begriff hier verwendet wird) stellt *Mythos* eher eine analytische Kategorie dar, die von relativ hoher Bedeutung ist und – nicht zuletzt in Kombination mit anderen theoretisch-analytischen Kategorien wie etwa jener des *Diskurses* – gewinnbringend bei der Analyse aktueller politischer Prozesse verwendet werden kann. Die Literatur zur Mythenforschung und Mythentheorie ist sehr umfangreich und vielfältig²⁴².

Nachfolgend wird keine vertiefte Diskussion über die verschiedenen Forschungsbereiche und Anwendungsfelder des Begriffes *Mythos* geliefert²⁴³. Stattdessen konzentriert sich der Verfasser darauf – basierend auf der nachgeschlagenen Literatur – Gemeinsamkeiten zwischen den Begriffen *Diskurs* und *Mythen* herzustellen, mit der Absicht, beide Begriffe später (d.h. im empirisch-analytischen Teil dieser Arbeit) als „Werkzeuge“ oder analytische Kategorien gewinnbringend zu verwenden.

„Weil der Mythos komplexe Ereignisse entflechtet und in einfache Vorgänge auflöst, erhält er durch seine sinnstiftende Erzählung eine politisch-soziale Orientierungsfunktion. Er zeichnet sich daher durch komprimierte, mitreißende Bilder aus, die Werte, Ziele und Wünsche der sozialen Gruppe repräsentieren und diese zu geschichtlich wirksamen Einheiten zusammenschweißen. Er ist

²⁴¹ Bei der Zusammenführung unterschiedlicher theoretischer Ansätze geht es dem Verfasser der vorliegenden Arbeit in erster Linie zwar darum, sich den untersuchten Gegenständen aus unterschiedlichen Blickwinkeln anzunähern, dennoch wird gelegentlich auch auf einige Schwachstellen der verwendeten theoretischen Ansätze geachtet.

²⁴² Siehe z.B. BARTHES (1964); DÖRNER (1995); CASSIRER (2002); BARNER et al (2003), HEIN (2005); BLUMENBERG (2006); TEPE et al (2006); BIZEUL (2009); MÜNKLER (2009).

²⁴³ Für einen Überblick über die unterschiedlichen „Arbeits-Problemfelder“ der Mythenforschung siehe TEPE (2006).

daher ein zentrales Mittel zur Kommunikation und zur ideellen Mobilisierung von Massen. Eine daraus sich ableitende symbolische Politik, die in der Gestaltung des Mythos durch die Akteure politischen Handelns begründet liegt, ist daher ein wichtiges Politikfeld, weil es zum Funktionieren und zur Organisation von Gesellschaft beiträgt (HEIN 2006, S.31).

In dieser Textpassage von HEIN (2006) werden einige zentrale Merkmale eines *politischen Mythos*²⁴⁴ angesprochen. Demnach stiften Mythen nicht nur Sinn, sondern sie geben auch Orientierung und dadurch können sie auch das Handeln der Menschen im Rahmen eines politischen Prozesses beeinflussen. Dabei lassen sich bereits einige Ähnlichkeiten mit dem Begriff des Diskurses feststellen: Indem Mythen *Sinn* und *Orientierung* verleihen, fungieren sie auch als *Prozess der Bedeutungszuschreibung* und können dadurch (wie auch Diskurse), „beste“ oder „vernünftiger“ politische Alternativen generieren (s.o.) oder zumindest diese legitimieren²⁴⁵.

Eine zentrale Gemeinsamkeit zwischen *Diskurs* und *Mythos* liegt insbesondere darin, dass beide Begriffe als eine spezifische Form kommunikativer Praxis fungieren und – ähnlich wie eine *Narration* in Sinne von VIEHOEVER (2006 S. 180f) – auch als *epistemologische Kategorien* (insbesondere in der narrativen Semiotik) zu sehen sind. Manche Mythenforscher verstehen bspw. politische Mythen als „*narrative Symbolgebilde mit einem kollektiven, auf das grundlegende Ordnungsproblem sozialer Verbände bezogenen Wirkungspotential*“ (DÖRNER 1995, S. 76, vgl. dazu auch HEIN-KIRCHER 2007, S. 30)²⁴⁶. Für den Diskursforscher Willy Viehoveer stellen *narrative Schemata* ein *Regelsystem* innerhalb eines Diskurses dar. Sie strukturieren den Diskurs und werden wiederum selbst „in Diskursen kommuniziert“ (VIEHOEVER 2006, S. 180f). Hiermit wird (vor diesem spezifischen theoretischen Hintergrund) auch eine direkte Verbindung zwischen Diskurs und Mythen hergestellt. Diese Verbindung entsteht vor allem durch den Begriff der „*Narration*“, wobei diese hier in Anlehnung an VIEHOEVER folgendermaßen definiert wird:

„Bei Narrationen handelt es sich um einen universellen Modus der Kommunikation und der Konstitution von Sinn, und dieser ist konstitutiv für die Produktion komplexer kultureller Deutungsmuster“ (VIEHOEVER 2006, S. 183)²⁴⁷.

²⁴⁴ Nach BIZEUL (2009) gilt ein Mythos als *politisch* „wenn er politische Konsequenzen mit sich zieht oder wenn er eine politische Relevanz für eine Gruppe hat“ (ebd. S. 155). Für weitere Klassifikationen oder „Kategorisierung“ von Mythen siehe HEIN (2005, S. 7f)

²⁴⁵ Ein weiteres Merkmal, welches in der wiedergegebenen Textpassage angesprochen wurde, betrifft das *Mobilisierungspotential* von Mythen. Hierbei handelt es sich um eine der wichtigsten Funktionen von Mythen (mehr dazu BIZEUL 2009, S. 159f). Zu den unterschiedlichen Funktionen von Mythen siehe insbesondere auch BIZEUL (2000, S. 21f) und HEIN-KIRCHER (2007, S. 30f).

²⁴⁶ An anderer Stelle spricht DÖRNER (1995) in Bezug auf Mythos von kollektiven, sinnstiftenden Narrativen. Diese können politische Realitäten formen und verändern (vgl. ebd., S. 78). HEIN-KIRCHER (2007, S. 27) bezeichnet (politische) Mythen als eine „*emotional aufgeladene Narration*“ und mitunter noch als „eine *sinnstiftende Erzählung*“ (ebd., S. 26).

²⁴⁷ Abgesehen vor der *strukturalistischen Ausprägung* dieser Definition (vgl. ebd., Fn. 8) lässt sich hierdurch nicht nur eine Verbindung zwischen den Begriffen Diskurs und Mythos feststellen, sondern gewissermaßen auch zwischen diesen beiden und der von Cornelius Castoriadis geprägten Kategorie der „*imaginären Bedeutungen*“, denn auch diese sind zu verstehen als „*Grundlage der kognitiven*,

Die weiter oben nach MAY (2009) erwähnte „Gemeinsamkeit“ praktisch aller Diskurstheorien (die „Struktur von Sprache“) bildet letztendlich auch eine Gemeinsamkeit zwischen den Begriffen *Diskurs* und *Mythos* (vgl. dazu auch QUADFLIEG 2011). Frappierende Ähnlichkeit zwischen *Diskurs* und *Mythos* lässt sich nicht zuletzt selbst in Original-Darlegungen von Roland Barthes (in „*Mythen des Alltags*“) und Michel Foucault („*Die Ordnung des Diskurses*“) finden. Davon zeugen bspw. die beiden folgenden Textauszüge:

„[D]a der Mythos eine Aussage ist, kann alles, wovon ein Diskurs Rechenschaft ablegen kann, Mythos werden. (...). Diese Aussage ist eine Botschaft. Sie kann deshalb sehr wohl auch anders als mündlich sein, sie kann aus Geschriebenem oder aus Darstellungen bestehen. Der geschriebene Diskurs, der Sport, aber auch die Fotografie, der Film, die Reportage, Schauspiele und Reklame, all das kann Träger der mythischen Aussage sein“ (BARTHES 1964, S. 85f).

„Alles kann schließlich die Form des Diskurses annehmen, es lässt sich alles sagen und der Diskurs lässt sich zu allem sagen, weil alle Dinge ihren Sinn manifestiert und ausgetauscht haben und wieder in die stille Innerlichkeit des Selbstbewusstseins zurückkehren können“ (FOUCAULT 2007, S. 32).

Diese Verbindung zwischen beiden Begriffen bzw. analytischen Kategorien entsteht also eindeutig über die Sprache. In Anlehnung an Ernst Cassirer lässt sich diese „Gemeinsamkeit“ dadurch erklären, dass die Sprache ein zentraler Mechanismus der *Objektivierung* menschlicher Sinnwahrnehmung ist. Für ihn ist der „*symbolische Ausdruck*“ ein „*gemeinsamer Nenner*“ aller kulturellen Tätigkeiten. Symbolismus manifestiert sich nicht nur in Mythen, sondern auch in Poesie, in Sprache, in Religion und in Wissenschaft (CASSIRER 2002, S. 63). „Der Mythos“ ist für CASSIRER letztlich eine ‚*symbolische Form*‘ „*und es ist ein gemeinsames Charakteristikum aller symbolischen Formen, dass sie auf jeden beliebigen Gegenstand angewandt werden können*“ (ebd. S. 49).

Eine relativ hohe Ähnlichkeit zwischen den Begriffen *Mythos* und *Diskurs* liegt auch in der Frage der *Subjektkonstitution* und *Identitätsbildung*. Diese Ansicht begründet sich aus der nachgeschlagenen Literatur beider theoretischer Stränge (d.h. Diskurs- und Mythenansätze). In Anlehnung an einige Diskurstheoretiker (wie z.B. STRÜVER 2009 und KELLER 2008a), aber auch an Autoren aus dem engeren Bereich der Gouvernementalität (wie ROSE 2000b und ROCO & IMRIE 2000) wurde an anderer Stelle dieser Arbeit darauf verwiesen, dass bestimmte Diskurse (z. B. der neoliberale) einen Einfluss auf die „Formierung“ von (neoliberal denkenden) Subjekten haben (Abschnitt 4.6.2.2). In Anlehnung an Rainer Keller wird des Weiteren auch angenommen, dass Diskurse nicht nur Ausdruck, sondern zugleich auch Konstitutionsbedingung des Sozialen sind (KELLER 2008a, S. 236). Zudem

emotionalen und praktischen Ordnung einer Gesellschaft. Sie konstituieren den Realitätsbereich dieser Gesellschaft, bestimmen, was in ihr rational und möglich ist, messen Objekten und Handlungen Sinn und Wert zu und legen fest, wie gehandelt werden soll und wie nicht gehandelt werden darf“ (TAPPENBECK 1999, S. 84). Diese Charakteristika von imaginären Bedeutungen sind weitgehend auch Eigenschaften von Diskursen im Sinne von Michel Foucault und zum Teil auch von Mythen, etwa im Sinne der vom Verfasser vorgestellten Literatur zur Mythenforschung.

können Diskurse auch „das Denken, Sprechen und Handeln der Menschen bestimmen“ (REUBER & PFAFFENBACH 2005, S. 214)²⁴⁸.

Wenn aber hier eher die Rede von Mythos ist und es dabei zugleich um die Frage der *Subjektivierung* geht, wird die Aufmerksamkeit auf die *sozial-psychologische Dimension* und damit auch auf eine bedeutende Funktion von Mythen gelenkt, die von Mythenforschern und -theoretikern oft erwähnt wird²⁴⁹. Dabei geht es (u.a.) insbesondere um die Schaffung einer „*Welt subjektiver Bedeutsamkeit*“ (vgl. KNATZ 1999, S. 87) bzw. um die Konstitution von Identität, sowohl auf der individuellen („*Ich-Konstitution*“, vgl. ebd.), wie auch auf der kollektiven Ebene (eine „*Wir-Identität*“, vgl. BIZEUL 2009, S. 160). Kollektive Identität hat z.B. eine unverzichtbare Bedeutung für die Bildung und Erhaltung von Gemeinschaften unterschiedlicher Art (religiöse, politische, etc., vgl. dazu TAPPENBECK 1999, S. 134f). Vor diesem Hintergrund lässt sich in Übereinstimmung mit BIZEUL (2009, S. 164) feststellen, dass Mythen „*auf die Menschen einwirken*“. Wenn dem so ist, dann beeinflussen Mythen (wie Diskurse) in gewisser Art und Weise auch das Denken und Handeln der Menschen und demzufolge auch die gesellschaftliche Realität²⁵⁰.

Mythen beinhalten u.a. ein Erklärungspotential, wobei sie die Komplexität der gesellschaftlichen Realität vereinfachen. An diesem Punkt herrscht weitgehend Einigkeit zwischen den Mythenforschern²⁵¹. Einigkeit herrscht allerdings auch darüber, dass mythische Erzählungen Erfahrungen und Fakten phantasievoll deformieren²⁵².

Ausgehend von der Mythos-Literatur lässt sich weiter feststellen, dass (anders als im *Common Sense* gedacht), Mythen nicht mit wirkungslosen Phantasien zu verwechseln sind. Im Gegenteil haben sie (wie auch Diskurse) einen realitätskonstituierenden Charakter, was (zumindest aus theoretischer Sicht) nicht zu vernachlässigen ist²⁵³. HEIN-KIRCHER (2007) erinnert diesbezüglich daran, dass Mythen wohl eine Wirkungsmächtigkeit haben, wodurch sie politisches Handeln

²⁴⁸ Undeutlich bleibt allerdings in den Diskursansätzen bis dato die Frage nach der Autonomie des im Diskurs handelnden Subjektes. Hierbei geht es um die konkrete und noch nicht beantwortete Frage nach der Rolle, die das einzelne Subjekt innerhalb einer diskursiven Formation (Diskurse und diskursive Praktiken) bzw. innerhalb gesellschaftlicher Prozesse spielt. Anders und vereinfacht ausgedrückt geht es letztlich um die Frage, *ob, wann und inwiefern* das Individuum in seinen Handlungen fremd- oder selbstbestimmt agiert. Für eine ausführliche und interessante theoretische Auseinandersetzung mit dieser Problematik siehe KELLER (2008a, S. 209-223).

²⁴⁹ Siehe diesbezüglich z.B. DÖRNER (1995, S. 34); KNATZ (1999, S. 87); TAPPENBECK (1999, S. 143) sowie BIZEUL (2009, S. 160).

²⁵⁰ Dieser Einfluss kann stärker werden, wenn Mythen instrumentalisiert und im Dienste einer Ideologie eingesetzt werden (vgl. dazu BIZEUL 2000, S. 15, CASSIERER 2002, S. 360-388 und BIZEUL 2009, S. 149f).

²⁵¹ Siehe z.B. DÖRNER (1993, S. 202); HEIN-KIRCHER (2007, S. 26); TAPPENBECK (1999, S.97) sowie BIZEUL (2009, S. 160).

²⁵² Vgl. z.B. VILLAÇA (1986, S. 18f), TAPPENBECK (1999, S. 97), MEDEIROS (2007, S. 33). Vor diesem theoretischen Hintergrund wurde z.B. der Bürgerhaushalt von Porto Alegre an einer anderen Stelle dieser Arbeit (Abschnitt 4.6.2.2) als ein Mythos bezeichnet.

²⁵³ Wie oben bereits dargelegt, spricht DÖRNER (1995, S. 76) in diesem theoretischen Zusammenhang von „*einem kollektiven (...) Wirkungspotential*“ von Mythen, welche dabei gleichzeitig auch als „*narrative Symbolgebilde*“ bezeichnet werden.

beeinflussen und thematisieren. Des Weiteren dienen Mythen als Instrument der Kommunikation mit den Massen (s. o. und vgl. ebd. S. 26f)²⁵⁴. Wie andere Mythenforscher ist auch TAPPENBECK (1999, S. 143) der Ansicht, dass Mythen keinesfalls wirkungslos sind. Diese enthalten u.a. ein ideologisches Potential, dessen Wirksamkeit entfaltet werden kann – nicht zuletzt, „wenn es um die *Legitimation politischer Entscheidungen und Aktionen geht*“²⁵⁵.

Mythen sind an sich (so BIZEUL 2009, S.168) als wertneutral zu sehen. Doch ungeachtet dessen werden ihnen *positive oder negative Eigenschaften* zugeschrieben. Dies gilt für die Mythenforscher²⁵⁶ (ein Hinweis darauf, dass die Wissenschaft nicht neutral ist) und auch für diejenigen, die „am Mythos arbeiten“ und dabei um die Deutungshoheit von Mythen zum Zweck ihrer ideologischen Interessen kämpfen (vgl. z.B. BIZEUL 2000, S. 33 sowie BIZEUL 2009, S.155). Dabei ist festzuhalten, dass Mythen von Menschen gezielt eingesetzt und verbreitet werden können. Nicht selten wird diese Fähigkeit der Instrumentalisierung von Mythen einer politischen Elite oder den Führenden einer Bewegung oder eines Staates zugeschrieben²⁵⁷.

Für HEIN-KIRCHER (2007) sind (politische) Mythen unter anderem daran zu erkennen, dass sie die Mythenmacher und -träger „mit dem Glanz der dargestellten Leistung“ bestrahlen und zugleich bestimmte Anforderungen an die Gesellschaft rechtfertigen. Dadurch werden mitunter nicht nur bestehende Machtverhältnisse legitimiert, sondern auch die Handlungen von Machthabern in symbolhafter Weise (z. B. durch Rituale) unterstützt (vgl. ebd. S. 31). Eine solche Ansicht ist kennzeichnend für eine *negative Beurteilung* von politischen Mythen.

²⁵⁴ Doch um eine einseitige Darstellung zu vermeiden, soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass Mythen, nicht nur als Instrument der Kommunikation *mit den* Massen, sondern auch *zwischen* den „Massen“ dienen können, denn sie stiften u.a. auch eine kollektive Identität (vgl. TAPPENBECK 1999, S. 99f u. BIZEUL 2009, S. 160).

²⁵⁵ Dabei sind Mythen von Fabeln und Märchen zu unterscheiden: Letztere sind verstanden als „*reines Erzeugnis der Einbildungskraft*“ während politische Mythen z.B. eine gewisse „*Portion Wahrheit*“ beinhalten (BIZEUL 2009, S. 176) und somit einen Teil der Wirklichkeit darstellen.

²⁵⁶ Ein eindeutiger Unterschied diesbezüglich lässt sich z.B. zwischen der Ansicht von Ernst Cassirer und der von Herfried Münkler feststellen. Ernst Cassirer wurde im Jahr 1874 geboren und erlebte aufgrund seiner religiösen Zugehörigkeit zur jüdischen Glaubensgemeinschaft politische Verfolgung. Er lebte in einem vom Krieg geprägten Europa, in dem auch nationale Mythen zum Zweck politischer Maßnahmen und Kriegsmaschinerien instrumentalisiert wurden (vgl. z.B. BIZEUL 2009, S. 162f). Herfried Münkler wurde im Jahr 1951 geboren und wuchs in einer Zeit auf, in der Deutschland – im Gegensatz zur ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts – erhebliche Bestrebungen nach Frieden mit anderen Nationen der Welt unternommen und sich diesbezüglich (trotz oder gerade wegen des Kalten Krieges) erfolgreich durchgesetzt hat. Daher ist es nicht verwunderlich, dass Ernst Cassirer eine überwiegend negative Ansicht über moderne Mythen vertrat (vgl. z.B. CASSIRER 2002, insbesondere S. 360f), während Herfried Münkler eher eine überwiegend positive Ansicht vertritt und in seinen Veröffentlichungen von der Notwendigkeit politischer Mythen spricht (vgl. z.B. MÜNKLER 2009, insbesondere S. 9-30). Siehe auch die Darlegung von TAGER (1986) über das Verständnis vom Mythos nach Georges Sorel und nach Roland Barthes, zwei Mythenetheoretiker, die unterschiedliche (bzw. gegensätzliche) Auffassungen und Beurteilungen von Mythen haben.

²⁵⁷ Dazu CASSIRER (2002), HEIN-KIRCHER (2007) sowie BIZEUL (2009).

Dass politische Mythen jedoch nicht nur negativ zu bewerten sind, wird z.B. im folgenden Zitat von Gabriel Almond und Sidney Verba deutlich, in welchem sie unter Bezug auf einen nordamerikanischen *demokratischen Mythos* schreiben:

"[T]he very fact that citizens hold to this myth – that they see themselves as influential and as obligated to take an active role – creates a potentiality of citizen influence and activity. The subjectively competent citizen (...), has not necessarily attempted to influence the government, but he is more likely to have made such attempts than is the citizen who does not consider himself competent" (ALMOND & VERBA 1963, S. 481)²⁵⁸.

In diesem obigen Zitat wird angenommen, dass demokratische Mythen u.a. auch einen demokratisierenden Effekt haben können (vgl. dazu auch DÖRNER 1995, S. 34)²⁵⁹. Die Mythenliteratur verweist also auf die Existenz sowohl von *elitären* wie auch von *demokratischen Mythen*²⁶⁰. Doch ein wichtiges und (von einem normativen Standpunkt) eher negativ zu beurteilendes Merkmal eines Mythos ist allerdings sein janusköpfiger Charakter. Wie BIZEUL (2006) feststellt, weisen Mythen (ähnlich wie Utopien),

„eine regressive und progressive Janusköpfigkeit auf und erfüllen ähnliche Funktionen. Sie integrieren, stiften Sinn und mobilisieren Energien, die befreiend sein können, dienen aber immer wieder auch der Legitimation von Herrschaft“ (ebd. S. 26)

Weitere und nicht zu unterschätzende Merkmale von Mythen betreffen die Frage der Deformierung der Realität und der Naturalisierung gegebener gesellschaftlicher Zustände (z.B. durch Verschleierung von Kausalitäten), sowie die Frage der Aufhebung von Gegensätzen oder Widersprüchen – z.B. durch die vereinfachte Darstellung von Fakten (vgl. dazu BARTHES 1964, S. 112f u. 130f)²⁶¹.

In dieser Arbeit wird davon ausgegangen, dass einige der oben erwähnten theoretischen Annahmen durchaus in der untersuchten Praxis von Porto Alegre anzutreffen sind. Basierend auf der gelesenen Literatur lässt sich bereits an dieser Stelle eine allgemeine Annahme zu einem der untersuchten Fallspiele ableiten: Diese Annahme besagt, dass der Bürgerhaushalt von Porto Alegre sich als ein *demokratischer (politischer) Mythos* bezeichnen lässt. Wie wir später etwas ausführlicher erfahren werden, trägt dieser Mythos in sich unter anderem die

²⁵⁸ Nicht von ungefähr deutet VIEHOEVER (2003, S. 284) darauf hin, dass mythische Narrationen letztendlich auch als „Geburtsstätte möglicher Welten“ fungieren können.

²⁵⁹ Auch der Bürgerhaushalt von Porto Alegre verweist auf einen solchen demokratischen Effekt. In diesem Sinne ist die in den beiden Veröffentlichungen des Verfassers (MORORÓ 2011a und 2011b) zum Thema OP vertretene Auffassung von Mythen zu erweitern und ggf. auch zu korrigieren. In diesen beiden eigenen Publikationen wurde z.B. nicht auf diese (in der Theorie erkannten) positiven Eigenschaften von demokratischen Mythen hingewiesen, d.h. die Möglichkeit der Freisetzung von Kräften, die eventuelle Veränderungen im Sinne der Demokratisierung der Gesellschaft fördern können – was z.B. im obigen Zitat von ALMOND & VERBA (1963) deutlich anklingt.

²⁶⁰ Siehe z.B. ALMOND & VERBA (1963, S. 481); CASSIRER (2002 S. 360f); BIZEUL (2009, S. 164) sowie MÜNKLER (2009, S. 18f u. 164f).

²⁶¹ Auch in Bezug auf die Frage der Naturalisierung und des Erhaltens bestehender gesellschaftlicher Zustände und Herrschaftsstrukturen und die Frage der Aufhebung von Widersprüchen lassen sich Parallelen zwischen den Begriffen Diskurs und Mythos ziehen (vgl. z. B. ANGERMÜLLER 2001, S. 19 sowie ZIAI 2003a S. 166-167).

Verheißung einer egalitären und gerechteren Gesellschaft. Dabei handelt es sich um einen „Gegenstand“, der (um hier die Worte von BIZEUL 2006, S. 21 zu verwenden) „vom Anfang einer neuen Ära“ kündigt – eine Ära, in der (so die mystifizierte Interpretation des Bürgerhaushaltes²⁶²), nicht mehr die politische Elite, sondern vielmehr die gewöhnlichen Bürger die für das Gemeinwohl relevanten politischen Entscheidungen treffen würden und somit in die Lage versetzt worden seien, die kommunale Finanzpolitik „von unten“ zu bestimmen.

2.3.2. Die Stadt als eine “Growth Machine”: Der Ansatz von LOGAN & MOLOTCH

“The urban politics of the twenty-first century will be a politics of growth. The notions of ‘growth machine,’ ‘growth coalition,’ and ‘urban regime’ have been central on opening up debates about what a local politics of growth might look like, and how it might be analyzed and understood” (COCHRANE 1999, S. 122).

Die ersten Ideen zum Konzept der *Growth Machine* (z. dt. Wachstumsmaschine) wurden bereits in den 1970er Jahren von dem amerikanischen Soziologen Harvey L. Molotch entwickelt und in einem Artikel veröffentlicht, der inzwischen zu den Klassikern zählt (dazu MOLOTCH 1976). Die in diesem Fachartikel präsentierten Annahmen wurden elf Jahre später in einem mittlerweile ebenfalls sehr berühmt gewordenen Buch namens *Urban Fortunes* (LOGAN & MOLOTCH 2007²⁶³) wieder aufgenommen und weiterentwickelt. Dieses Konzept der Growth Machine entstand vor allem als Kritik an einer Lokalpolitik, die in erster Linie auf wirtschaftliches Wachstum ausgerichtet war, von dem die betroffene Bevölkerung allerdings kaum zu profitieren schien (HÄUßERMANN et al 2008, S. 353)²⁶⁴. Bei der Entwicklung ihres eigenen Ansatzes greifen LOGAN und MOLOTCH (2007) sowohl auf theoretische Erkenntnisse neomarxistischer Ansätze als auch auf Erkenntnisse der traditionellen Chicagoer Schulen der Humanökologie zurück, wobei einige Annahmen dieser beiden theoretischen Stränge von den genannten Autoren kritisch betrachtet werden (vgl. ebd. S. 3ff)²⁶⁵. Des Weiteren stützen sich beide Autoren weitgehend auf bestehende Materialien, die im Rahmen von empirischen Untersuchungen amerikanischer Städte entstanden sind. Nach HÄUßERMANN et al (op. cit.) wurde, ausgehend von den Überlegungen beider Theoretiker, „eine verallgemeinerte städtische, politische Ökonomie entwickelt“²⁶⁶.

²⁶² Darauf wird im Unterkapitel 6.2 ausführlich eingegangen.

²⁶³ Die erste Auflage dieses Buches erschien im Jahr 1987 und wurde dann 2007 neu aufgelegt.

²⁶⁴ Mehr dazu siehe LOGAN und MOLOTSCH (2007, S. 50ff).

²⁶⁵ Im Rahmen jüngerer Interpretationen und Abhandlungen über den Ansatz der Growth Machine werden die Überlegungen von LOGAN und MOLOTCH auch in Verbindung mit weiteren theoretischen Konzeptionen gebracht (s. u.).

²⁶⁶ Das was HÄUßERMANN et al hier „städtische, politische Ökonomie“ benennen, wird in der englischen Sprache als „political economy of place“ bezeichnet. Diese Bezeichnung erscheint in den Untertiteln der berühmten Veröffentlichungen der hier berücksichtigten Theoretiker (siehe LOGAN 1976 sowie LOGAN und MOLOTCH 2007). Vgl. diesbezüglich auch HARDING (1995, S. 41).

Die zentral provozierende These, welche bereits in MOLOTCHS Artikel aus dem Jahr 1976 entwickelt wurde und von beiden genannten Theoretikern auch in „*Urban Fortunes*“ vertreten wird, besagt, dass im Rahmen der Kommunalpolitik in einer kapitalistischen Gesellschaft bestimmte Interessengruppen *Koalitionen* bilden, welche als Hauptziel die Förderung wirtschaftlichen Wachstums verfolgen. Des Weiteren versuchen diese Wachstumskoalitionen u.a. auch die Preisentwicklung und Rentabilität des städtischen Bodens gezielt zu beeinflussen – meistens zugunsten der korporativen Interessen von Immobilieninvestoren und Bodenspekulanten (*land-based elites*). Diese Strategie führt zu einer Verschärfung der sozialen Ungleichheit in den Städten, nicht zuletzt weil dadurch auch der Reichtum in den Händen einiger privilegierter, wirtschaftlicher Interessengruppen kumuliert wird. (dazu JONAS & WILSON 1999, S. 3 und v.a. auch LOGAN und MOLOTCH 2007, S. 62ff).

Die Gründer des Ansatzes der Growth Machine gehen u.a. von der Annahme aus, dass *Wachstum* als ein fundamentaler Imperativ der Kommunalplanungspolitik (im nordamerikanischen Kontext) fungiert. Dementsprechend sei Wachstum in den USA „*the political and economical essence of virtually any given locality*“ (MOLOTCH (1976, S. 309-310).

Für die Autoren von „Urban Fortunes“ herrscht in den USA auf den lokalen Ebenen eine Pro-Wachstums-Politik:

„Whether in generating infrastructural resources, keeping peace on the home front, or using the city mayor as an ‚ambassador to industry‘ (...), local government is primarily concerned with increasing growth. (...) it is not the only function of local government, but it is the key one“ (LOGAN & MOLOTCH 2007, S. 63).

Diese ausgeprägte Orientierung der lokalen Politik auf wirtschaftliches Wachstum ist der Faktor, welcher LOGAN und MOLOTCH veranlasst hat, die amerikanischen Städte der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als eine *Growth Machine* zu bezeichnen (vgl. MOLOTCH 1976, S. 310 sowie LOGAN & MOLOTCH 2007, S. 50f).

Nach LOGAN und MOLOTCH wird die Stadtpolitik also bestimmt durch hegemoniale Interessen, die in einer Wachstumskoalition (*growth coalition*) vereint sind. Zu den dominierenden Akteuren dieser Koalition zählen die Grundeigentümer, die sogenannten „*Developers*“ und die direkten Vertreter der lokalen Verwaltung – d.h. gewählte Politiker und andere Regierungsmitglieder, welche im Auftrag der lokalen Regierung handeln. Diese hier erwähnten Akteure sind jedoch bei weitem nicht die einzigen, die einen Beitrag für die Entwicklung von Standorten leisten und aktiv an der Förderung von Wachstum arbeiten. An der Wachstumskoalition nehmen u.a. auch lokale Medien, Universitäten, kulturelle Organisationen (wie z.B. Museen und Theater), Sporteinrichtungen und Gewerkschaften teil (siehe LOGAN & MOLOTCH 2007, S. 62f)²⁶⁷. Auch wenn es immer wieder Interessensunterschiede gibt und sogar Konflikte zwischen den unterschiedlichen Gruppierungen auftreten, wird der

²⁶⁷ Die Liste der an der Wachstumskoalition teilnehmenden Akteure wird von manchen Kommentatoren noch erweitert (siehe z.B. FERREIRA 2003, S. 210). Hervorgehoben wird von FERREIRA (op cit) die Rolle des Staates bei der Mobilisierung von politischen und wirtschaftlichen Ressourcen, die zur Förderung von Wachstum (insbesondere durch die „Intensivierung der Bodennutzung“) eingesetzt werden.

herrschende Glaube an Wachstum nicht in Frage gestellt (ebd. S. 64-65). Demnach besteht ein allgemeiner Konsens rund um die Idee, dass Wachstum in jedem Fall gut ist. Nach MOLOTCH (1976), herrscht also ein „*commitment to growth per se (...), growth is a goal around which all important groups can rally*“ (ebd. S. 316). Gleichzeitig wird in der breiten Öffentlichkeit auch eine Ideologie propagiert, welche *Wachstum als Allgemeinwohl* darstellt. Dabei werden die negativen sozialen Folgen und die ökologischen Konsequenzen des Stadtwachstums nicht angemessen thematisiert. Eher im Gegenteil: Das „öffentliche Bewusstsein“ für solch negative Folgen wird „soweit wie möglich unterdrückt“ (HÄUßERMANN et al 2008, S. 354).

Einige Autoren haben bereits auf Schwachstellen dieses Ansatzes verwiesen. Kritisiert wird dabei unter anderem eine zu einfache bzw. eingeschränkte Konzeptualisierung des „lokalen Staates“, die enge Fokussierung auf wirtschaftliche Faktoren und nicht zuletzt auch die Zentrierung der Aufmerksamkeit auf den nordamerikanischen Kontext (siehe z.B. HARDING 1995, S. 44f sowie LAURIA 1999, S. 127f). Andere Autoren aber verweisen auch nicht nur auf die vorteilhaften Merkmale dieses Ansatzes, sondern versuchen, ihn mit anderen theoretischen Ansätzen zu kombinieren und weiterzuentwickeln. HÄUßERMANN et al (2008, S. 354) z.B. loben die Arbeit von LOGAN und MOLOTCH unter anderem dafür, dass diese Autoren mit ihrer These der Growth Machine „die angebliche Neutralität der Wachstumspolitik angegriffen [haben]“. Auch JONAS & WILSON (1999, S. 4), verweisen auf die Bedeutung und hohe Aktualität der These von LOGAN und MOLOTCH noch in den letzten Jahren des letzten Jahrhunderts. Angesichts von Veröffentlichungen wie denen von FERREIRA (2003) und RIESCO (2006) lässt sich außerdem feststellen, dass zum einen die Überlegungen von LOGAN und MOLOTCH nicht nur bis heute sehr aktuell sind, sondern zum anderen auch, dass sie sich ebenfalls in anderen kulturellen Kontexten anwenden lassen (mehr dazu unten).

Die Weiterentwicklung der theoretischen Überlegungen von LOGAN und MOLOTCH findet statt, indem z.B. das Konzept der Growth Machine mit anderen theoretischen Ansätzen kombiniert wird. HÄUßERMANN et al (2008) verbinden die Überlegungen von LOGAN und MOLOTCH nicht nur mit dem Konzept der Urban Governance, sondern auch mit der seit den 1990er-Jahren im Bereich der Stadtforschung einflussreich gewordenen *Regimetheorie* (siehe ebd. S. 349f), deren prominentester Vertreter der nordamerikanische Sozialwissenschaftler Clarence N. Stone ist²⁶⁸. Auch LAURIA (1999) verbindet den Ansatz der Growth Machine mit der Regimetheorie und ebenso mit Annahmen der Regulationstheorie. Diese zuletzt erwähnte Autorin geht in ihrem Artikel von der Annahme aus, dass die „städtische Regimetheorie“ (*urban regime theory*) zentrale Annahmen aus dem Ansatz der Growth Maschine (in sich) aufnimmt (*incorporate*), und diese sich somit gewinnbringend ergänzen können (ebd. S. 125)²⁶⁹. In ihrer Abhandlung verweist LAURIA (1999) auf bestehende Kritik und Schwachstellen nicht nur des Growth

²⁶⁸ Für eine von Kommentatoren vielzitierte Veröffentlichung dieses Autors siehe STONE (1993).

²⁶⁹ In Übereinstimmung mit dieser Annahme, dass beide Ansätze sich gegenseitig ergänzen können, werden im Rahmen dieses Abschnittes auch einige Annahmen der Regimetheorie berücksichtigt (s.u.).

Machine Ansatzes (s.o.), sondern auch der Regimetheorie²⁷⁰, doch gleichzeitig versucht sie, diese beiden Ansätze mit Hilfe von Erkenntnissen aus der Regulationstheorie zu ergänzen und weiterzuentwickeln.²⁷¹ All das verweist auf den hohen Stellenwert, welcher Kommentatoren und Forscher lokaler Entwicklungsprozesse dem Ansatz der Growth Machine beimessen.

Regimetheoretiker verstehen ein Regime „als eine informelle, aber relativ stabile Gruppe mit Zugang zu institutionellen Ressourcen, die sie in die Lage versetzen, eine nachhaltige Rolle im politischen Entscheidungsprozess zu spielen“ (HÄUßERMANN et al 2008, S. 351, nach STOKER 1995, S. 58)²⁷².

Der bereits erwähnte Regimetheoretiker Clarence Stone hat in seinen Untersuchungen in den USA vier unterschiedliche „Typen“ von Regimen identifiziert: Ein „Erhaltungsregime“, ein „Entwicklungsregime“, ein „progressives Mittelklasseregime“ und schließlich ein Regime, welches die Ausweitung der „Chancengleichheiten“ unterrepräsentierter sozialer Gruppen (*lower-class opportunity expansion regimes*) fördern soll (siehe STONE 1993, S. 18f). In einer sehr vereinfachten Darstellung lassen sich die zentralen Merkmale dieser jeweiligen Regime folgendermaßen zusammenfassen: Das Erhaltungsregime strebt vor allem die Erhaltung des bestehenden gesellschaftlichen Status quo an, das Entwicklungsregime zielt vorwiegend auf ökonomisches Wachstum, während die letzten zwei (progressive und *lower-class opportunity expansion regimes*) sich (angeblich) mehr auf eine Antiwachstumsideologie stützen und mehr Raum für politische Mitwirkung sozialer Bewegungen einräumen wollen, etwa im Sinne der Förderung einer basisdemokratischen Politik (vgl. dazu HÄUßERMANN et al 2008, S. 352-353). Nach Auffassung dieser zuletzt erwähnten Autoren entsprechen diejenigen Stadtwachstumsprozesse, die von LOGAN und MOLOTCH in ihren Untersuchungen erfasst wurden – und welche sie auch dazu veranlasst haben, die amerikanischen Städte als Growth Machine zu klassifizieren – letztendlich einem Wachstumsregime im Sinne der Regimetheoretiker (vgl. ebd. S. 353). Daraus wird ersichtlich, dass beide theoretischen Ansätze mit ähnlichen konzeptionellen Kategorien arbeiten, die sich wohl gegenseitig ergänzen. Vor diesem Hintergrund kann eine *Growth Machine* letztendlich als Produkt eines *Wachstumsregimes* interpretiert werden.

Eine praktische Frage, die sich hier vor diesem Hintergrund stellen lässt, ist, ob auch im brasilianischen Kontext ähnliche Interessenkoalitionen gebildet werden, die nicht nur ähnliche städtische Regime (wie in den USA), sondern auch die Herausbildung von Wachstumsmaschinen im Sinne von MOLOTCH (1976) und von LOGAN & MOLOTCH (2007) befördern? Auf diese Frage wird erst im empirischen Teil dieser

²⁷⁰ Für einen umfassenden Überblick über die Regimetheorie siehe auch STOKER (1995); BAUROTH (1998); MOSSBERGER & STOKER (2001); IRAZÁBAL (2009), u.a.

²⁷¹ „The goal is to reconstruct a more viable regime theory that improves our understanding of the growth machine, its formulation, internal machinations, sources of opposition, and fragmentation“ (ebd. S. 126).

²⁷² In einer weiteren Definition von BAUROTH (1998, S. 396), heißt es: „An urban regime can be defined as a coalition of public and private actors who cooperate with one another and combine their resources to achieve sustained influence in key policy areas“.

Arbeit näher eingegangen. Doch bereits hier lässt sich vorweg darauf verweisen, dass es durchaus Indizien gibt, die dafür sprechen, dass wohl nicht nur im brasilianischen Kontext (siehe FERREIRA 2003), sondern auch in anderen lateinamerikanischen Ländern, wie z.B. Chile (dazu RIESCO 2006), Stadtentwicklungspolitiken durchgeführt werden, die viele Ähnlichkeiten mit den von LOGAN und MOLOTCH beschriebenen Prozessen der Förderung von Städten als Growth Machine aufweisen.

Bei seiner Beobachtung von jüngeren Prozessen einer ständigen räumlichen Ausbreitung und Restrukturierung von Santiago de Chile gelangte der Geograph Ricardo Riesco zu der Überzeugung, dass diese Stadt eine Art „Amerikanisierung“ erlebt und sich „in vielerlei Hinsicht (...) wenigstens teilweise in eine urbane Growth Machine [wandelt]“ (RIESCO 2006, S. 407). Auch FERREIRA (2003) liefert in seiner Dissertation zum Thema der Stadtentwicklung von São Paulo nicht nur theoretische Argumente (S. 208f), sondern auch konkrete Hinweise, welche dazu dienen sollen, auch diese brasilianische Megastadt als eine „Growth Machine“ zu kennzeichnen (vgl. z.B. ebd. S. 23, 249f u. 266f). Der Autor stellt zwar fest, dass wichtige Unterschiede zwischen den nordamerikanischen und brasilianischen Kontexten vorhanden und nicht zu übersehen sind²⁷³ – und von daher muss davon ausgegangen werden, dass das Konzept der Growth Machine *Besonderheiten* der brasilianischen Städte nicht erklären kann –, dennoch gelangt er zu der Überzeugung, dass man auch im Fall São Paulo von einer Growth Machine im Sinne von Logan und Molotch sprechen kann (vgl. ebd. S. 260).

Der Autor verweist darauf, dass in São Paulo Investoren (insbesondere aus dem Bereich des Immobilienmarktes) in Kooperation miteinander agieren – ganz in Übereinstimmung mit dem von LOGAN und MOLOTCH für die nordamerikanischen Staaten beschriebenen Prozess – und dabei die Idee verbreiten, dass die Stadt keinesfalls aufhören darf, zu wachsen (S. 251). Des Weiteren verweist FERREIRA (op cit) auf die Existenz einiger sehr einflussreicher Akteure, die sehr engagiert an der Verbreitung dieses Wachstumsdiktates arbeiten. Am aktivsten sind die Dachverbände von Organisationen aus dem Immobiliensektor, darunter auch das national agierende SINDUSCON²⁷⁴. Diese Akteure üben, so FERREIRA, großen Einfluss auf die Wirtschaftspolitik der lokalen Regierung aus, insbesondere bei der Lenkung der öffentlichen Investitionen (z. B. im Bereich Verkehrsinfrastruktur) für bestimmte Stadtregionen, die für den Immobilienmarkt von großer Bedeutung sind. Dadurch werden enorme Summen von öffentlichen Ressourcen auf wenige Großinfrastrukturprojekte bzw. in wenigen privilegierten Stadtbereichen konzentriert, während andere Areale – vor allem jene Gebiete, die von den armen Bevölkerungsgruppen bewohnt werden – vernachlässigt bleiben (siehe dazu ebd. S.

²⁷³ Dabei weist der Autor z.B. darauf hin, dass in Brasilien ein großer Teil der Bevölkerung von dem formellen Immobilienmarkt ausgeschlossen ist. Ganz anders als in den USA wird dieser Anteil der brasilianischen Bevölkerung an den aktiven Auseinandersetzungen zwischen Tausch- und Nutzungswert der Wohnungen und des Bodens (welche in den Interessenkoalitionen stattfinden) kaum beteiligt (vgl. dazu ebd. S. 248).

²⁷⁴ Die Art und Weise, wie dieser Dachverband auf der lokalen Ebene von Porto Alegre handelt, wurde in Abschnitt 4.5.4 dieser Arbeit beschrieben.

23 sowie S. 266f). Diese wiedergegebene Auffassung wird von FERREIRA selbst folgendermaßen dargestellt:

„Dieser seitens der städtischen Investoren ständig geführte Wettbewerb rund um die öffentlichen Ressourcen (...) ist das zentrale Merkmal der Wachstumsmaschine namens São Paulo: [d.h.] Interessenkoalitionen, welche bevorzugt in ausgewählten Stadtbereichen handeln (...) und sowohl städtische Kapitalisten (die Immobilieninvestoren) wie auch die öffentliche Hand einschließen.“ (ebd. S. 268).

Der Autor verweist des Weiteren darauf, dass seit den 1990er Jahren die Gründung sogenannter Operações Urbanas (Stadtkonsortien) eines der bedeutendsten Verfahren geworden ist, das dazu verhilft, öffentlich-private Partnerschaften zu ermöglichen, welche im Endeffekt auch dazu dienen, ausgewählte Stadtbereiche zu modernisieren. Dorthin fließen dann große Mengen von öffentlichen Geldern, was letztendlich zu der Verschuldung der Kommune führt (vgl. FERREIRA 2003, S. 266f). Dass dadurch die Ressourcen für Investitionen in sozialen Bereichen knapper werden, ist die logische Konsequenz.

Dass diese hier hervorgehobenen Merkmale der Stadt São Paulo auch in anderen Städten anzutreffen sind, darauf hat FERREIRA selbst hingewiesen, wenngleich nicht anhand von Ergebnissen seiner eigenen empirischen Untersuchungen, sondern basierend auf Informationen anderer brasilianischer Forscher (vgl. dazu ebd. S. 217). Mit Bezug insbesondere auf die Stadt Rio de Janeiro ist die Rede dort von der „Carioca-Wachstumsmaschine“ (*máquina de crescimento carioca*) (ebd.). Damit wird angenommen, dass auch Rio de Janeiro eine Growth Machine im Sinne von LOGAN und MOLOTCH darstellt.

Inwiefern diese Charakteristiken der Stadtentwicklung bzw. des Stadtwachstums von São Paulo und Rio de Janeiro auch in Porto Alegre anzutreffen sind, wird sich erst später im empirischen Teil dieser Arbeit klären. Lässt sich Porto Alegre vor dem hier präsentierten theoretischen Hintergrund auch als eine Growth Machine bezeichnen? Auch diese Frage lässt sich erst nach der Bearbeitung aller ausgewählten empirischen Fallbeispiele beantworten (dazu Unterkapitel 4.7).

2.4. Vom “Anderen” lernen: ZIMA’s Beitrag zum “Dialog der Theorien”

„(...) in der Idee, welche im Antagonismus zu unserer steht, liegt eine Wahrheit, die zu respektieren ist“²⁷⁵.

Obige Inschrift verweist auf eine zentrale Idee, welche nicht nur in der dialogischen Theorie des Soziologen und Politikwissenschaftlers Peter Zima vertreten wird, sondern auch von anderen Denkern wie etwa dem einflussreichen brasilianischen Pädagogen Paulo Freire geteilt wird: Die Idee, dass die Akzeptanz von Differenzen zwischen Andersdenkenden eine zentrale Voraussetzung für Annäherungen und

²⁷⁵ FARIAS (2012, S. 21), nach MORIN, Edgar (1997): Meus Demônios. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil (dort auf S. 85). Übersetzung des Verfassers.

gemeinsames Lernen ist²⁷⁶. Gleichzeitig ist die Akzeptanz von Differenzen eine unabdingbare Voraussetzung auch für die Entstehung eines Dialoges mit konträren Positionen – sei es im Rahmen des alltäglichen Austausches von Erfahrungen und Ideen, oder auch im Rahmen von Auseinandersetzungen zwischen Wissenschaftlern und Theoretikern unterschiedlicher Denkschulen (dazu ZIMA 1999 sowie ZIMA 2004, hier insbesondere S. 207f).

Die Überlegungen von Peter Zima gehen von der kritischen Theorie Adornos und Horkheimers aus, knüpfen zugleich aber auch an der Hermeneutik des russischen Philosophen Mikhail Mikhailovich Bakhtin an (dazu ZIMA 1999, S. 593 sowie ZIMA 2004, S. XI-XII). ZIMAS sogenannte *dialogische Theorie* bezieht sich auf keines der in dieser vorliegenden Dissertation empirisch untersuchten Forschungsobjekte (zumindest nicht direkt) und versucht auch nicht – wie im Fall des Ansatzes von Cornelius Castoriadis –, auf einer Metaebene die gesellschaftliche Entwicklung zu erklären, sondern sie beschäftigt sich direkt mit anderen Theorien, d. h. sie hat selbst *andere Theorien als eigenes Objekt*. Nicht von ungefähr versteht ZIMA seinen Ansatz auch als „Theorie der Theorie“ (ZIMA 2004, S. 64) oder noch als „Metatheorie der Verständigung“ (ebd. S. 207)²⁷⁷.

Zentrales Anliegen von ZIMA ist es, die *Kommunikation* oder den *Dialog* zwischen Theoretikern, die unterschiedliche Denkrichtungen vertreten (bzw. heterogenen wissenschaftlichen Gruppen angehören), zu fördern. Dazu soll unter anderem die Idee der *Interdiskursivität* (Dialog zwischen Wissenschaftlergruppen) als eine Ergänzung zum Begriff der *Intersubjektivität* (Dialog innerhalb von Wissenschaftlergruppen) dienen (vgl. ZIMA 1999, S. 585)²⁷⁸.

In seinen hier erwähnten Werken (ZIMA 1999 und 2004) vertritt der Autor die kritische Auffassung, dass die traditionellen wissenschaftlichen Auseinandersetzungen des vorherigen Jahrhunderts eher monologischen Charakter aufweisen und aus diesem Grund nicht wirklich dazu beigetragen haben, die Kommunikation und das Verständnis zwischen Andersdenkenden zu fördern. Im Gegensatz dazu waren sie eher darauf gerichtet, den Anderen zu verurteilen und abzulehnen. Als ein Beispiel dafür verweist er auf den sogenannten „Positivismusstreit“ der 1960er Jahre, der in bestimmten Situationen zur „Irritation und Sprachlosigkeit“ geführt habe, weil sich die Beteiligten „vom Gefühl des Aneinander-Vorbeiredens, des Taubstummendialogs, in keiner Phase des Gespräches wirklich befreien konnten“ (ZIMA 1999, S. 585)²⁷⁹.

²⁷⁶ Was die Position von Paulo Freire angeht, siehe z.B. FREIRE (2007, S. 135f).

²⁷⁷ An anderer Stelle ist die Rede auch von einer *dialektischen, dialogischen Metatheorie* (ZIMA 2004, S. XI).

²⁷⁸ Beide Begriffe *Intersubjektivität* und *Interdiskursivität* (Austausch von Informationen innerhalb und resp. zwischen Angehörigen unterschiedlicher Wissenschaftlergruppen und Denkrichtungen) sind komplementär zueinander. Sie verweisen logischerweise auf die Idee der Interdisziplinarität (Berücksichtigung und Austauschen von Erkenntnissen zwischen mehreren Disziplinen) und stehen von daher in Übereinstimmung mit der Herangehensweise, die im Rahmen dieser Arbeit von Beginn an bevorzugt wurde.

²⁷⁹ Als weitere Beispiele benennt der Autor die Auseinandersetzungen zwischen Jürgen Habermas und Niklas Luhmann, zwischen den französischen Vertretern des Strukturalismus und den deutschen

In seinen Abhandlungen geht ZIMA grundsätzlich davon aus, dass sich entgegengesetzte theoretische Positionen nicht endgültig widerlegen müssen. Entgegen der Idee von „Falsifizierbarkeit“, welche vom Kritischen Rationalismus postuliert wird, vertritt er das Postulat der „Erschütterung“, und fügt diesbezüglich die Annahme hinzu, dass weder „die dialektische Zusammenführung einander widersprechender Theorien“ noch „die Überprüfung einer Theorie im heterogenen Milieu (z. B. der Systemtheorie im kritischen Rationalismus)“ zu einer endgültigen Widerlegung einer der beteiligten Theorien führen können: Bestenfalls können solche Unterfangen „eine Erschütterung der beteiligten Theorien zur Folge haben“ (ZIMA 2004, S. 210).

Diese Annahme steht im Einklang mit seiner eigenen Definition von Theorie, welche hiermit wiedergegeben und kommentiert wird:

„Die Theorie ist ein von ideologischen Interessen geleiteter Diskurs, dessen Aussagensubjekt über seine Relevanzkriterien, seine semantisch-narrativen Verfahren und seine Aktantenmodelle im sozio-linguistischen Kontext nachdenkt und sie als partikulare Konstruktionen einer ambivalenten, vieldeutigen Wirklichkeit auffasst, deren Erkenntnis den Dialog mit anderen Theorien voraussetzt“ (ZIMA 2004, S. 62) (Hervorhebung R.M.).

Abgesehen von seinem Fachjargon (bzw. *Soziolekt*), der eher im Bereich der Literaturwissenschaft „beheimatet“ ist, scheint diese Theoriedefinition überzeugend, denn ZIMA's theoretische Ausführungen und Argumentationen (dazu insbesondere ZIMA 2004) sind in Übereinstimmung mit manchen Problemen, auf die bereits weiter oben (in Zusammenhang mit der Darstellung der unterschiedlichen theoretischen Ansätze) und ebenfalls auch im empirisch-analytischen Teil dieser Arbeit hingewiesen wurde.²⁸⁰ Aus diesem Grund wird ZIMA's Verständnis von Theorie in dieser Arbeit angenommen – wohlwissend, dass auch andere Definitionen und Verständnisse von Theorien in anderen Zusammenhängen ebenfalls ihre Aussagekraft haben können und von daher nicht auszuschließen sind²⁸¹.

Vertretern der Hermeneutik, sowie zwischen den „Formalisten und ihren marxistischen Kontrahenten im nachrevolutionären Russland“ (ebd.). Zu den hier erwähnten Auseinandersetzungen zwischen Formalismus und Marxismus siehe ZIMA (2004, S. 264f). In diesem zuletzt erwähnten Werk von ZIMA ging er selbst auf die unterschiedlichen theoretischen Auseinandersetzungen zwischen weiteren divergierenden theoretischen Positionen näher ein, wie z.B. die Frage des Universalismus von POPPER vs. jener des Partikularismus von LYOTARD (ebd. S. 123f) oder auch die klassischen Auseinandersetzungen zwischen der extrem normativen philosophischen Auffassung von HABERMAS vs. den diametral entgegengesetzten Positionen von FOUCAULT, ALTHUSSER und PÉCHEUX (ebd. S. 187f).

²⁸⁰ Ein gutes Beispiel dazu betrifft die Frage des starken Einflusses von ideologischen Präferenzen mancher Autoren bei ihren wissenschaftlichen Stellungnahmen zu den Themen, die in der vorliegenden Arbeit behandelt werden und insbesondere zum Thema der Bürgerbeteiligung im Planungsprozess, welches nicht nur stark ideologisch, sondern auch oft sehr einseitig behandelt wird. Stark selektive und eingeschränkte Datengrundlagen und Verallgemeinerungen von Aussagen sind zentrale Merkmale dieser Art monologischer Darstellungen von wissenschaftlichen Problemen. Die Überlegungen von ZIMA sollen u.a. dazu dienen, den Verfasser bei der Kritikausübung dieser Art von wissenschaftlichen Monologen zu unterstützen.

²⁸¹ Für andere Definitionen von Theorien siehe z.B. ZIMA (2004, S. 5f u. S. 9). Auch SCHMIDT (2006 S. 25-26) liefert eine Definition von Theorie, die ggf. mit den Definitionen ZIMAS konfrontiert werden kann: Für ihn bedeutet Theorie „der Fachbegriff für die anhand bestimmter bewährter Methoden und Kriterien erfolgende nachprüfbare, geschulte ‚Art und Weise des Beobachters, des Fragens und des

Der obigen Definition zufolge wird ZIMAS' Theorie also als ein *Diskurs* verstanden, der von *ideologischen Interessen* geleitet wird. Diesem Verständnis liegt die Annahme zugrunde, dass das Aussagesubjekt (d.h. der Theoretiker, der Autor eines Textes, etc.) in der Regel nicht willkürlich handelt, sondern sich (im Gegenteil) für ein bestimmtes Vokabular oder auch bestimmte Klassifikationen wohl „*in Übereinstimmung mit seinem gesellschaftlichen Standort und seinen Interessen*“ entscheidet (ebd. S. 20). Es sind also von Interessen geleitete Entscheidungen, die dem theoretischen Diskurs eine gewisse Kohärenz verleihen. Für ZIMA ist Ideologie mindestens in zweierlei Hinsicht zu verstehen: Sowohl in einem *allgemeinen Sinn*, d.h. als *Wertsetzung und politisches Engagement*, als auch in einem *restriktiv-negativen* Sinne (vgl. ZIMA 2004, dazu S. 60f sowie S. 185).

Im *allgemeinen Sinne* nähert sich Ideologie ZIMA's Verständnis der Theorie, denn die Ideologie – ebenfalls als ein „*interessengeleiteter Diskurs*“ –, bezieht sich, wie die Theorie, auf die *Wirklichkeit* und versucht (im Rahmen eines Aktantenmodells) diese Wirklichkeit oder einen Teil davon zu erklären (vgl. ZIMA 2004, S. 60). Dem entgegen stellt Ideologie im *restriktiv-negativen* (bzw. im *kritischen*) Sinne, einen Diskurs dar, „*dessen Aussagesubjekt Ambivalenzen im Rahmen von idealistischen Aktantenmodellen tilgt, sich unreflektiert mit der Wirklichkeit identifiziert und dadurch einen Monolog hervorbringt, der ein dialogisches Verhältnis zu anderen derartigen Diskursen unmöglich macht*“ (ZIMA 2004, S. 61). Diese kritisch-negative Ansicht von Ideologie sei, ZIMA zufolge, jedoch komplementär zum Verständnis von Ideologie im *allgemeinen Sinne* (vgl. ebd.).

Dabei bleibt zweierlei festzustellen: Zum einen, dass für Peter Zima Ideologie nicht trennbar von menschlichen Handlungen ist und zum anderen, dass sie keinesfalls nur als „*falsches Bewusstsein*“ – wie etwa im Sinne der kritischen Theorien von Adorno und Horkheimer (und anderen Kritikern des Rationalismus) – zu verstehen ist. ZIMA zufolge sollte also nicht übersehen werden, dass Ideologie auch produktive, kreative Momente hat (ebd. S. 63). Hierbei wird auf die in dieser Arbeit (Abschnitt 2.1.1) bereits behandelte Problematik der *Wertneutralität* bei der Theoriebildung und ebenfalls beim Betreiben empirischer Sozialforschung noch einmal verwiesen. In Verbindung damit steht des Weiteren auch die an verschiedenen Stellen dieser Arbeit (siehe vor allem Abschnitt 4.1.2) angesprochene Problematik des „*Wahrheitsanspruches*“ im Rahmen sozialwissenschaftlicher Arbeiten.

Die Auffassung von ZIMA über die *Wahrheit*, welche in der Theorie (und ebenfalls auch in der Sozialforschung im Allgemeinen) postuliert wird, steht im Einklang mit der Ansicht von Autoren, die Anhänger des „*hermeneutischen Prozesses des Sinnverstehens*“ sind²⁸². Für diese poststrukturalistischen Autoren gilt z.B., dass das,

Antwortens' (...). Theorie meint zudem ein (...) System von Begriffen, Definitionen und informationshaltigen und überprüfbaren Aussagen, das zur Ordnung von Sachverhalten, Beschreibungen, exakten Erklärungen und gegebenenfalls für Vorhersagen verwendet wird“. Problematisch bei einer solchen Definition verbleibt jedenfalls die Frage nach der „Überprüfbarkeit“: WER bestimmt WELCHE Methoden und Kriterien, um WAS unter WELCHEN Gesichtspunkten zu überprüfen?

²⁸² Auch dieses Thema wurde an anderer Stelle dieser Arbeit angesprochen (vgl. Abschnitt 4.1.2). Als Literaturhinweis dazu lässt sich hier insbesondere auf KRUKER & RAUH (2005) sowie REUBER & PFAFFENBACH (2005) verweisen.

was von Wissenschaftlern und Theoretikern als Wahrheit postuliert wird, nur einer von mehreren möglichen Diskursen ist (vgl. z.B. KRUKER und RAUH 2005, S 27). In Übereinstimmung damit versteht ZIMA Theorie als einen offenen Prozess, das heißt, sie steht im Hinblick auf ihren Gegenstand offen, und hat dadurch einen konstruktivistischen Charakter. Eine solche Theorie strebt nicht nach *Objektadäquatheit* (wie etwa die Grounded Theory), sondern nach *Objektkonstruktion* (ZIMA 2004, S. 16)²⁸³. Ebenfalls in Übereinstimmung mit diesem Gedanken, weist ZIMA darauf hin, dass die Wirklichkeit letztlich ambivalent ist und „von jedem anders rekonstruiert“ wird (ebd. S. 223)²⁸⁴. Damit wird noch einmal auf die oben erwähnte Problematik der Falsifizierbarkeit von Theorien verwiesen. In diesem Sinne sei an dieser Stelle des Weiteren auf eine der wichtigsten Annahmen der dialogischen Theorie von ZIMA verwiesen, die eben die Frage der Wahrheit betrifft: Diese besagt nämlich, dass es *jede Wahrheit mindestens doppelt geben muss* (ZIMA 2004, S. 207). Im Einklang mit dieser Annahme verweist ZIMA darauf, dass „man (...) gut beraten ist, auch die Kehrseite der Medaille im Auge zu behalten“ (ebd.). Mit „man“ werden damit (und in diesem Zusammenhang) sowohl die *Theoretiker* wie auch die *Sozialwissenschaftler* gemeint, die sich im Rahmen von Forschungsprojekten mit bestimmten Sachthemen und sozialen Prozessen beschäftigen und diese interpretieren wollen.

Auch die Frage der *Subjektivierung* wird in der Theorie von ZIMA behandelt, nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit den bereits behandelten Fragen der *Wertfreiheit* und *Wahrheitsfindung*. Die Verflechtung zwischen diesen Fragenkomplexen wird in folgender Textpassage besonders deutlich:

„[I]m sozialwissenschaftlichen Bereich (kann es) keine Wahrheiten jenseits der Subjekte geben [etwa die „Wahrheiten des Systems“ im Sinne von Niklas Luhmann oder Wahrheiten des Feldes im Sinne von Pierre Bourdieu. Anm. des Verf.]. Wahrheitsfindung kann nur zwischen selbstbewussten und kritischen Subjekten angesiedelt werden, die nicht ausschließlich individuellen Charakter haben, sondern sich stets in Soziolenken und Diskursen artikulieren“ (ZIMA 2004, S. 185).

Sehr wichtig bei den Überlegungen von ZIMA ist auch die Annahme, dass in der Theoriebildung eine Interaktion zwischen Objektkonstruktion und Selbstkonstruktion des Subjekts existiert. Fast plakativ formuliert ZIMA diese Annahme folgendermaßen: „Das Subjekt der Theorie konstruiert nicht nur seine Objekte: Es konstruiert zugleich sich selbst“ (ebd. S. 233). Das Subjekt konstruiert seine Objekte oder Gegenstände im Rahmen seines theoretischen Diskurses, den es auf empirischer Ebene in den Auseinandersetzungen mit anderen Theorien überprüft und ggf. ändert (vgl. ebd. S. 16). Gleichzeitig findet in den permanenten Auseinandersetzungen mit anderen Subjekten eine *Subjektkonstruktion* statt. Dieser Prozess der Subjektkonstruktion wird in Anlehnung an den Gesellschaftstheoretiker Anthony Giddens „*doppelte Hermeneutik*“ genannt (vgl. ebd. S. 233).

²⁸³ Nur in letzterem Sinne lässt sich eine Theorie als kontingente, semantisch-narrative Anordnung bzw. als *nur ein möglicher* Diskurs verstehen. Im Gegensatz dazu, wenn eine Theorie nach Objektadäquatheit strebt, dann wird sie „ständig dazu neigen, sich monologisch mit ihrem Gegenstand zu identifizieren“ (ebd.).

²⁸⁴ An anderer Stelle heißt es: Die Wirklichkeit ist „vieldeutig, interpretierbar, konstruierbar“ (S. 96).

Dass diese oben wiedergegebene Annahme nicht nur auf die Frage der Theoriebildung angewandt, sondern von Vertretern der Hermeneutik auch auf Prozesse der empirischen Sozialforschung übertragen wird, wurde bereits in Abschnitt 4.1.2 verwiesen²⁸⁵. Damit wird auch ein Bogen zum empirischen Teil dieser Arbeit und insbesondere zum Thema der Einbettung der angewandten Forschungsmethoden in die Theorie geschlagen. Bei genauer Betrachtung lässt sich feststellen, dass sich die theoretischen Überlegungen von Peter Zima im Rahmen dieser Dissertation in vielerlei Hinsicht gewinnbringend anwenden lassen. Seine dialogische Theorie verhilft uns zu verstehen (und zu akzeptieren), dass sich entgegengesetzte theoretische Positionen nicht unbedingt gegenseitig ausschließen und schon gar nicht endgültig widerlegen müssen. Stattdessen können sie in bestimmten Situationen voneinander profitieren (vor allem wenn sie in Bezug auf bestimmte Merkmale ihrer Gegenstände miteinander konfrontiert werden), denn eine der zentralen Annahmen von ZIMA (2004) besagt, dass, wenn heterogene Ansätze dialogisch aufeinander bezogen werden, ihre „Extreme einander nicht nur berühren, sondern auch relativieren und korrigieren“ können (ebd. S. 207). An einer anderen Stelle wird ebenfalls davon ausgegangen, dass gerade wenn Theoretiker sich ständig „mit dem Anderen“ (bzw. mit anderen theoretischen Diskursen) auseinandersetzen, die Bedingungen entstehen, welche das Hervorbringen neuer Erkenntnisse ermöglichen.

Wie bereits klargestellt, werden obige Annahmen von ZIMA im Rahmen dieser Arbeit eingenommen und auf den empirisch-analytischen Teil dieser Arbeit übertragen. Nicht zufällig wurden in dieser Dissertation mehrere, zum Teil divergierende theoretische Ansätze berücksichtigt. Diese wurde in bestimmten Situationen in Sinne von ZIMA miteinander konfrontiert. Einander gegenübergestellt wurden dabei vor allem einige zentrale Annahmen von Verfechtern des „kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses“ mit denjenigen von Vertretern des Gouvernementalitätsansatzes. In beiden Fällen handelt es sich um theoretische Annahmen mit direktem Bezug auf das Forschungsobjekt Bürgerbeteiligung (vgl. dazu z.B. Abschnitt 4.6.2.2). Ziel bei dieser Konfrontation ist jedoch nicht das Falsifizieren der jeweiligen Ansätze, sondern vielmehr die Beleuchtung des Forschungsobjektes aus unterschiedlichen Perspektiven. Dass bei solchen Konfrontationen auch auf Schwachstellen der entgegengesetzten Ansätze verwiesen wird, liegt auf der Hand, denn ganz in Übereinstimmung mit der dialogischen Theorie von Peter Zima gilt: „Wo konträre Standpunkte aufeinandertreffen, lässt jede der beteiligten Theorien ihre Wahrheitsmomente und ihre blinde Flecken erkennen“ (ZIMA 2004, S. XII).

2.5. Fazit zu den dargestellten theoretischen Ansätzen

Ziel dieses hiermit abzuschließenden Hauptkapitels 2 ist es, einen breiten theoretischen Rahmen zu schaffen, um die in Porto Alegre untersuchten Gegenstände soweit wie möglich theoriegeleitet zu analysieren. Insgesamt wurden

²⁸⁵ Siehe dort insbesondere die wiedergegebenen Auffassungen von REUBER (1999) und REUBER & PFAFFENBACH (2005).

neun theoretische Ansätze dargestellt. Acht davon haben einen (zumeist) starken direkten Bezug zu Objekten, die in dieser Dissertation sowohl empirisch wie auch analytisch und theoretisch erfasst wurden. Einer von diesen neun Ansätzen (d. h. die dialogische Theorie von Peter Zima, welche auch als „Theorie der Theorie“ verstanden wird), fokussiert zwar auf Theorien und hat von daher nur einen indirekten Bezug zu den empirisch untersuchten Objekten, ist aber dennoch für diese Dissertation nicht weniger von Bedeutung²⁸⁶.

Bei der Darstellung der unterschiedlichen theoretischen Ansätze wurde sowohl auf entgegengesetzte Positionen wie auch auf Gemeinsamkeiten zwischen diesen geachtet. Gerade auch aus diesem Grund wurden die verwendeten Theorien grob in zwei Gruppen aufgeteilt. In der ersten Gruppe (Unterkapitel 2.2.) wurden diejenigen Ansätze präsentiert, die einen stärkeren direkten Bezug zum Thema der Stadtplanung, der Stadtentwicklung und zugleich auch zum Thema der Bürgerbeteiligung haben und außerdem eine bekanntermaßen positive Ansicht über Bürgerbeteiligung vertreten – wenngleich diese positive Ansicht auch in den berücksichtigten Ansätzen unterschiedlich nuanciert wird. Der zweiten Gruppe (Unterkapitel 2.3) wurden diejenigen Ansätze zugeordnet, die *entweder* keinen deutlichen direkten Bezug zum Thema Bürgerbeteiligung haben – wie z. B. der Ansatz von LOGAN und MOLOTCH, welcher auf die Handlungen einflussreicher Gruppierungen fokussiert ist und diese kritisch analysiert, so dass die Frage der demokratischen Entscheidungsfindung nur indirekt erfasst wird –, *oder* dieses Thema Bürgerbeteiligung zwar behandeln, jedoch eher aus einer zu der ersten Gruppe entgegengesetzten Perspektive – wie z.B. im Fall des Ansatzes der Gouvernamentalität²⁸⁷. Da der Ansatz von Peter Zima eher als „Dialog-Vermittler“ zwischen den anderen Ansätzen anzusehen ist, wurde er in keine der beiden Gruppen eingeordnet, sondern in einem getrennten Unterkapitel (2.4) behandelt.

Wie stark das Erklärungspotential der jeweiligen Ansätze in Bezug auf die untersuchten Gegenstände ist, wurde dem Verfasser erst nach und nach bzw. bei der Bearbeitung der empirischen Daten und deren Analyse bewusst. Die Tabelle 1 diene diesbezüglich als ein Orientierungsrahmen und wurde in Verlauf der Arbeit gelegentlich modifiziert²⁸⁸.

²⁸⁶ Auf die Bedeutung dieses zuletzt erwähnten Ansatzes wird weiter unten (noch im Rahmen dieses Fazits), nochmals kurz eingegangen.

²⁸⁷ Diese zweite Gruppe wurde wiederum unterteilt, denn während Diskurs- und Gouvernamentalitätsansätze ebenso wie Diskurs- und Mythosansätze viele Gemeinsamkeiten haben (siehe z.B. Abschnitt 2.3.1), fokussiert der Ansatz der Growth Machine (Abschnitt 2.3.2) auf ein sehr spezifisches Objekt und thematisiert dieses in sehr unterschiedlicher Art und Weise, sodass eine unmittelbare Zusammenführung mit den zuletzt genannten Ansätzen nur sehr bedingt möglich wäre und von daher nicht zielführend erschien.

²⁸⁸ Die folgende Darlegung orientiert sich zum Teil an den Informationen der erwähnten Tabelle. Wenn dort die Rede ist vom Erklärungspotential der jeweiligen Ansätze zu ausgewählten Forschungsgegenständen, soll allerdings bereits hier klargestellt werden, dass es sich dabei nur um eine Einschätzung handelt. Die dort vertretene Ansicht soll keinesfalls als endgültige Wahrheit verstanden werden. Alle dort vertretenen Ideen oder Annahmen sind selbstverständlich offen für Kommentare, Verbesserungsvorschläge und nicht zuletzt auch für eventuelle Korrekturen.

Es ließ sich dabei feststellen, dass alle Ansätze – unabhängig davon, auf welches Forschungsobjekt sie sich beziehen – Schwachstellen und „blinde Flecken“ aufweisen. Wenn in der empirischen Forschung einer der oben dargestellten Ansätze ausschließlich, also nicht in Kombination mit anderen Ansätzen, verwendet wird, ist davon auszugehen, dass die Objekte und die Wirklichkeit, die mit dem bevorzugten Ansatz erklärt werden sollen, nur eingeschränkt erfasst werden (können).

Im Verlauf der Arbeit ist außerdem aufgefallen, dass einige Ansätze ihren eigenen Ansprüchen nicht gerecht werden können. So stellt sich bspw. der Ansatz der *autonomen Stadtplanung* (Abschnitt 2.2.4) als Alternative zu mehreren konkurrierenden Ansätzen dar (wie z.B. zum Konzept der nachhaltigen Entwicklung, zum Ansatz des „Communicative/collaborative planning“ und nicht zuletzt auch zum Ansatz des „*planejamento politizado brasileiro*“), dennoch ist er nicht in der Lage, die in dieser Dissertation erfassten Gegenstände besser zu erklären als die oben erwähnten konkurrierenden Ansätze. Auch wenn der Ansatz der *autonomen Stadtplanung* stärker auf die Frage der demokratischen Entscheidungsfindung fokussiert als alle anderen berücksichtigten Ansätze, ist sein Erklärungspotential für die untersuchte Praxis recht eingeschränkt (siehe Einschätzung des Verfassers in der Tabelle 1). Dieser Ansatz beinhaltet normative Ansprüche, die in der untersuchten Praxis von Porto Alegre bei weitem nicht erfüllt werden können, es sei denn, es findet eine komplette gesellschaftliche Umstrukturierung statt, was aber sowohl kurz- wie auch langfristig sehr unrealistisch erscheint²⁸⁹. Im Gegensatz dazu finden die vom Ansatz des „*planejamento politizado brasileiro*“ noch zu Beginn der 1990er Jahre formulierten normativen Ansprüche eine relative starke Anwendung in der heutigen brasilianischen Kommunalplanungspraxis – und nicht zuletzt auch in Porto Alegre.

Es mag auf den ersten Blick überraschend erscheinen, dass nach der Einschätzung des Verfassers (siehe Tabelle 1) auch *allochthone* theoretische Ansätze wie Gouvernementalität, Growth Machine, poststrukturalistische Diskursansätze und sogar Mythen-bezogene Ansätze ein relativ hohes Erklärungspotential für einige der in dieser Dissertation untersuchten Gegenstände haben. Doch der Verfasser ist zur Überzeugung gelangt, dass im Grunde genommen nicht so sehr das hohe Erklärungspotential dieser zuletzt erwähnten theoretischen Ansätze überraschen sollte, sondern vielmehr die Tatsache, dass diese Ansätze von Autoren aus dem Bereich der Demokratie- und Beteiligungsforschung bislang kaum wahrgenommen wurden²⁹⁰.

²⁸⁹ Diese Annahme lässt sich für den Fall Brasilien und alle anderen kapitalistischen Gesellschaften übertragen, nicht zuletzt weil eine autonome Gesellschaft im Sinne von SOUZA und CASTORIADIS sich nur in einer nicht-kapitalistischen Gesellschaft vervollständigen kann – eine Voraussetzung (und Einschränkung), die übrigens selbst in den Überlegungen von Cornelius Castoriadis festzustellen ist (siehe dazu Abschnitt 2.2.4.1).

²⁹⁰ Dies legt die Vermutung nahe, dass die überwiegende Mehrheit der Beteiligungsforscher sich noch nicht mit dem Gedanken einer interdisziplinären Herangehensweise befasst hat. So haben sie sich auch nicht für das Plädoyer, welches in der dialogischen Theorie von Peter Zima präsentiert wird, geöffnet: Nämlich das Plädoyer für mehr Dialog zwischen wissenschaftlichen Gruppen, die unterschiedliche Denkrichtungen vertreten (s.o.).

Die im Abschnitt 4.6.2.2 durchgeführte Konfrontation zwischen Annahmen von Bürgerhaushaltsforschern bzw. Verfechtern des „partizipativen“/„deliberativen“ Verständnisses von Demokratie auf der einen Seite, und von Verfechtern des Gouvernementalitätsansatzes auf der anderen Seite, zeigt auf, wie notwendig eine solche Konfrontation zwischen divergierenden theoretischen Ansätzen ist, damit die untersuchten Forschungsgegenstände (insbesondere der Bürgerhaushalt von Porto Alegre) aus unterschiedlichen Perspektiven sinnvoll und gewinnbringend dargestellt werden können. Die Berücksichtigung unterschiedlicher (und gar entgegengesetzter) theoretischer Perspektiven stellt letztendlich auch eine grundlegende Voraussetzung dar, um einseitige und monologische Darstellungen der Forschungsobjekte zu vermeiden. Damit wird auch eine ideale Voraussetzung geschaffen, um die *eigene Auffassung* über die behandelten Objekte selbstkritisch zu kontrollieren und ggf. zu korrigieren.

Abschließend lässt sich noch folgendes zu der dialogischen Theorie von Peter Zima (Unterkapitel 2.4) sagen: Diese Theorie ist für die vorliegende Dissertation in mindestens zweierlei Hinsicht von Bedeutung: Zum einen beleuchtet ZIMA (aus unterschiedlichen Perspektiven) mehrere theoretische Konzepte und Probleme, die auch von den anderen berücksichtigten Ansätzen behandelt werden und auf die auch in dieser Arbeit näher eingegangen wurde (wie z.B. die Frage des „Wahrheitsanspruchs“ bei der Produktion von Wissen und der damit verbundenen Problematik der ideologischen Präferenzen, die immer vorhanden ist, jedoch nicht unbedingt thematisiert wird, oder selbst die Frage der Subjektivierung bzw. der Integration zwischen Objektkonstruktion und „Selbstkonstruktion des Subjektes, etc.). Zum anderen verhilft uns ZIMA's Ansatz zu verstehen, dass kein theoretischer Ansatz perfekt sein und auch nicht eine endgültige Wahrheit darstellen kann. Von daher ist auch zu akzeptieren, dass obwohl alle der weiter oben berücksichtigten theoretischen Ansätze ihre Schwachstellen und „blinden Flecken“ haben (und deswegen an sich auch nur einen eingeschränkten Teil der Wirklichkeit erklären können), dies keinesfalls bedeuten soll, dass sie nicht gewinnbringend im Rahmen einer Arbeit wie dieser angewandt werden können – und schon gar nicht, dass sie aufgrund einer durchgeführten Konfrontation mit entgegengesetzten Positionen endgültig widerlegt werden müssen. Da der Idee, welche im Antagonismus zu unserer steht, immer eine Wahrheit innewohnt (FARIAS 2012), besteht auch immer wieder die Möglichkeit, dass in der Auseinandersetzung mit dem Anderen eine gegenseitige Korrektur der Extreme stattfinden kann (so eine der zentralen Annahmen der dialogischen Theorie). Last but not least: Dieser Ansatz von Peter Zima lehrt auch, dass gerade durch die Auseinandersetzungen zwischen entgegengesetzten theoretischen (oder auch politisch-ideologischen) Positionen neue Erkenntnisse hervorgebracht werden können (s.o.). Das ist auch ein weiterer Grund, der dafür spricht, dass die Verwendung einer Vielzahl von theoretischen Ansätzen sinnvoll ist.

Tabelle 1: Schematische Darstellung des theoretischen Rahmens der Dissertation und Einschätzung des Erklärungspotentials der jeweiligen Ansätze in Bezug auf ausgewählte Forschungsgegenstände

Theoretische Ansätze / Konzepte	Reichweite	Positionierung gegenüber dem gesellschaftlichen Status quo	„Objekt“ der Theorie und/oder Gegenstände, die von dem Ansatz erfasst werden (Auswahl)	Aus der Theorie „ <i>abgeleitete Annahmen</i> “ – in Bezug auf bestimmte Forschungsgegenstände und/oder dem „Objekt“ der Theorie (Auswahl)
nachhaltige Entwicklung	lang (angestrebt)	nicht kritisch	Mensch- und Umweltbeziehungen	„nachhaltige Entwicklung“ wird durch eine ausgewogene Kombination von ökonomischen, ökologischen und sozialen Interessen erreicht.
„communicative planning theory“	lang (angestrebt)	Nicht kritisch bis kritisch (je nach Verfechter)	Regionalplanung/ Stadtplanung	Kommunikation, Kooperation und Konsensbildung sind zentrale Elemente einer demokratischen Planung.
„ <i>Planejamento politizado brasileiro</i> “	mittel	kritisch	(demokratische) Stadtplanung / Stadtreform	Planung ist nicht nur eine technische, sondern vor allem auch eine politische Tätigkeit.
„autonome Stadtplanung“	lang	sehr kritisch	Gesellschaft / (demokratische) Stadtentwicklung	Partizipation kann als Mittel zum Erreichen einer autonomen Gesellschaft gelten.
<i>Growth Machine</i>	mittel	sehr kritisch	Stadt / Stadtplanung	Städte in kapitalistischen Gesellschaften fungieren als „Wachstumsmaschine“
<i>Governmentality</i>	lang	kritisch	Regierung / Staat / Machtverhältnisse / Subjektivierung	Partizipation kann als <i>Technology of Government</i> fungieren. Als solche kann Partizipation eingesetzt werden, um u.a. Legitimität für dominante Diskurse zu verschaffen (dazu Abschnitt 2.3.1).
Post-strukturalistische Diskursansätze	mittel/lang (je nach Ansatz)	kritisch	Diskurs / Wissen / Theorie / Theoriebildung / Subjektivierung	Diskurse sind Ausdruck und zugleich auch Konstitutionsbedingung des Sozialen (BAURIEDL 2007b, S. 39). Sie dienen der Konstitution von Sinn und generieren „beste“ oder „vernünftiger“ politische Alternative (NOHHOFF 2004, S. 66 und 2006, S. 40). Unter anderem können Diskurse auch der Naturalisierung bestehender Herrschaftsstrukturen dienen (vgl. ANGERMÜLLER 2001, S. 19).
Mythen-bezogene theoretische Ansätze	lang	kritisch (meistens)	Prozesse der Mystifizierung von Gegenständen / Gesellschaft / Subjektivierung	Mythen beeinflussen (wie etwa Diskurse und Ideologien) nicht nur das Denken, sondern auch Handeln von Menschen. Dadurch können sie u.a. politische Realitäten formen und verändern (siehe dazu Abschnitt 2.3.1)
dialogische Theorie	lang	kritisch	Theorie / Theoriebildung	Es gibt in den Sozialwissenschaften keine ideologiefreie Theorie (ZIMA 1999 u. 2004). Im Dialog können sich extreme Positionen nicht nur relativieren, sondern auch korrigieren (ZIMA 2004, S. 207).

Tabelle 1: Forts.

Theoretische Ansätze / Konzepte	bisherige empirische Fundierung des Ansatzes	Korrelation zw. „abgeleiteten Annahmen“ und untersuchter Praxis	direkter Bezug zu den in Porto Alegre erforschten Themen ¹⁾	Erklärungspotential zu ausgewählten Forschungsgegenständen ²⁾
nachhaltige Entwicklung	schwach	gering	A, B, C	A – mäßig B – gering C – mäßig
„communicative planning theory“	mäßig	mittel	A, B, E, F	A – mäßig B – mäßig E – mäßig F – gering
„Planejamento politizado brasileiro“	schwach	mittel	A, B, D	A – mäßig B – hoch D – hoch
“Autonome Stadtplanung”	schwach	gering	A, B, D, F, H	A – mäßig B – mäßig D – gering F – mäßig H – mäßig
<i>Growth machine</i>	mäßig	hoch	B, E, F, G	B – hoch E – mäßig F – mäßig G – hoch
<i>Gouvernementalität</i>	mäßig	hoch	A, E, F, I	A – mäßig E – hoch F – hoch I – hoch
Post-strukturalistische Diskursansätze	mäßig	hoch	A**, E, G, F	A – hoch** E – hoch F – hoch G – hoch
Mythenbezogene theoretische Ansätze	mäßig	hoch	A (insbesondere Bürgerhaushalt)	hoch
dialogische Theorie	schwach	mäßig	E	E – hoch

1) Liste der untersuchten Themen: A – Bürgerbeteiligung; B – Stadtplanung und Stadtentwicklungskonzept; C - Nachhaltigkeit; D - Sozialwohnungsbau; E - Diskurse; F – Akteure und/oder Machtkonstellation; G - „Local Histories“ (Untersuchung auf Projektebene); H - Interaktionen zwischen den Maßstabsebenen; I - Machtausübung/Machtkonstellation.

2) In diesem Fall handelt es sich nicht um eine Bewertung des jeweiligen theoretischen Ansatzes als Ganzes, sondern lediglich um die Bewertung dessen Erklärungspotenzials in direktem Bezug zu den in Porto Alegre untersuchten Themenbereichen/Objekten. Nicht zu vergessen ist auch die Tatsache, dass einige der erwähnten Ansätze sich noch im Entwicklungsprozess befinden. Allein aus diesem Grund sollte das als „gering“ und/oder „mäßig“ eingestufte Erklärungspotential nicht als direkte Kritik an den jeweiligen Ansätzen verstanden werden. Anstatt gezielte Kritik an den Theorien zu üben, beabsichtigt der Verfasser hiermit vielmehr eine schematische Darstellung über die verwendeten Ansätze vorzulegen, welche als Orientierung für die Analyse der Daten aus dem empirischen Teil seiner Dissertation dienen soll, um dabei ggf. die Stärken einiger Ansätze bei den passenden empirischen Fallbeispielen besser nutzen zu können. In dieser schematischen Darstellung lassen sich sowohl die Anzahl der Ansätze wie auch die zur Bewertung aufgelisteten Kriterien erweitern. Festzustellen ist weiterhin die Tatsache, dass – obwohl manche Ansätze ausdrücklich einige Gegenstände zum eigenen Objekt machen – das Erklärungspotenzial des Ansatzes zu den entsprechenden Gegenständen in der geführten empirischen Forschung nicht unbedingt als sehr hoch einzuschätzen ist. Das liegt z. T. daran, dass das Objekt theoretisch konstruiert wurde, jedoch ohne eine entsprechende Reifung in der Praxis. Das Objekt „Bürgerbeteiligung“ ist hierfür symptomatisch. Trotz (oder gerade wegen) den obigen Einschränkungen dieses Evaluierungsentwurfes soll er als ein Vorschlag verstanden werden, der ganz bewusst offen gelassen wird für eventuelle Kritiken und/oder Erweiterungen seitens anderer Autoren und Forscher.

** In diesem Fall jedoch nur, wenn Bürgerbeteiligung analytisch als ein Diskurs (und nicht inhaltlich als ein Verfahren) betrachtet wird.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

3. NATIONALE UND REGIONALE RAHMENBEDINGUNGEN

„Wer Brasilien verstehen will, muss die Diversität des geographischen Raums, die Dynamik räumlicher Entwicklungsprozesse in Stadt und Land, die Vielfalt der Bevölkerung, die an Biodiversität reiche Umwelt und die regionalen Disparitäten ebenso kennen, wie die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Gegebenheiten“ (KOHLHEPP 2010a, S. 14).

Brasilien ist ein Land von kontinentaler Dimension (8,5 Mio. km²) und hat in der Tat nicht nur einen diversifizierten Naturraum, sondern es ist auch kulturell sehr vielfältig. Das Land zählt zu den zehn größten Wirtschaftsnationen der Welt und hatte im Jahr 2010 eine Bevölkerung von knapp 191 Millionen Einwohnern, die auf 5.565 Munizipien (Gemeinden) in 26 Bundesländern und einem „Sonderdistrikt“ (sog. *Distrito Federal*, Brasilia) verteilt sind.²⁹¹ Jede dieser föderativen Einheiten hat ihre eigene Verwaltungsstruktur, wobei zwischen ihnen (vor allem zwischen Bund und Kommunen) starke Verflechtungen bestehen, insbesondere in der Frage der Aufteilung politisch-administrativer und juristischer Zuständigkeiten. Sowohl die Finanzierung des Bildungswesens als auch von Projekten im Bereich des Sozialwohnungsbaus sind zwei exemplarische Beispiele für die Überlappung der Zuständigkeiten zwischen den Behörden. Auch die Verflechtungen zwischen den unterschiedlichen Fachabteilungen und Ministerien (Finanzen, Wirtschaftsförderung, Planung, Umwelt etc.) sind sehr vielfältig. Diese Dezernate können zeitweise reibungslos miteinander kooperieren, bei anderen Gelegenheiten hingegen können sie sich gegenseitig blockieren. Allein aus diesen Gründen ist der obigen Formulierung (Inscript) von KOHLHEPP (2010a) nichts hinzuzufügen.

Die Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und juristischen Verflechtungen zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsebenen Brasiliens stellt einen interessanten Forschungsbereich dar, dennoch gehört eine solche Untersuchung nicht zur Hauptaufgabe dieser Dissertation. Von daher wird sich der Verfasser in diesem Kapitel nur auf einige wesentliche Aspekte konzentrieren, die für das Thema dieser Dissertation von zentraler Bedeutung sind²⁹².

²⁹¹ Siehe diesbezüglich IBGE (2011a). Vgl. dazu auch <http://www.censo2010.ibge.gov.br/index.php> (Zugang: 04.04.2012).

²⁹² Für umfassende Informationen über die Entwicklung der brasilianischen Gesellschaft in historischer Hinsicht siehe die Werke des brasilianischen Soziologen Jessé Souza, insbesondere SOUZA (2006a) sowie SOUZA (2008). Vgl. dazu auch die Darlegung von COSTA, M. (2008, S. 126ff). Zu den klassischen Autoren, welche die Formation der brasilianischen Gesellschaft in historischer Hinsicht analysiert haben, zählen u.a. Sérgio Buarque de Holanda, Gilberto Freyre, Caio Prado Júnior und Darcy Ribeiro. Für Hinweise über die Werke dieser Autoren siehe COSTA, M. (2008, S. 128, Fn. 27). Einige der brasilianischen Klassiker wie z.B. Sérgio Buarque de Holanda, Gilberto Freyre (u.a.) werden in den hier erwähnten Werken von Jessé Souza ausführlich und kritisch kommentiert. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang ebenfalls auch der von COSTA et al (2010) herausgegebene Sammelband. Darin wird insbesondere die heutige brasilianische Gesellschaft anhand unterschiedlicher Themen aus den Bereichen der Politik, Wirtschaft und Kultur dargestellt.

Insbesondere soll im Folgenden auf ausgewählte Merkmale der jüngeren Geschichte Brasiliens verwiesen werden, um eventuelle Zusammenhänge zu den in Porto Alegre untersuchten Themenbereichen herzustellen. Dabei wird auf Daten und Informationen zurückgegriffen, die sowohl für die *zentrale* wie auch für die *sekundären* Arbeitshypothesen dieser Dissertation von Bedeutung sind.

Nach einem kurzen Überblick über die institutionellen Veränderungen nach der Re-Demokratisierung des Landes in den 1980er Jahren wird dann (anhand einer Reihe von Indikatoren) aufgezeigt, dass innerhalb der unterschiedlichen Maßstabsebenen (Bund, Land, Metropolitanregionen und Kommunen) zahlreiche Parallelen zu verzeichnen sind (Unterkapitel 3.2). Die dort verwendeten Indikatoren fungieren als eine Ergänzung zum Abschnitt 4.4.1, in dessen Rahmen auch zusätzliche Informationen zum brasilianischen Kontext geliefert werden und zugleich auch auf weitere Zusammenhänge zwischen den unterschiedlichen Maßstabsebenen hingewiesen wird.

Insgesamt sollen im Verlauf der Arbeit die starken Verflechtungen und Zusammenhänge zwischen Porto Alegre und dem gesamten gesellschaftlichen Kontext Brasiliens aufgezeigt werden. Die sowohl im vorliegenden Kapitel wie auch in den anderen erwähnten Teilen der Arbeit zusammengestellten Fakten und Argumente stellen eine Datengrundlage dar, die dazu dienen soll, die zentralen Annahmen dieser Dissertation zu untermauern²⁹³. Zugleich soll diese Datengrundlage auch dazu dienen, einige Annahmen aus der Literatur des *Mainstreams* der Partizipationsforschung zu dekonstruieren und ggf. auch zu *entmystifizieren*.²⁹⁴

3.1. Veränderungen und Kontinuitäten in der Politik auf nationaler Ebene

Insbesondere im Bereich der Politik und der Institutionen erlebte Brasilien in seiner jüngeren Geschichte Ereignisse, die für die Entwicklung der Gesellschaft als Ganzes von zentraler Bedeutung sind.

Kritische Wissenschaftler wie z.B. COSTA (2008) verweisen darauf, dass die Geschichte Brasiliens durch diktatorische und elitäre politische Entscheidungen geprägt sei, so dass die wichtigsten politischen Entscheidungsfindungen im Laufe der Geschichte (wie z.B. die Unabhängigkeit im Jahr 1822 und die Proklamation der Republik im Jahr 1889) „von oben“, bzw. ohne Einbeziehung der Bevölkerung

²⁹³ Für einen Überblick über diese zentralen Annahmen siehe z.B. Unterkapitel 4.7.

²⁹⁴ Entmystifiziert werden soll im Rahmen dieser Dissertation u.a. die Annahme, dass die Budget- und Finanzpolitik von Porto Alegre im Unterschied zu anderen Kommunen weitgehend bestimmt sei von sozial unterprivilegierten Gruppen und aus diesem Grund die Investitionspolitik der lokalen Regierung zu einer sogenannten *Inversion von Prioritäten* (dazu Abschnitt 4.6.3.1) führen würde. Damit soll selbst der Prozess des Bürgershaushaltes (zumindest teilweise) und andere dort untersuchten Prozesse der Bürgerbeteiligung entmystifiziert werden (mehr dazu 4.6.2.2). Es soll des Weiteren klargestellt werden, dass die Annahme von BROSE (2007a), dass Rio Grande do Sul innerhalb Brasiliens einen sog. „*deviant case*“ darstelle, höchst fraglich ist. Die umfassendste empirische Datengrundlage, die zur eigentlichen kritischen Überprüfung dieser Annahmen führt, wird insbesondere im den Unterkapiteln 4.5 und 4.6 dargelegt.

getroffen worden seien (siehe ebd. S. 132ff). Außerdem waren in Brasilien im Verlauf des 20. Jahrhunderts zumindest bis etwa Mitte der 1980er Jahre (abgesehen von einer demokratischen Phase zwischen 1946 und 1964) überwiegend zentralistische und undemokratische Regime an der Macht.

Die schwerste Diktaturperiode begann im Jahr 1964 und dauerte bis zur ersten Hälfte der 1970er Jahre. In diesen Zeitraum wurden nicht nur politische Bürgerrechte entzogen, sondern es wurde auch jede öffentliche Kritik am Militärregime unterdrückt und mitunter auch brutal bestraft. Erst ab etwa Mitte der 1970er Jahre begann eine langsame Rückkehr zur Demokratie. Im Jahr 1982 gab es wieder direkte Wahlen für Landes-Ministerpräsidenten (*Governadores*) und Bürgermeister und im Jahr 1985 auch eine direkte Wahl des Staatspräsidenten. Die Bedingungen einer demokratischen Föderation wurden jedoch erst mit der Promulgation der neuen brasilianischen Verfassung aus dem Jahr 1988 wieder hergestellt. An der Ausarbeitung dieser neuen demokratischen Verfassung haben sich zahlreiche Organisationen der Zivilgesellschaft beteiligt und ihre Vorschläge eingebracht. So wurden beispielsweise die Artikel 182 und 183, welche die Belange der Stadtpolitik regeln, größtenteils von sozialen Bewegungen (insbesondere von Organisationen und Gruppen, die sich unter dem Label der Stadtreformbewegungen vereinen) mitgestaltet. In den darauffolgenden Jahren wurden auch Länder- und Kommunalverfassungen erlassen, ebenfalls unter Einbeziehung von Akteuren der Zivilgesellschaft.

Die kommunalen Regierungen²⁹⁵ können insbesondere von Veränderungen auf institutioneller Ebene stark betroffen sein – sei es positiv oder auch negativ.²⁹⁶ Daher erfordert eine Analyse der aktuellen Prozesse der Bürgerbeteiligung in Porto Alegre (und in anderen brasilianischen Kommunen) auch die Berücksichtigung der Transformationen, die seit den 1980er Jahren auf nationaler Ebene stattgefunden haben. Insbesondere die Kommunalwahlen und die Redemokratisierung Brasiliens in der ersten Hälfte der 1980er Jahre waren diesbezüglich von zentraler Bedeutung. Nur dadurch wurden überhaupt die Bedingungen geschaffen, die zur Entstehung von Prozessen der Bürgerbeteiligung in Politik und Planung auf allen Verwaltungsebenen erforderlich waren. Fast gleichzeitig mit diesen grundlegenden Veränderungen wurden im Land auch eine Steuerreform und ein Prozess der Dezentralisierung eingeleitet (vgl. z.B. CASTRO 1991, COELHO 1993, FREY 1997, CÔRTEZ S. 2003), in dessen Rahmen den Kommunen mehr Autonomie und politischer Spielraum zugestanden wurde.

Hervorzuheben ist an dieser Stelle also folgendes: *Ohne die Durchsetzung der genannten institutionellen Veränderungen auf der nationalen Ebene hätten sich die Prozesse der demokratischen Entscheidungsfindung auf der lokalen Ebene nicht entfalten können.* Von daher muss z.B. selbst die Entstehung von Bürgerhaushalten

²⁹⁵ Entsprechend der Klassifikation von SOUZA (2002) heißt diese die *lokale Mesoebene* der Planung.

²⁹⁶ Der Gesetzestext des *Estatuto da Cidade* ist hierfür (neben der Bundesverfassung selbst) ein wichtiges Beispiel. Alle brasilianischen Kommunen müssen den dort verankerten Normen der Stadtentwicklungspolitik folgen. Für unterschiedliche wissenschaftliche Auseinandersetzungen mit dem *Estatuto da Cidade* siehe z.B. RIBEIRO & CARDOSO (2003a). Der Text dieses Bundesgesetzes ist in SENADO FEDERAL (2002) wiedergegeben.

wie in Porto Alegre im Zusammenhang mit den institutionellen Veränderungen auf der nationalen Ebene in den 1980er Jahren gesehen werden. Für manchen mag es sich hierbei um eine Selbstverständlichkeit handeln. Doch einige Bürgerbeteiligungsforscher und insbesondere Bürgerhaushaltsforscher haben diese Zusammenhänge stark vernachlässigt. Aus diesem Grund (wenngleich auch nicht ausschließlich) sind manche von ihnen zur sehr fragwürdigen Schlussfolgerungen in ihren Analysen gelangt.²⁹⁷

3.1.1. Spuren von Veränderungen: Die Materialisierung eines Partizipationsdiskurses

„Die nationale Verfassung [aus dem Jahr 1988, Anm. d. Verf.] (...) hat letztlich nur eine Tendenz bestätigt, die sich insbesondere im Verlauf der letzten zehn Jahre durchgesetzt hat – eine Zeit, in der Bürgerbeteiligung eine Art gemeinsamer Nenner für die Pläne und Programme der brasilianischen Regierungen geworden ist“ (GONDIM 1990, S. 82).²⁹⁸

Die Entstehung einer *partizipativen Gouvernementalität* in Porto Alegre während der 1990er Jahre – deren Charakteristika insbesondere in Abschnitt 4.4.3.2 beschrieben wurden – ist im Grunde genommen als Folge eines Partizipationsdiskurses zu verstehen, der in ganz Brasilien bereits in den 1980er Jahren spürbar vorhanden war.²⁹⁹ Auch heute ist der Partizipationsdiskurs im brasilianischen Raum lebendiger denn je zuvor. In diesem Sinne markieren die 1980er Jahre die Entstehung eines neuen politischen Diskurses in Brasilien, der in den 1990er Jahren sogar hegemonial geworden ist, denn er umfasst seitdem sämtliche Bereiche der Politik. Während in den 1960er und 70er Jahren bei der Erstellung von planerischen Leitlinien und Planwerken auf allen Regierungsebenen eher die Frage der räumlichen und sektoralen Integration im Vordergrund stand und zugleich auch die Kenntnisse von Experten als entscheidend angesehen wurden, stand ab den 1990er Jahren die Frage der „Politisierung der Planung“ im Zentrum der Debatte. Anders ausgedrückt: Bis in die 1970er Jahre waren Fachgutachten die wichtigsten rhetorischen Mittel zur notwendigen politischen Legitimation von Planungsmaßnahmen und anderen Regierungsentscheidungen.³⁰⁰ Heute wird politische Legitimation dagegen in erster Linie durch die demokratische Entscheidungsfindung bzw. durch die politische Abwägung von Konflikten und Interessen geschaffen. Dafür werden auf allen Regierungsebenen sehr unterschiedliche Formen der Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Prozesse der Entscheidungsfindung genutzt (näher dazu s. Abschnitt 4.4.5).

Somit fand (ab den 1980er Jahren) auf der Ebene des Diskurses doch eine bedeutende Wandlung statt, sowohl in theoretischer Hinsicht als auch in den

²⁹⁷ Auf diesen Punkt wird im Verlauf dieser Dissertation noch ausführlich eingegangen (siehe dazu vor allem Abschnitt 4.6.3).

²⁹⁸ Freie Übersetzung des Verfassers.

²⁹⁹ Als ausgewählte Beispiele von „Fragmenten“ dieses Partizipationsdiskurses lassen sich folgende Veröffentlichungen erwähnen: JACOBI (1983) SHLUGER (1884), PRATES & ANDRADE (1985), PESSOA (1988) GONDIM (1990) sowie AZEVEDO & PRATES (1991).

³⁰⁰ Für einen Überblick über die Charakteristika der Planung in Brasilien im angesprochenen Zeitraum siehe z.B. MARISCO (2003, S. 42f) sowie COSTA (2008, S. 144f).

alltäglichen politischen Machtkämpfen – wenngleich in letzterem Fall leere Rhetorik und ideologische Auseinandersetzungen oft kaum voneinander zu unterscheiden sind. Nunmehr soll Planung nicht länger als überwiegend technische Tätigkeit behandelt und deswegen auch keinesfalls exklusiv ausgehend von Expertenwissen erstellt werden.³⁰¹ Bürgerbeteiligung wird dabei zu einem Schlagwort, das in unterschiedlichen Umständen und Gelegenheiten politisch wahrgenommen werden muss. Die Proliferation von sogenannten partizipativen Beiräten auf allen Ebenen der Regierung und in den wichtigsten spezifischen Sektoren der Planung und Politik (z.B. Bildung, Wirtschaft, Sozialwohnungsbau, Gesundheitswesen oder selbst die Stadtplanung im engeren Sinne) sind die unmittelbare Folge dieses Partizipationsdiskurses, welcher hierdurch auch eine Art ganz konkrete *Materialisierung* findet – inklusive einer per Gesetz institutionalisierten Form.³⁰²

Auf der rhetorischen Ebene schlägt sich der Partizipationsdiskurs u.a. bei der Einführungen des Adjektivs „*partizipativ*“ nieder: Nicht nur in den „Leitfäden“ bzw. Handbüchern der Nationalregierung zur Herstellung der im *Estatuto da Cidade* vorgesehenen *Planos Diretores* für Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern (ROLNIK & PINHEIRO 2004), sondern auch in den Veröffentlichungen weiterer Autoren wie FACCIO (2006), ist neuerlich die Rede von „*plano diretor participativo*“ und nicht nur von *Plano Diretor*.³⁰³

Doch *inwiefern* dieser hegemoniale politische Diskurs die Politik inhaltlich tiefgreifend verändert hat, lässt sich nur mit intensiver empirischer Forschung realistisch einschätzen. Dieser Partizipationsdiskurs beinhaltet (obgleich meistens implizit) die Aussage, dass die Politik (in Brasilien) im ausgehenden 20. Jahrhundert und vor

³⁰¹ Auf dieses Thema wird in den Abschnitten 2.2.3.1 und 4.4.1 ausführlicher eingegangen.

³⁰² Heutzutage lässt sich beispielsweise die Herstellung von Stadtentwicklungsplänen nur politisch legitimieren und juristisch durchsetzen, wenn in der Phase der Vorbereitung öffentliche Anhörungen (offen für alle Bürger der betroffenen Stadt) und andere Informationsveranstaltungen realisiert werden. Ähnliches gilt auch für die Planung in anderen Bereichen der Politik, wie z.B. die Umweltpolitik, Gesundheitspolitik etc. Als demokratische Informationsveranstaltungen dienen vor allem die thematischen Konferenzen, die auf allen Verwaltungsebenen stattfinden müssen. Die Veröffentlichung von LOPEZ & PIRES (2010, S. 567f) liefert relativ aktuelle (und quantitative) Angaben sowohl zur Realisation von nationalen Konferenzen wie auch zur Gründung von demokratischen Beiräten auf nationaler Ebene für die letzten 20 Jahre. Weitere Informationen über die Konferenzen sind auf den Internetseiten der zuständigen demokratischen Beiräte oder der Ministerien verfügbar (siehe z.B. zu den Gesundheitskonferenzen <http://conselho.saude.gov.br/> und zu den Umweltkonferenzen <http://www.mma.gov.br/port/conama/index.cfm> oder auch <http://www.mma.gov.br/cnma/conferencia/index.php?ido=principal.index&idEstrutura=116> (letzter Zugang am 09 Mai. 2012). Wenn in diesem Kapitel von der Materialisierung (und Institutionalisierung) eines Partizipationsdiskurses die Rede ist, lässt sich des Weiteren daran erinnern, dass bereits in der Bundesverfassung Brasiliens aus dem Jahr 1988 Mechanismen der Einbeziehung der öffentlichen Meinung bei den unterschiedlichen Formen der politischen Entscheidungsfindung verankert wurden. Beispiele hierfür sind das Recht auf Plebiszite, Referenden und Bürgerinitiativen (Art. 14), die Mitwirkung bei der Abwicklung der Rentenpolitik (Art. 193/VII) und der Gesundheitspolitik (Art. 198/III). Auch im *Estatuto da Cidade* (dazu SENADO FEDERAL 2002) ist die Beteiligung der Zivilgesellschaft z.B. bei der Abwicklung der Stadtpolitik (Art. 2/II) verankert. In Unterkapitel 4.4 wird auf diese und andere *institutionalisierte Formen* der Bürgerbeteiligung näher eingegangen.

³⁰³ Symptomatisch dafür ist auch die Bezeichnung „*Planejamento Participativo*“ (partizipative Planung), die seit den 1980er Jahren in den Titeln vieler Veröffentlichungen verwendet wird, wie z.B. in SANTOS (1981), PRATES und ANDRADE (1985), MOURA (1997), SCHWEIZER (2000), FARIAS (2004), MIRANDA & MORAES (2007) TORRES (2007), u.v.a.

allem zu Beginn des neuen Jahrhunderts einen neuen Inhalt hat. Publikationen wie die von MORONI & CICONELLO (2005), PAES de PAULA (2005), FARIA (2007) und CORNWALL et al (2008) bringen konkrete Hinweise darauf, dass z.B. mit dem politischen Wechsel im Jahr 2002 (als Luiz Inácio Lula da Silva sein Amt als Bundespräsident angetreten hat) hohe Erwartungen – sowohl seitens der normalen Bürger wie auch seitens engagierter Intellektueller – entstanden sind, und damit verbunden auch der Glaube, dass fortan grundsätzliche strukturelle Veränderungen in der brasilianischen Gesellschaft entstehen würden.

Doch es gibt konkrete Hinweise, dass diese hohen Erwartungen bis heute nicht erfüllt wurden (vgl. z.B. SZWAKO 2009)³⁰⁴.

Ungeachtet dessen sind viele Autoren des Mainstreams der Partizipationsforschung der Überzeugung, dass mittels mehr direkter Bürgerbeteiligung die Politik eine neue Qualität erreicht habe. Symptomatisch hierfür ist die weitverbreitete Auffassung, dass Bürgerbeteiligung u.a. zu einer sogenannten „*Inversion von Prioritäten*“ in der Politik führt – wofür gerade Porto Alegre mit der Durchführung des Bürgerhaushaltes als explizites Beispiel immer wieder erwähnt wird. Gleichzeitig dient Porto Alegre (oft neben Belo Horizonte) vielen Autoren auch als zentrale Quelle des erwähnten Partizipationsdiskurses.³⁰⁵ Einige zentrale Annahmen aus dieser erwähnten (übrigens sowohl theoretischen als auch praxisbezogenen) Literatur wurden im Rahmen des Abschnittes 4.6.2.2 präsentiert und kritisch beleuchtet. Hier ist es wichtig festzuhalten, dass manche Annahmen aus diesen Veröffentlichungen keinesfalls nur auf die von diesen Autoren untersuchten Städte bezogen sind. Als ein Beispiel hierfür dient folgende Aussage eines prominenten Demokratieforschers und Theoretikers aus Brasilien:

„Es ist keine Neuigkeit mehr, zu sagen, dass Brasilien eines der weltweit wichtigsten Laboratorien der sozialen Partizipation geworden ist“ (AVRITZER 2006, S. 9).

Verbunden mit dieser Idee einer demokratischen Regierungsführung – die sich z.B. auf der Ebene der Kommunen insbesondere in partizipativen Planungsprozessen niederschlagen soll –, steht vor allem die Erwartung, dass die Politik fortan zu mehr sozialer Gerechtigkeit führt (siehe z.B. BAIERLE 2005, S. 25, LÜCHMANN 2002, S. 117, SILVA, D. 2004, S. 36, u.a.).

Wenn es dann um die Frage der Regional- und Stadtplanung geht, ist oft die Rede von der Entstehung einer „*neuen Planungskultur*“ im brasilianischen Kontext. Darunter ist nicht nur eine Veränderung im Diskurs zu verstehen, sondern es wird erwartet, dass mit dieser „*neuen Planungskultur*“ auch andere Ergebnisse erzielt werden. Das heißt, damit verbindet man die Erwartung, dass durch demokratische bzw. partizipative Verwaltungen und Planungen *nicht nur eine gerechtere Befriedigung der materiellen Bedürfnisse der Bürger erreicht werden sollte, sondern*

³⁰⁴ Dem erwähnten Autor zufolge sind diese Erwartungen in große *Enttäuschungen* oder gar in *Ratlosigkeit* umgeschlagen (vgl. ebd. S. 272f).

³⁰⁵ Um hier nur einige Beispiele zu nennen: UTZIG (2000); SOUZA (2000a und 2002); MARICATO (2002); NÚÑES et al (2003); MARQUETTI (2003 u. 2008); ZIMMERMANN (2004); CABANNES (2005); AVRITZER (2006 und 2008); ARAGONÉS & SÁNCHEZ-PAGÉS (2009).

auch, dass strukturelle Probleme der brasilianischen Bevölkerung gelindert werden. Dazu gehört z.B. eine ausgewogenere und gerechtere Versorgung mit städtischen Infrastrukturen in allen Wohnbereichen der Städte, das Eindämmen eines fortgeschrittenen Prozesses der sozialen Segregation, die Erhöhung der Effektivität öffentlicher Maßnahmen und insbesondere auch die Verminderung von Klientelismus in der Politik (vgl. z.B. SOUZA 2002, S. 460, MARICATO 2000, S. 190 und siehe auch Unterkapitel 4.6).

3.1.2. Anzeichen von Kontinuität in der Politik

„Das Bild der heutigen brasilianischen Städte lässt sich als ein großes ‚Chaos‘ definieren. Große Favelas, zerfallende Mietskasernen (cortiços) und illegale Parzellierungen kontrastieren mit eleganten Stadtbereichen, Villen, Palästen und großen geschlossenen Wohneinheiten (condomínios), wo öffentliche Räume wie Plätze und Straßen etc. privatisiert werden (...). Die Gewalt und Kriminalität, der informelle Handel (comércio ambulante), die Anzahl von Straßenkindern, die Prostitution und die Bettelerei nehmen zu. (...) es gibt einen generellen Konsens in der Gesellschaft darüber, dass die Stadt verbessert werden muss“ (DE GRAZIA 1990, S. 9).³⁰⁶

Viele dieser städtischen Probleme, die (so die Erwartungen von Partizipationsforschern und Demokratietheoretikern) mit einer auf Partizipation ausgerichteten Politik und Planung behoben werden sollen, stellen letztendlich strukturelle Probleme einer kapitalistischen Gesellschaft dar und sind, wie KOHLHEPP (2010b) anhand von ausgewählten Indikatoren deutlich dargelegt hat, symptomatisch für die in Brasilien noch vorhandenen unterschiedlichsten Arten von Disparitäten. KOHLHEPP ist im Rahmen der erwähnten Veröffentlichung zwar zu der Überzeugung gelangt, dass innerhalb der letzten Jahrzehnte Brasilien nicht nur im wirtschaftlichen, sondern auch im sozialen und im infrastrukturellen Bereich Verbesserungen zu verzeichnen habe, die im Endeffekt dazu beitragen, das räumliche Entwicklungsgefälle innerhalb Brasiliens geringer werden zu lassen. Doch gleichzeitig vertritt derselbe Autor die Auffassung, dass Brasilien noch weit entfernt sei von einer Minimierung seiner regionalen Disparitäten (ebd., S. 104). Diese Disparitäten sind beispielsweise nicht nur an der sehr hohen Konzentration der Bevölkerung und der industriellen Produktion in manchen Teilen des Landes abzulesen,³⁰⁷ sondern sie sind auch anhand vieler anderer Merkmale feststellbar. Noch ist das Gefälle zwischen den Makroregionen des Landes sehr krass: Während die sozio-ökonomischen Indikatoren (Einkommen, Bildungsniveau, Lebenserwartung, etc.) der Regionen Südosten und Süden teilweise denjenigen hochindustrialisierter Länder in Europa gleichen, nähern sich in den Regionen Norden und Nordosten dieselben Indikatoren zum Teil dem Niveau der ärmsten Länder der Welt. Nicht von ungefähr verwendet KOHLHEPP (2010b, S. 93) den Begriff „Belindia“, um diese regionalen Disparitäten Brasiliens überspitzt zu bezeichnen.³⁰⁸ In gleicher Hinsicht ist

³⁰⁶ Freie Übersetzung des Verfassers.

³⁰⁷ Allein der Staat São Paulo konzentriert heute 42,7% der gesamten verarbeitenden Industrie (ebd. S. 95) und 33,5% des BIP Brasiliens (IBGE 2011b).

³⁰⁸ Bei dem Begriff *Belindia* handelt es sich um ein Wortspiel, das auf eine Art Analogie verweisen soll zwischen den extremen Unterschieden im Lebensstandard und anderen sozialen Merkmalen der Ländern Belgien und Indien – Extreme, die eben auch innerhalb Brasiliens zu finden und außerdem

(in Anlehnung an brasilianische Autoren) dabei auch die Rede von der Existenz von *vier Brasilien* („*quatro Brasis*“) (KOHLHEPP 2010b, S. 106). Das sind Hinweise darauf, dass die Bemühungen der Regierungen zur Minderung der Disparitäten bis heute kaum Erfolge zu verzeichnen haben.

Festzustellen ist hierbei, dass die räumlichen und sozialen Disparitäten, die von KOHLHEPP (2003 und 2010b) für das Land Brasilien anhand unterschiedlicher Indikatoren aufgezeigt wurden, auch auf anderen Maßstabsebenen – z.B. auf der Ebene der Bundesstaaten, der Metropolitanregionen und selbst innerhalb einer Stadt wie Porto Alegre – wiederzufinden sind. Dies wird im Rahmen des folgenden Unterkapitel (3.2) anhand ähnlicher Indikatoren näher dargestellt, wobei der Blick dort vor allem auf die Ebene des Landes Rio Grande do Sul und der Metropolitanregion von Porto Alegre gerichtet wird.³⁰⁹ Abgesehen von dieser Einschränkung der verwendeten Datengrundlage wird ersichtlich gemacht, dass die Merkmale der „vier Brasilien“ bzw. die Disparitäten, von denen KOHLHEPP (2010b) spricht, letztendlich auf allen Maßstabsebenen anzutreffen sind.

Bereits in der Einleitung der vorliegenden Arbeit wurde auf einige zentrale Merkmale der Entwicklung der Städte Brasiliens aufmerksam gemacht. Dort wurde insbesondere auf einen seit den 1990er Jahren generellen Trend zur Verschärfung der sozialen Segregation in den Städten verwiesen, ein Trend, der im krassen Gegensatz steht zu dem, was manche Autoren des Mainstreams der Partizipationsforschung und nicht zuletzt auch die Verfechter der Stadtreformbewegung erwarten.³¹⁰ Dieser Trend zur Verschärfung der sozialen Segregation und Fragmentierung der brasilianischen Städte wurde bereits in Untersuchungen aus den 1990er Jahren von CALDEIRA (2003) in der Metropolitanregion von São Paulo festgestellt. Spätere Darlegungen, wie etwa die von M. L. SOUZA (2006a, insbesondere S. 466f) haben diesen Trend nur bestätigt. In der Tat gibt es zahlreiche Veröffentlichungen auf der Basis empirischer Untersuchungen, die auf die Kontinuität von Segregationsprozessen in den brasilianischen Städten verweisen (siehe z.B. L. C. RIBEIRO 2000; COY 2001; FERREIRA 2003; MARISCO 2003; MERTINS 2003; FACCIO 2006 und viele andere).³¹¹ In diesen Studien wird meistens auf Tendenzen der Stadtentwicklung verwiesen, die schließlich in starkem Widerspruch zur Annahme vieler Autoren und Anhängern des Mainstreams der Partizipationsforschung stehen (mehr dazu im

typisch für dieses Land sind. Zur Frage der regionalen Disparitäten Brasiliens siehe auch KOHLHEPP (2003).

³⁰⁹ Für eine spezifische Darstellung der räumlichen und sozialen Disparitäten innerhalb der Kommune Porto Alegre siehe z.B. BASSANI (2008).

³¹⁰ Mit der „Ideenwelt“ der Stadtreform ist ebenfalls die Erwartung verbunden, dass vermittelt demokratischer und sozialorientierter Planungs- und Interventionsmaßnahmen die üblichen sozialen Probleme und Engpässe der brasilianischen Gesellschaft überwunden oder zumindest vermindert werden. Ebenfalls damit verbunden ist die Idee zur Förderung von mehr sozialer Gerechtigkeit (vgl. z.B. RIBEIRO 1990, S. 18).

³¹¹ Auf die von den erwähnten Autoren erzielten Ergebnisse kann hier nicht im Einzelnen eingegangen werden. Dennoch ist festzuhalten, dass die von ihnen aufgezeigten Entwicklungstrends in starker Übereinstimmung mit den Darlegungen von CALDEIRA (2003) und SOUZA (2006a, S. 466f) stehen. Starke soziale Segregation und räumliche Fragmentierung werden von allen diesen Autoren als Merkmale der brasilianischen Städte dargestellt.

Unterkapitel 4.6). Es handelt sich dabei also um klare Widersprüche zwischen dem, was sowohl auf der Ebene des *politischen Diskurses* (z.B. Partizipationsdiskurses) wie auch auf der Ebene der Theorie erwartet wird, und dem was die Planungspraxis zeigt.³¹²

Ausgehend sowohl von den Befunden einiger der oben erwähnten Autoren des Mainstreams der Segregationsforschung, wie auch auf Basis der Ergebnisse der untersuchten Praxis von Porto Alegre lässt sich bereits an dieser Stelle folgende Annahme vorwegnehmen: Die von Autoren des Mainstreams der Partizipationsforschung viel gefeierte „neue demokratische Planungskultur“, die ab den 1990er Jahren in Brasilien entstanden sein soll (dazu Abschnitt 4.4.1), ist bis heute nicht in der Lage gewesen, strukturellen Problemen der brasilianischen Gesellschaft (wie etwa die sozial-räumlichen Disparitäten) entgegenzuwirken. Eine endgültige Erklärung für diese Tatsache wird im Rahmen dieser Dissertation sicherlich nicht geliefert werden können, dennoch wird in der Arbeit auch versucht, dies näher zu beleuchten (vgl. Unterkapitel 4.7). Was jedenfalls im Rahmen dieser Arbeit erreicht werden soll, ist die Dekonstruktion mancher derzeit für gültig gehaltenen Annahmen, die direkt in Verbindung mit der Frage der demokratischen Entscheidungsfindung gebracht werden. Es handelt sich dabei um Annahmen, die (wie später gezeigt wird) mit der vom Verfasser untersuchten Praxis nicht kompatibel sind.

In der Praxis häufen sich die Beispiele dafür, dass die konkreten Ergebnisse der Planung und Politik der 1990er Jahre und des neuen Jahrhunderts nicht in der Lage waren, grundlegende Probleme der brasilianischen Gesellschaft zu mindern.

Darlegungen wie z.B. die von FERREIRA (2003), M.L. SOUZA (2006a, S. 466f), WISSENBACH (2008), SOARES (2006), UEDA (2006), MIRON (2008), KOHLHEPP (2010b) und vor allem auch die empirischen Befunde der vorliegenden Dissertation sprechen gegen das von Autoren des Mainstreams der Demokratie- und Partizipationsforschung häufig romantisierte Bild von demokratischen Planungsprozessen. Romantisiert wurden in den letzten zwei Jahrzehnten insbesondere die Verwaltungs- und Planungsprozesse der Stadt Porto Alegre. Aufgrund eines mystifizierten Bildes dieser Stadt wurde von vielen Forschern bis dato übersehen, dass die Politik, die dort ab den 1990er Jahren durchgeführt wird, zu Ergebnissen geführt hat, die sich kaum von den Ergebnissen der Politik anderer brasilianischer Kommunen und gar anderer Verwaltungsebenen (Länder und Bund) unterscheiden.

Die lokale Regierung von Porto Alegre hat während der 1990er Jahre das Image dieser Stadt zwar vermittels eines effizienten Stadtmarketing erheblich verbessert, doch in der Praxis unterscheidet sich die Kommunalpolitik von Porto Alegre z.B. in

³¹² Der Begriff des (politischen) Diskurses wurde in den Abschnitten 2.3.1 und 4.6.2.2) umfassend erläutert. Bezüglich der Widersprüche zwischen Theorie und Praxis geht der Verfasser davon aus, dass dabei Annahmen und normative Anforderungen von Verfechtern des „kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses“ (dazu Abschnitt 2.2.2.1) gleichermaßen betroffen sind wie auch Anforderungen, die im Rahmen der Konzeption der „autonomen Stadtplanung“ von SOUZA (Abschnitt 2.2.4) erstellt werden. Beide theoretischen Ansätze können die untersuchte Planungspraxis nur sehr eingeschränkt erklären.

puncto Bekämpfung von Armut und sozialen Disparitäten kaum von der Politik anderer brasilianischer Kommunalregierungen. Selbst die Vermehrung von *Gated Communities* (in Form von sogenannten *condominios horizontais*) in zahlreichen brasilianischen Kommunen³¹³ ist auch in Porto Alegre stark fortgeschritten, wobei die *Terra Ville* im Süden des Munizips ein typisches Beispiel ist. Damit einher geht der bereits erwähnte *Prozess der Elitisierung* der Städte, mit der Folge, dass das Wohnen in den betroffenen Stadtbereichen praktisch nur noch für wohlhabende Familien erschwinglich ist. Dieser Prozess findet in Porto Alegre genauso statt wie in São Paulo oder in Rio de Janeiro.³¹⁴ Direkte Konsequenz davon ist die Vertreibung von Familien der unteren Sozialschichten aus den betroffenen Stadtbereichen und insbesondere auch die Verschärfung der räumlichen und sozialen Segregation in den Städten.

Diese Tatsache spricht deutlich dafür, dass – auch wenn sich die Politik der letzten beiden Jahrzehnte (für ihre Legitimation) anderer Diskurse bedient –, sie inhaltlich kaum etwas „Besseres“ liefert als z.B. die Politik der 1970er und 80er Jahre. Dies gilt jedenfalls hinsichtlich der Frage der Bekämpfung sozialer Segregation in den Städten bzw. in der brasilianischen Gesellschaft. Gerade in dieser Hinsicht folgt Porto Alegre demselben Trend, der auf der nationalen Ebene Brasiliens ab den 1990er Jahren stattgefunden hat.³¹⁵

Das Bild, das DE GRAZIA (1990) (s.o.) für alle brasilianischen Städte gezeichnet hat, ist auch für Porto Alegre zutreffend – damals wie heute. Auch Porto Alegre hat aktuell (wie viele andere brasilianischen Großstädte) ein eher chaotisches Stadtgebilde, mit vielen Favelas und zahlreichen nicht reglementierten Wohngebieten, die ebenso wie andere Großstädte Brasiliens in krassem Kontrast zu Wohngebieten wohlhabender Familien stehen – elitäre Gebiete, die mitunter sogar komplett abgeschottet sind. Im Jahr 2003 hat Flávio VILLAÇA (2003, S. 37), ein weiterer Stadtforscher und Theoretiker aus Brasilien, die brasilianischen Städte als „*das ‚locus‘ der Ungerechtigkeit und der Exklusion*“ bezeichnet.³¹⁶ In gewissem Sinne lässt sich diese Auffassung auch auf Porto Alegre übertragen, denn obwohl der von DE GRAZIA (1990) festgestellte Konsens – „dass die Stadt verbessert werden muss“ – nach wie vor von der Gesellschaft getragen wird, wirkten die ab den 1990er Jahren eingeleitete neue Politik und die neuen Planungsmaßnahmen nicht wirklich gegen die strukturellen Probleme, die sozial-räumliche Disparitäten, Exklusion und

³¹³ Allein vom Unternehmen Alphaville hat SOUZA (2006a, S. 486) Projektbeispiele aus den Städten Campinas, Salvador, Fortaleza, Maringá, Londrina, São José dos Pinhais, Cuiabá (u. a.) genannt.

³¹⁴ Dieser Prozess ist u.a. daran feststellbar, dass ab den 1990er Jahren die Anzahl der (im privaten Wohnungsbaubereich) neu gebauten großen Häuser (Drei-/Vier-Zimmerwohnungen) gestiegen ist, während die Anzahl der kleineren Wohnungen – bzw. der Wohnungen, die für Familien der unteren Mittelschicht erschwinglich sind – immer geringer wurde. Diese Tatsache wurde im Fall der Stadt São Paulo von WISSENBACH (2008) ausführlich untersucht und dargelegt. Für den Fall Porto Alegre siehe u.a. KOCH et al (2002), XAVIER (2003), UEDA (2006) und vgl. insbesondere Abschnitt Unterkapitel 4.5 der vorliegenden Dissertation.

³¹⁵ Auf diese Frage der sozialen Segregation in Porto Alegre wird im Abschnitt 4.5.1.2 näher eingegangen.

³¹⁶ Diese Auffassung von VILLAÇA (2003) wird weiter unten ausführlicher wiedergegeben (siehe Abschnitt 3.2.2).

Ungerechtigkeit verursachen. Anstatt diese Probleme zu mindern, wurden sie während der 1990er Jahre zum Teil sogar verschärft. Dies belegen zumindest die weiter unten dargelegten Daten und Informationen.

3.2. Zusammenhänge zwischen den Maßstabsebenen: Eine Abhandlung zur sozialen Lage von Porto Alegre im nationalen und regionalen Kontext

Die Erfassung von Ähnlichkeiten und konkreten Zusammenhängen zwischen verschiedenen Maßstabsebenen ist das übergeordnete Ziel der folgenden Darlegung. Dafür sollen u.a. eine Reihe von Indikatoren und Fakten berücksichtigt werden. Diese sollen auch als ergänzende Informationen zu den empirischen Datengrundlagen der vorliegenden Arbeit gesehen werden. Außerdem sollen die weiter unten zusammengestellten Indikatoren und Daten Gemeinsamkeiten zwischen den verschiedenen Maßstabsebenen aufzeigen. Sie dienen insbesondere dem Vergleich zwischen Prozessen, die in Porto Alegre und anderswo in Brasilien stattfinden. Doch bevor die ausgewählten Indikatoren analysiert werden, erfolgt eine allgemeine Darlegung zur Frage der Bevölkerungsentwicklung und der räumlichen Disparitäten innerhalb des Bundeslandes Rio Grande do Sul.

3.2.1. Bevölkerungsentwicklung und räumliche Disparitäten innerhalb von Rio Grande do Sul

Porto Alegre spielt im brasilianischen und vor allem im makroregionalen Stadtsystem (d.h. in Südbrasilien und im Bundesland Rio Grande do Sul) eine bedeutende Rolle. Dem brasilianischen Statistischen Bundesamt IBGE zufolge war Porto Alegre im Jahr 2010 mit 1.409.351 Einwohnern die zehntgrößte Stadt Brasiliens. Diese Stadt ist Hauptverwaltungssitz eines der bevölkerungsmäßig und wirtschaftlich reichsten Bundesländer Brasiliens.³¹⁷

Das Bevölkerungswachstum ist in Porto Alegre seit den 1990er Jahren sehr niedrig. Derzeit wächst die Bevölkerung von Porto Alegre nur um 1,16% pro Jahr, wobei diese Zahl den generellen Trend der Bevölkerungsentwicklung Brasiliens reflektiert (siehe Tabelle 2). Dieser Trend gilt auch für die Kommunen der Metropolitanregion (RMPA) und für das Bundesland Rio Grande do Sul (RS), wobei hier das Bevölkerungswachstum aktuell noch langsamer verläuft als in Porto Alegre. Die statistischen Daten zeigen auch, dass die Bevölkerung von RS eine Tendenz zur Konzentration in den Kommunen der RMPA zeigt. Während im Jahr 1980 29,3% der Bevölkerung des Landes RS in der RMPA lebten, waren es im Jahr 1991 bereits 35,3% und im Jahr 2010 37%. Obwohl also die Gesamtbevölkerung der RMPA in

³¹⁷ Gemessen an seiner Bevölkerungszahl lag Rio Grande do Sul im Jahr 2010 auf Rang 5 der brasilianischen Bundesländer (siehe IBGE 2011a). Gemessen am Bruttoinlandsprodukt lag Rio Grande do Sul im Jahr 2009 auf Rang 4 – nach São Paulo, Rio de Janeiro und Minas Gerais (dazu IBGE 2011b).

den letzten Jahren langsamer als in den 1990er Jahren wächst, gibt es immer noch eine Tendenz zur Konzentration der Bevölkerung.³¹⁸

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung in Brasilien, im Bundesland Rio Grande do Sul und in Porto Alegre, 1960-2010 (Angaben zur Gesamtbevölkerung und jährliche Wachstumsraten in %)

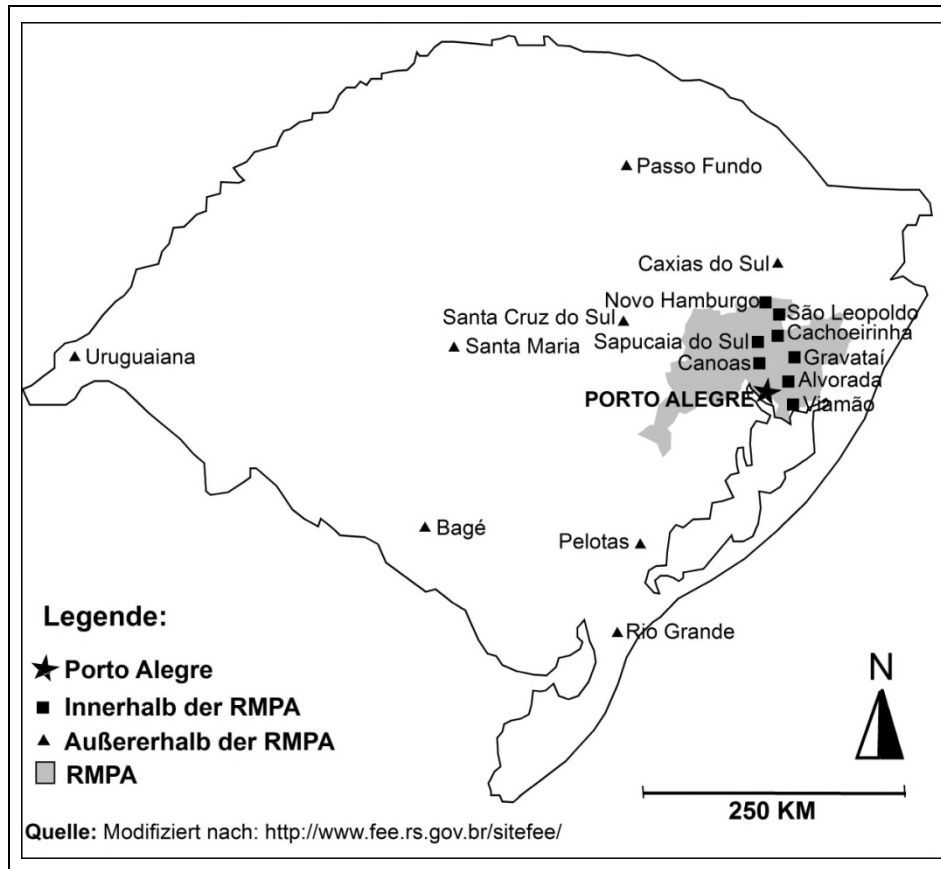
Brasilien						
	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Bevölkerung	70.992.343	93.134.846	119.011.052	146.825.475	169.799.170	190.755.799
Wachstumsrate (% pro Jahr)	3,17	2,90	2,51	1,77	1,62	1,16^c
Rio Grande do Sul						
Bevölkerung	5.448.823	6.664.891	7.773.837	9.138.670	10.187.798	10.693.929
Wachstumsrate (% pro Jahr)	2,57	2,19	1,55	1,48	1,21	0,48^c
Metropolitanregion Porto Alegre						
Bevölkerung	-	-	-	3.223.256	3.708.746 ^a	3.958.985
Wachstumsrate (% pro Jahr)	-	-	-	-	1,56^c	0,65^c
Porto Alegre						
Bevölkerung	617.629	885.545	1.125.478	1.263.403	1.360.590	1.409.351
Wachstumsrate (% pro Jahr)	4,7^b	3,56^c	2,39^c	1,05^c	0,82^c	1,16^c
Quelle: Zusammenstellung nach verschiedenen Quellen: Vor allem nach http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=cd&o=4&i=P&c=202 und www.ibge.gov.br .						
^a ohne Bevölkerung des Munizips Capela de Santana						
^b Nach Wehrhahn 1998, S. 66						
^c Eigene Berechnung nach Angaben von IBGE (www.ibge.gov.br und Censo Demográfico 2010)						

Studien wie die von BANDEIRA (2003) haben bereits dokumentiert, dass die Bevölkerung von RS räumlich stark konzentriert ist, vor allem im Nordosten des Bundeslandes, also im Raum der RMPA und deren Umgebung. Es handelt sich nämlich um einen Konzentrationsprozess, der seit über einem Jahrhundert stattfindet (vgl. z.B. BANDEIRA 2003, S. 128).

³¹⁸ Der Anteil der Bevölkerung von Porto Alegre an der Gesamtbevölkerung von RS blieb dagegen stabil bei knapp 13%. Gleitzeitig sank der Anteil von Porto Alegre im Verhältnis zur Bevölkerung der Metropolitanregion von 39,2% im Jahr 1992 auf 35,6% im Jahr 2010. Die meisten hier verwendeten Angaben lassen sich aus Tabelle 2 entnehmen. Für die entsprechenden statistischen Daten für das Jahr 1980 siehe KOCH et al (2002, S. 461).

Abbildung 1 zeigt, dass sich 9 der 17 Municipien von Rio Grande do Sul, die im Jahr 2007 mehr als 100.000 Einwohner hatten, in der RMPA befinden. Damit wird die Feststellung von BANDEIRA (2003) bestätigt und es bleibt kein Zweifel, dass die Bevölkerung innerhalb von RS räumlich sehr ungleich verteilt ist.

Abbildung 1: Lage der Municipien von Rio Grande do Sul mit mehr als 100.000 Einwohnern (Stand: Jahr 2007) und Lage der RMPA



Allerdings beschränkt sich dieses Problem der räumlichen Disparitäten in Rio Grande do Sul keinesfalls auf die Verteilung der Bevölkerung. Die RMPA und ihre Umgebung sind zugleich das wirtschaftliche Zentrum des Bundeslandes. Dort konzentrieren sich die industrielle Produktion des Landes und weite Teile des Dienstleistungssektors. Demzufolge verfügt dieser Landesteil auch über den größten Anteil der Steuereinnahmen (siehe dazu. u. a. SCHÄFFER 1999; SIEDENBERG 2000, S. 79f und S. 127ff; ALONSO 2001, S. 255; BANDEIRA 2003, S. 115ff; sowie auch Governo do Estado do Rio Grande de Sul / SEPLAG 2008[2002]). Nicht zuletzt resultieren daraus für diesen Raum auch andere Vorteile, wie zum Beispiel ein attraktiver Arbeitsmarkt und eine vorteilhafte öffentliche Infrastruktur mit Krankenhäusern und Universitäten.³¹⁹

Auch wenn für die Bevölkerungsbewegung andere Faktoren eine Rolle spielen (wie z.B. die strukturelle Transformation in der Landwirtschaft), ist die räumliche Konzentration der industriellen Produktion und der Dienstleistungen der Faktor, der in letzter Zeit die Zuwanderung und das Bevölkerungswachstum in der RMPA am

³¹⁹ Allerdings darf nicht übersehen werden, dass diese Entwicklung auch bestimmte Nachteile mit sich bringt, wie z.B. Umweltverschmutzung, Verkehrsbelastung, steigende Kriminalitätsrate.

meisten beeinflusst.³²⁰ Das Wachstum der Bevölkerung im nordöstlichen Teil von RS wurde und wird noch heute, so BANDEIRA (2003, S. 128), stark von internen Wanderungsbewegungen (d.h. innerhalb von RS) geprägt. Diese Art von Landflucht führt zusammen mit weiteren Faktoren wie z.B. der Modernisierung der Landwirtschaft und der Landbesitzstruktur dazu, dass in den letzten 20 Jahren einige Makroregionen von Rio Grande do Sul (der Norden und der Süden des Landes) rückläufige Bevölkerungszahlen zu verzeichnen haben (vgl. ebd., S. 134).

Aktuelle Untersuchungen und Erhebungen weisen darauf hin, dass die Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten um den Raum der RMPA in naher Zukunft nicht nur bestehen bleibt, sondern sich tendenziell sogar verschärfen wird (vgl. z.B. Governo do Estado do Rio Grande do Sul/SCP 2006a). Weitere Informationen der Landesregierung von RS bekräftigen die oben erwähnten Feststellungen von BANDEIRA (2003). Ein Beispiel liefert die Studie „RUMOS 2015“ zum Thema Regionalentwicklung und Transportlogistik.³²¹

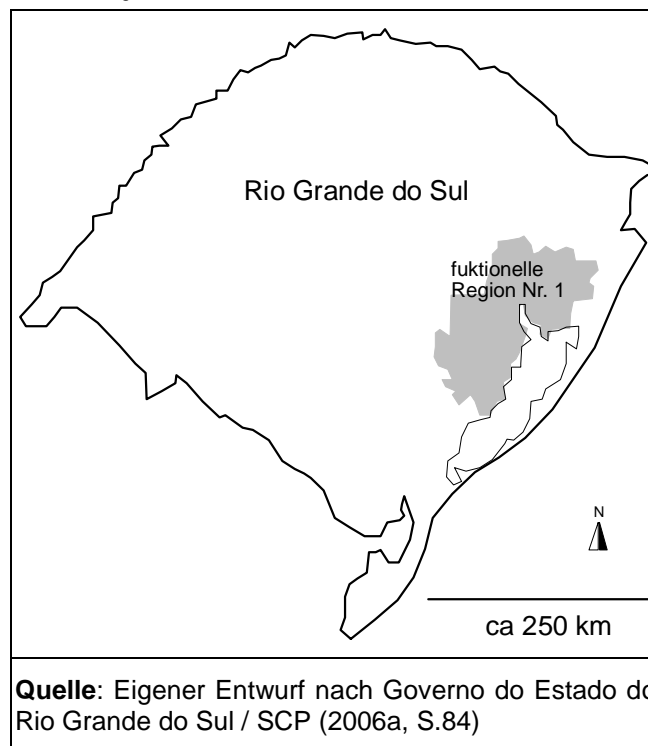
Im Rahmen dieser Studie sind detaillierte Informationen zu verschiedenen geographischen Regionen von Rio Grande do Sul zusammengestellt und zugleich wurden auch Prognosen über das zukünftige wirtschaftliche Wachstum sowie auch

³²⁰ Nicht zu übersehen ist die Tatsache, dass seit etwa 1970 die Kommune Porto Alegre einem De-Industrialisierungsprozess unterworfen ist (vgl. z. B. ALONSO 2001, S. 264 sowie FURTADO 2003, S. 130f). Auch wenn sich also in der RMPA als Ganzes die Tendenz zu einer weiteren Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten in naher Zukunft weiterhin verschärfen wird (so die Prognose der Landesregierung, vgl. z.B.: Governo do Estado do Rio Grande do Sul / SCP 2006a S. 190f), muss davon ausgegangen werden, dass die Position von Porto Alegre gegenüber anderen Großstädten der RMPA in einer langfristigen Perspektive relativiert werden soll – auch wenn der Dienstleistungssektor weiterhin keine Abschwächung zeigt und tendenziell sogar stärker wird. Offiziellen Daten zufolge waren im Jahr 1992 ca. 62% der Bürger von Porto Alegre im Dienstleistungssektor beschäftigt, im Jahr 2007 waren es bereits ca. 66%. Der Dienstleistungssektor gewinnt auch innerhalb der ganzen RMPA an Bedeutung (vgl. beispielweise die statistischen Datenbanken der Stadtverwaltung von Porto Alegre (http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/default.php?p_secao=112) und der Landesregierung von RGS (http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/publicacoes/pg_boletins_ped_mensal_sh.php)).

³²¹ Es handelt sich hierbei um eine sehr umfassende Forschungsstudie, die von der Landesregierung von Rio Grande do Sul beauftragt wurde. Die Studie wurde unter dem Namen RUMOS 2015 online veröffentlicht (http://www.seplag.rs.gov.br/conteudo_puro.asp?cod_menu_pai=&cod_tipo_conteudo=&cod_menu=490). RUMOS 2015 wird vom Planungssekretariat des Landes koordiniert und zugleich als Projekt verstanden. Die dabei von den Experten erhobenen Informationen und Prognosen sollen die Landesregierung bei der Ausarbeitung von Konzepten zur *Regionalentwicklungs-* und *Verkehrsinfrastrukturpolitik* unterstützen, wobei diese beiden Politikbereiche im Rahmen der Studie eng miteinander verknüpft betrachtet werden. Zugleich soll die Studie auch die Regierung bei der Implementierung ihrer programmatischen Regierungspolitik unterstützen, insbesondere bezüglich der Durchsetzung einer sogenannten „strategischen Planung“ (zu ausführlicheren Informationen zum Projekt RUMOS 2015 und ihrer Ergebnisse siehe Governo do Estado do Rio Grande do Sul / SCP, 2005, 2006a u. 2006b). Bei der Ausarbeitung des Investitionsplanes der Regierung von Rio Grande do Sul für den Zeitraum 2008-2011 wird ausdrücklich auf die von RUMOS 2015 empfohlenen Maßnahmen hingewiesen (vgl. Governo do Estado do Rio Grande do Sul 2008a, S. 95). Daher ist davon auszugehen, dass RUMOS 2015 tatsächlich als ein bedeutendes Instrument bei der Elaboration des Regierungsinvestitionsplanes dient. Eine starke Übereinstimmung zwischen RUMOS 2015 und dem Investitionsplan der Regierung ist jedenfalls deutlich festzustellen, denn RUMOS 2015 lenkt den Schwerpunkt in Richtung der Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur des Landes (entspricht Ausbau und Neubau von Straßen). Der Investitionsplan der Regierung für den Zeitraum 2008-2011 seinerseits sieht einen erheblichen Teil der Finanzressourcen für Straßenbauprojekte vor (dazu Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2007).

Bevölkerungswachstum in den mehren Teilregionen des Landes erstellt. Zum Zweck der Planung wurde beim *RUMOS 2015* Rio Grande do Sul in 9 sogenannte funktionelle (Meso)Regionen (*regiões funcionais*) aufgeteilt, wobei die seit der ersten Hälfte der 1990er Jahre bestehende räumliche Aufteilung des Landes in 24 sogenannte Regionalentwicklungsbeiräte (*Conselhos Regionais de Desenvolvimento*, oft auch nur COREDES genannt) weiterhin bestehen bleibt³²².

Abbildung 2: Lage der „funktionellen Region“ Nr. 1 nach Projekt RUMOS 2015



Die „funktionelle Region“ Nr. 1 z.B. (siehe Abb. 2) beinhaltet 70 Kommunen, darunter alle Kommunen der RMPA. Die Fläche dieser funktionellen Region entspricht lediglich 7,8% der Gesamtfläche von Rio Grande do Sul, doch hier lebten im Jahr 2002 40,3% der Gesamtbevölkerung von RS und es wurden 42,9% des Bruttoinlandsproduktes des Landes erwirtschaftet (vgl. dazu Governo do Estado do Rio Grande do Sul/SCP 2005). Wie oben bereits erwähnt, wird für diese Region eine weitere Verschärfung der Zentralität bis zum Jahr 2015 prognostiziert (ebd. 2006a, S. 190f) und somit auch die Fortsetzung der regionalen Disparitäten innerhalb von Rio Grande do Sul.

Die regionalen wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten innerhalb von Rio Grande do Sul wurden auch von SIEDENBERG (2000, S. 127ff) anhand von

³²² Zu der räumlichen Aufteilung von Rio Grande do Sul in die *Funktionellen Regionen* siehe Governo do Estado do Rio Grande do Sul / SCP (2006a, S. 84). Zur Aufteilung in *COREDES* siehe BADEIRA (2003, S. 221). Die ersten 20 *COREDES* waren bereits 1991 eingerichtet. Die räumliche Aufteilung von Rio Grande do Sul in *COREDES* fand im Rahmen eines Prozesses der Dezentralisierung der Regionalentwicklungspolitik statt. Bereits bei der Einrichtung der ersten Regionalentwicklungsbeiräte im Jahr 1991 stand die Frage der Dezentralisierung der Regionalentwicklungspolitik im Vordergrund, wobei auch die Frage der Dezentralisierung von politischen Entscheidungen bzw. der Förderung von mehr Bürgerbeteiligung zu den Inhalten der damaligen Diskussionen zählten (Siehe dazu die Arbeit von SIEDENBERG 2000 S. 102f sowie auch BANDEIRA 2003 und BORBA 2007).

unterschiedlichen Indikatoren ausführlich dokumentiert und analysiert. Insofern bietet die Darstellung im vorliegenden Abschnitt eine gewisse Ergänzung zu den Ausführungen von SIEDENBERG sowie (zum Teil) eine Aktualisierung der Informationen anhand aktueller statistischer Daten. Das von SIEDENBERG (2000, S. 148f) festgestellte „nord-südliche Entwicklungsgefälle“ in Rio Grande do Sul besteht weiterhin. Es gibt verschiedene Hinweise darauf, dass die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in Rio Grande do Sul (auch wie in Brasilien als Ganzes) räumlich sehr unausgewogen stattgefunden hat. Zahlreiche soziale Indikatoren, die sowohl diese Aussage wie auch die Befunde von SIEDENBERG (2000) bekräftigen, finden sich in Governo do Estado do Rio Grande do Sul / SCP (2006b, S. 54).

Man muss davon ausgehen, dass das „nord-südliche Entwicklungsgefälle“ und die regionalen Disparitäten (sowohl wirtschaftlich als auch sozial) in absehbarer Zukunft – zumindest unter den aktuellen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen – nicht überwunden werden können. Daraus resultiert, dass vor allem im Raum der RMPA eine ausgeprägte Konzentration von Bevölkerung, Industrie und von Infrastruktur vorerst bestehen bleiben wird. Diese Situation ist unter dem Aspekt der Förderung einer ausgewogenen regionalen (und dementsprechend auch sozialen) Entwicklung ungünstig.

Diese Angaben deuten darauf hin, dass die bereits bekannten regionalen Disparitäten, die innerhalb von Brasilien bestehen³²³, auch in Rio Grande do Sul zu finden sind. Wie weiter oben bereits erwähnt, reproduzieren sich diese Disparitäten auch auf kleineren Maßstabsebenen wie innerhalb der RMPA und der kommunalen Ebene selbst. Diese Tatsache wird im Folgenden weiter verdeutlicht.

3.2.2. Gegenüberstellung mehrerer Maßstabsebenen anhand verschiedener sozio-ökonomischer Indikatoren

Zu der Bedeutung der Indikatoren

Auch wenn die zur Verfügung stehenden (quantitativen) Indikatoren nicht die Vielfalt der gesellschaftlichen Ereignisse und des Lebens in den Städten erfassen können, ist es möglich, anhand einiger von ihnen Vergleiche zwischen dem Entwicklungsstand ausgewählter Städte, Regionen und Ländern zu ziehen.

In der Fachliteratur und in Fallstudien wird oft auf die sozio-ökonomischen Probleme und auf Ähnlichkeiten zwischen den Großstädten Brasiliens verwiesen. Vor allem in den Beschreibungen kritischer Autoren (wie die des Soziologen Flávio Villaça) erscheinen die brasilianischen Städte u.a. als „*locus der Ungerechtigkeit und der Exklusion*“. Probleme wie Marginalität, Gewalt, niedriges Schulniveau, prekäres Gesundheitssystem, ungünstige Wohnbedingungen, Verkehrsengpässe und

³²³ Es ist allgemein bekannt, dass die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Brasiliens räumlich bzw. regional sehr unausgewogen stattgefunden hat, so dass bis heute gravierende regionale Disparitäten vorhanden sind. Ein sehr guter und aktueller Überblick darüber ist in COY und SCHMITT (2007) sowie in KOHLHEPP (2010b) zu gewinnen.

Umweltzerstörung zählen (so VILLAÇA 2003) zu den charakteristischen Problemen der Großstädte Brasiliens.³²⁴

Eindeutig wird in dieser erwähnten Literatur die negative Seite des Zusammenlebens in den brasilianischen Großstädten betont. In der Tat spiegelt sie teilweise die Realität wider, insbesondere in denjenigen Stadtteilen, wo die ärmeren sozialen Schichten wohnen. Es wird sogar angenommen, dass viele der erwähnten Probleme typisch für die meisten Großstädte der Dritten Welt sind.³²⁵ Gleichzeitig darf aber nicht übersehen werden, dass in den letzten 20 Jahren in manchen Bereichen beachtenswerte Fortschritte erreicht wurden, wie z.B. bei der Strom- und Wasserversorgung, bei der Müllentsorgung, aber auch im Bildungs- und Gesundheitsbereich.

Unabhängig von diesen allgemeinen Erkenntnissen, die sogar generelle Annahmen erlauben, müssen vertiefende Informationen berücksichtigt werden, um Einzelheiten oder auch Gemeinsamkeiten über die untersuchten Gebiete zu erfassen und nicht zuletzt auch, um viel zu grobe, zum Teil sogar naive Verallgemeinerungen³²⁶ zu vermeiden. In dieser Hinsicht sind manche Indikatoren und statistischen Erhebungen von großer Bedeutung: Auch wenn sie bekannterweise oft unvollständig sind (vgl. NERI 2008, S. 102), vermitteln sie einen relativ sicheren Eindruck über ähnliche Prozesse, die in anderen Kommunen und anderen Maßstabebenen stattfinden. Zum Beispiel: Mittels der zur Verfügung stehenden Daten der brasilianischen Behörde für Statistik IBGE ist festzustellen, dass die Verbesserung der städtischen Infrastrukturen in Brasilien während der 1990er Jahre ein generelles Phänomen ist und keinesfalls etwas, das nur in der einen oder anderen Kommune stattgefunden hat. Außerdem können Forscher im Rahmen ihrer Untersuchung auf manche Indikatoren und statistischen Erhebungen nicht verzichten, und zwar aus zwei

³²⁴ Auch viele andere Autoren verweisen auf diese Merkmale brasilianischer Städte. Siehe beispielweise DE GRAZIA, (1990, S. 9), MENEGAT und ALMEIDA (2004b, S. 177), BARCELLOS & MAMMARELLA (2007, S. 4) oder ZIRKL (2007 S. 107). Eine sehr interessante analytische Studie zu den verschiedensten Problemen der brasilianischen Städte liefert die Dissertation von SOUZA (1993). Hierbei werden nicht nur Probleme analysiert, sondern auch deren Ursachen und Zusammenhänge. Der Begriff der „Stadtfrage“ wurde in dieser Arbeit wiederbelebt und ist heutzutage nicht nur wegen seines Beschreibungspotentials, sondern auch wegen seinem analytischen Hintergrund von großer Bedeutung, hat sich jedoch bis heute nicht durchgesetzt.

³²⁵ Weitere typische Probleme der Städte in Entwicklungsländern sind das starke, natürliche Bevölkerungswachstum und eine hohe Zuwanderungsrate, unzureichende städtische Infrastruktur, ein ausgeprägter informeller Sektor, hohe Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, chronische Armut, Slumbildung und schichtenspezifische räumliche Segregation der Wohnviertel; hinzu kommen zunehmende Gewalt und Kriminalität, Verkehrschaos und Umweltverschmutzung (vgl. z. B. BÄHR & MERTINS 1992, KNOX & MARSTON 2001, S. 586, FREY 1997, S. 280).

³²⁶ Übernahmen von allgemeingültigen Annahmen aus der Literatur sind sehr oft zu finden. Die Literatur zum Thema des Orçamento Participativo und auch zur Bürgerbeteiligung ist hierbei ein typischer Fall, indem beispielweise Porto Alegre fast ausnahmslos als gut funktionierendes Beispiel übernommen wird, nicht selten auch von Forschern, die Porto Alegre kaum kennen. In diesen Fällen gilt als *Wahrheit* praktisch alles, was auf dem Papier steht. Oft wird dabei nichts hinterfragt und auch nichts überprüft. In dieser vorliegenden Arbeit wird ausdrücklich eine „skeptische Haltung“ verfolgt. Dabei wird oft zunächst nach Daten und Informationen gesucht, um womöglich Aussagen, die in der Literatur zu finden sind, zu überprüfen, bevor diese als „Wahrheit“ übernommen werden. Manchmal werden sogar die von manchen Autoren angewandten Erhebungsmethoden und auch deren Informationsgrundlagen überprüft und hinterfragt.

wichtigen Gründen: Erstens, wenn bestimmte Informationen gebraucht werden wie z. B. die Ermittlung von Armutsgrad, Alphabetisierungsgrad, etc. und zweitens, wenn mehrere Kommunen miteinander verglichen werden sollen. Besonders in diesem letztgenannten Fall ist die Anwendung von Indikatoren notwendig, weil nicht alle berücksichtigten Kommunen ausführlich vor Ort untersucht werden können.

Die hier ausgewählten Indikatoren beziehen sich auf mehrere Maßstabsebenen, wie zum Beispiel brasilianische Landeshauptstädte, das Bundesland Rio Grande do Sul, die Metropolitanregion Porto Alegre und die Kommune Porto Alegre. Diese verschiedenen administrativen Ebenen wurden anhand der ausgewählten Indikatoren (mit Daten aus den Jahren 1991 und 2000) einander gegenüber gestellt und miteinander verglichen. Das Ziel bei dieser Zusammenstellung der Indikatoren ist vor allem ein Versuch, Gemeinsamkeiten und Zusammenhänge auf diesen verschiedenen Maßstabsebenen festzustellen.

Die Abbildungen zeigen, dass es in vielen Bereichen, beispielweise dem Ausbau der öffentlichen Einrichtungen (wie Trinkwasserversorgung, Abwasserkanalisation, Müllabfuhr, Gesundheitswesen und Schulsystem), in der Frage der Einkommenskonzentration etc., eine deutliche (positive) Korrelation zwischen praktisch allen Landeshauptstädten und anderen Maßstabsebenen gibt.³²⁷

Die zusammengestellten Indikatoren beziehen sich nicht zufällig insbesondere auf die 1990er Jahre. Dieser Zeitraum ist unter zwei Aspekten von Bedeutung: Einerseits, weil es sich um die Zeit nach der Redemokratisierung Brasiliens handelt und andererseits, weil die nationalen statistischen Erhebungen des Jahres 2000 mit denen von 1991 kompatibel und weitgehend einheitlich sind. Somit lässt sich die „Entwicklung“ einiger Faktoren aus einer statistischen Perspektive erfassen und zugleich lässt sich damit die Situation der berücksichtigten Kommunen miteinander vergleichen³²⁸.

Porto Alegre in Relation zu anderen brasilianischen Großstädten

Ausgehend von den verwendeten Daten ist festzustellen, dass es eine eindeutige Korrelation zwischen den verschiedenen Landeshauptstädten Brasiliens gibt (siehe unten). Was sich in Porto Alegre (unter sozialen Gesichtspunkten) „positiv“ entwickelt hat (z.B. die Trinkwasserversorgung, die Erhöhung des HDI oder die Verminderung des Analphabetismus),³²⁹ lässt sich in anderen Städten Brasiliens häufig in ähnlicher

³²⁷ Mit Hilfe der berücksichtigten Indikatoren wird weiter unten ersichtlich gemacht, dass mit sehr wenigen Ausnahmen alle miteinander verglichenen Landeshauptstädte einen ganz ähnlichen Entwicklungstrend aufweisen.

³²⁸ Zu dem Zeitpunkt der empirischen Untersuchungen für diese Dissertation standen die neuesten Daten des statistischen Bundesamts IBGE noch nicht zur Verfügung. Von daher wurden die aktuellsten statistischen Erhebungen in der unteren Zusammenstellung von Daten und Indikatoren nicht berücksichtigt.

³²⁹ Der HDI errechnet sich aus Einkommen, Lebenserwartung und Alphabetisierungsgrad der Bevölkerung einer Region. Dem *Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil* zufolge war die Verbesserung des Alphabetisierungsniveaus während der 1990 Jahre in Brasilien ein grundlegendes Phänomen, d.h. in praktisch allen brasilianischen Kommunen gab es eine erhebliche Verminderung des Analphabetismus. Z.B. waren im Jahr 1991 im Durchschnitt 30,8% der Kinder im Alter von 7-14 Jahren Analphabeten. Im Jahr 2000 waren es nur noch 14,1%. Die Situation der Jugendlichen

Intensität beobachten. Auf der anderen Seite zeigen die Abbildungen aber auch Parallelitäten zwischen Porto Alegre und anderen Städten in jenen Fällen, in denen sich die Indikatoren verschlechtert haben (z.B. Erhöhung der Einkommenskonzentration, (Abb. 4a). Am deutlichsten festzustellen ist dies bei der Entwicklung des Gini-Koeffizienten während der 1990er Jahre (Abb. 3c).

Im einigen Fällen sind aber auch Abweichungen festzustellen, auch wenn weiterhin ein deutlicher Trend erkennbar bleibt, wie Abb. 3c über die Armutsrate zeigt. In diesem spezifischen Fall der Armutsbekämpfung verzeichnete Porto Alegre eine eher negative Abweichung. Auch wenn in weiteren sechs Landeshauptstädten (Belém, Boa Vista, Macapá, Maceió, Manaus und São Paulo) eine Erhöhung der Armutsrate zwischen 1991-2000 stattgefunden hat, hat die Mehrheit der Landeshauptstädte Brasiliens in diesem Zeitraum eine deutliche Verminderung der Armut zu verzeichnen. In Porto Alegre dagegen ist die Armutsrate praktisch gleich geblieben (Veränderung von 11,02% auf 11,33%, s. Abb. 3c).

zwischen 15 und 17 Jahren verbesserte sich von durchschnittlich 15,5% Analphabeten auf nur noch 5,2% (vgl. dazu auch CEPAL et al. 2008 sowie MORORO 2011a, S. 116).

Abbildungen 3a, 3b und 3c: Vergleich von ausgewählten Indikatoren zwischen den Landeshauptstädten Brasiliens (1991 und 2000)

Abb. 3a: Anteil der Haushalte, die an die Trinkwasserversorgung angeschlossen sind (in %)

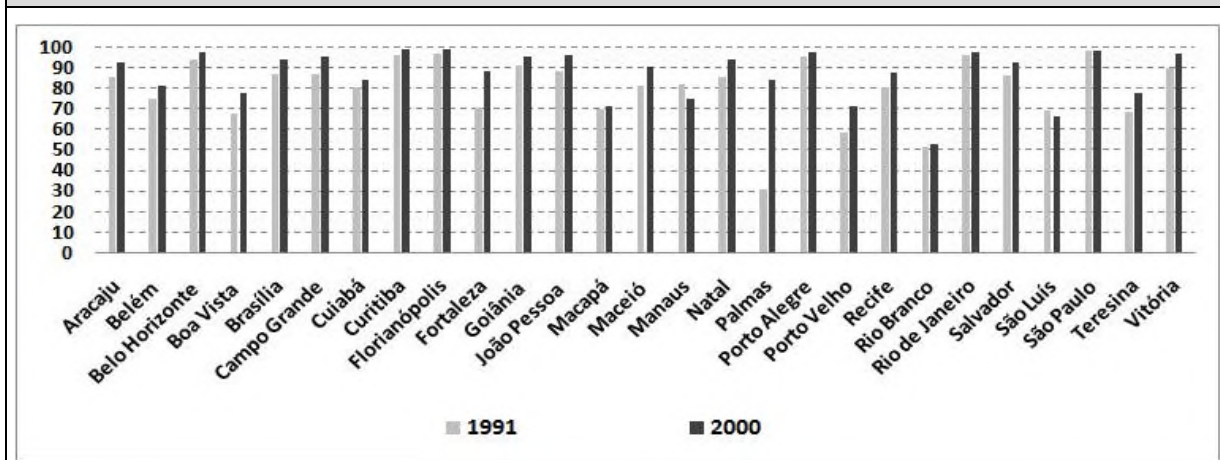


Abb. 3b: Gini-Koeffizient

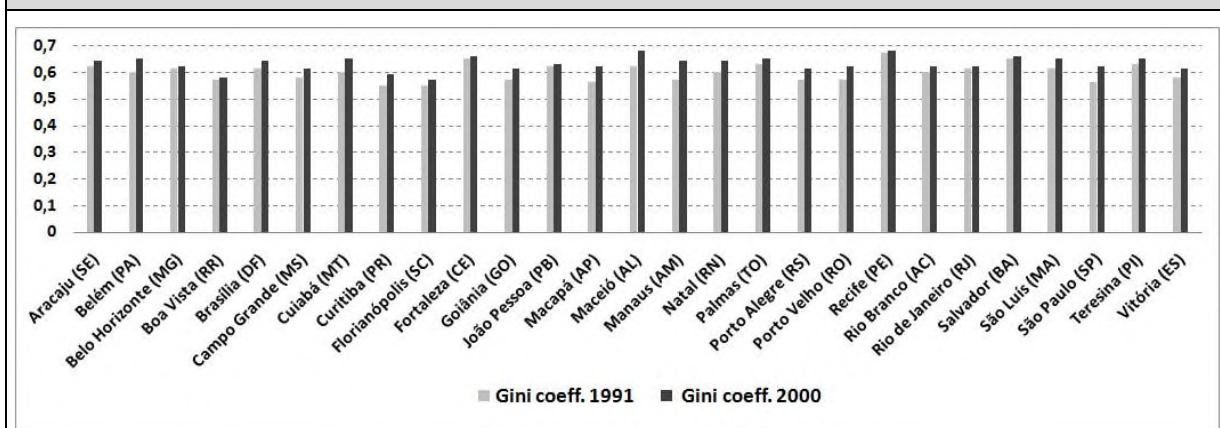
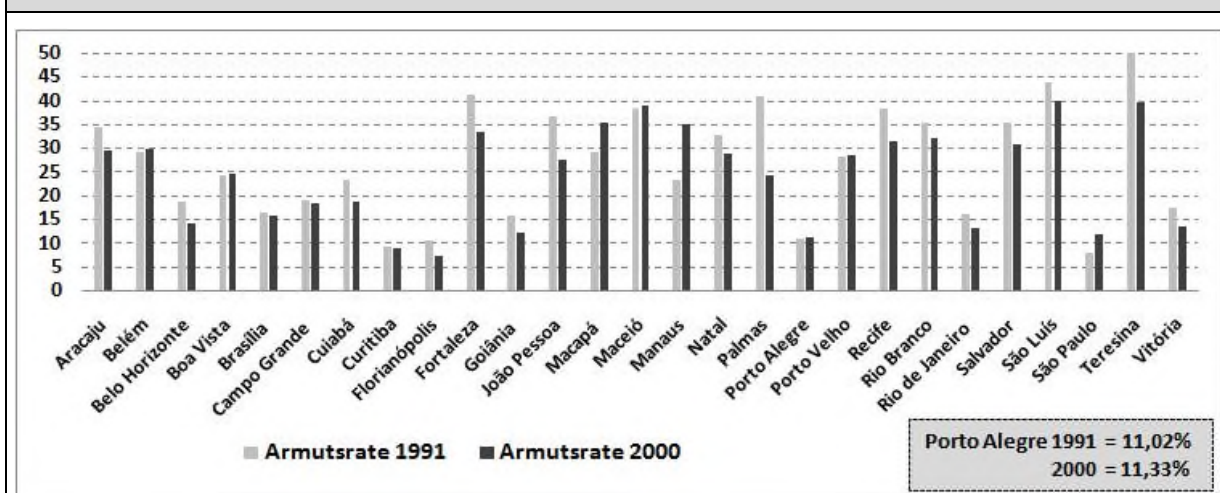


Abb. 3c Armutsrate¹

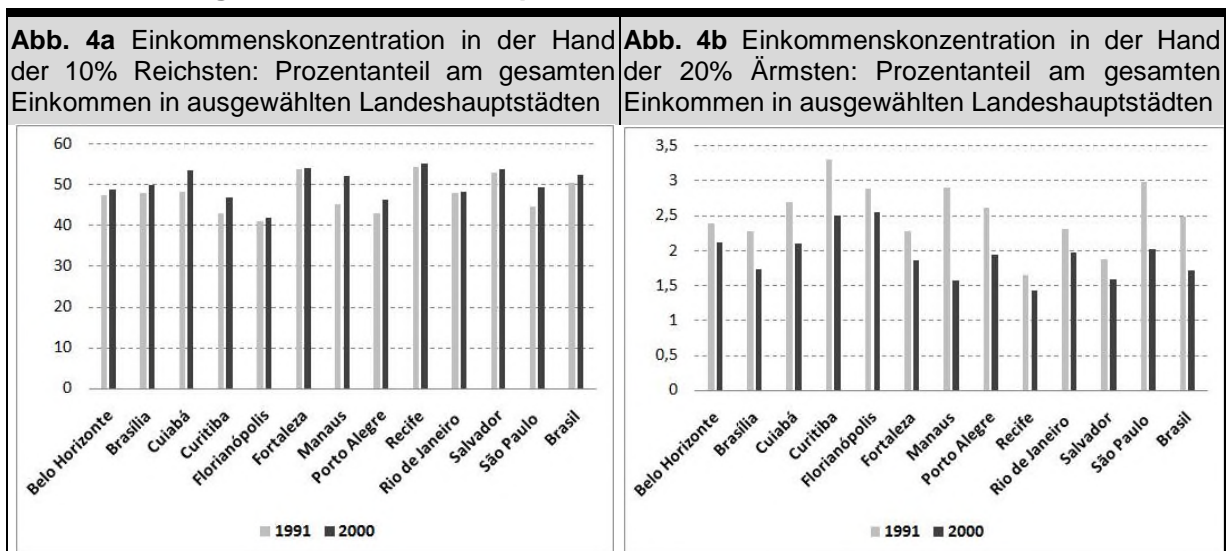


Quelle: Nach „Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil“: (<http://www.pnud.org.br/atlas/>; letzter Zugang 31.08.2012).

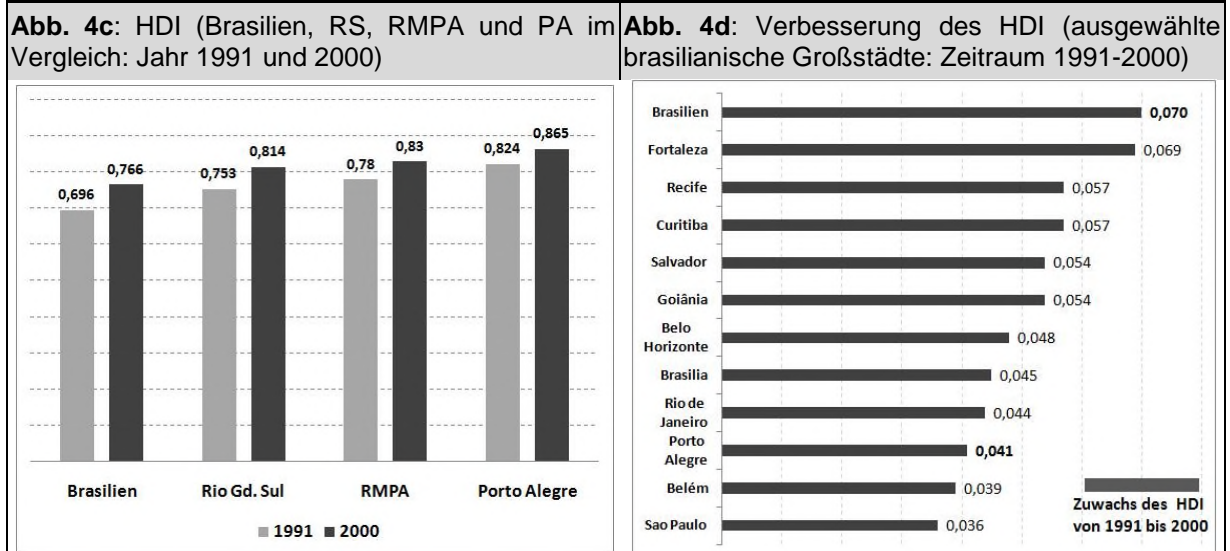
¹ Prozentanteil der Menschen mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als R\$ 75,50 pro Monat im August 2000: entsprechend der Hälfte des damaligen monatlichen Mindestlohns.

Was die Veränderungen des HDI während der 1990er Jahre anbelangt (siehe Abb. 4c u. 4d), entwickelte sich die Lage von Porto Alegre eher langsamer als in anderen Kommunen: In Durchschnitt verbesserte sich der HDI in Brasilien um 0,070 Punkte in dem berücksichtigten Zeitraum (1991-2000). In Fortaleza verbesserte sich der Index um 0,069 und in Recife und Curitiba um 0,057. Währenddessen verbesserte sich der Index in Porto Alegre um nur 0,041 (vgl. Abb. 4d).³³⁰

Abbildung 4: Einkommenskonzentration und Entwicklung des HDI in Brasilien und ausgewählten Landeshauptstädten



Quelle Abb. 4a u. 4b: Eigene Darstellung nach „Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil“: (op cit).



Quelle Abb. 4c: Zusammenstellung nach BITOUN (2006, S. 6) sowie nach Daten von Governo do Estado do Rio Grande do Sul/SEPLAG (2008) und PMPA et al (2008). Abb. 4d: Nach BITOUN (2006, S. 11).

³³⁰ Es ist allerdings nicht zu leugnen, dass Porto Alegre bereits im Jahr 1991 ein relativ hohes Ausgangsniveau zu verzeichnen hatte (0,824), während Fortaleza und Recife im selben Jahr ein IHD von 0,717 resp. von 0,740 zu verzeichnen hatten. Von daher muss diese gegenüber den anderen Kommunen langsamere Entwicklung doch relativiert werden. Für weitere Informationen über das IHD aller brasilianischen Kommunen in den Jahren 1991 und 2000 siehe: http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH_Municipios_Brasil_2000.aspx (letzter Zugang: 30.07.2012).

Dabei muss berücksichtigt werden, dass Porto Alegre im Jahr 2000 immer noch einen der höchsten HDI in Brasilien hatte (0,865). Das ist dem *Atlas do Desenvolvimento do Brasil* zufolge nach Florianópolis (0,875) die zweite Stelle in dem Ranking der Landeshauptstädte Brasiliens. Das ist zwar lobenswert, allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass Porto Alegre auch schon in den 1980er Jahren eine herausragende Stelle besetzte. Porto Alegre hatte bereits im Jahr 1991 einen HDI von 0,824 und stand somit – dem *Atlas do Desenvolvimento do Brasil* zufolge – auf Rang 4 aller brasilianischen Kommunen (im Jahr 2000 auf Rang 9).

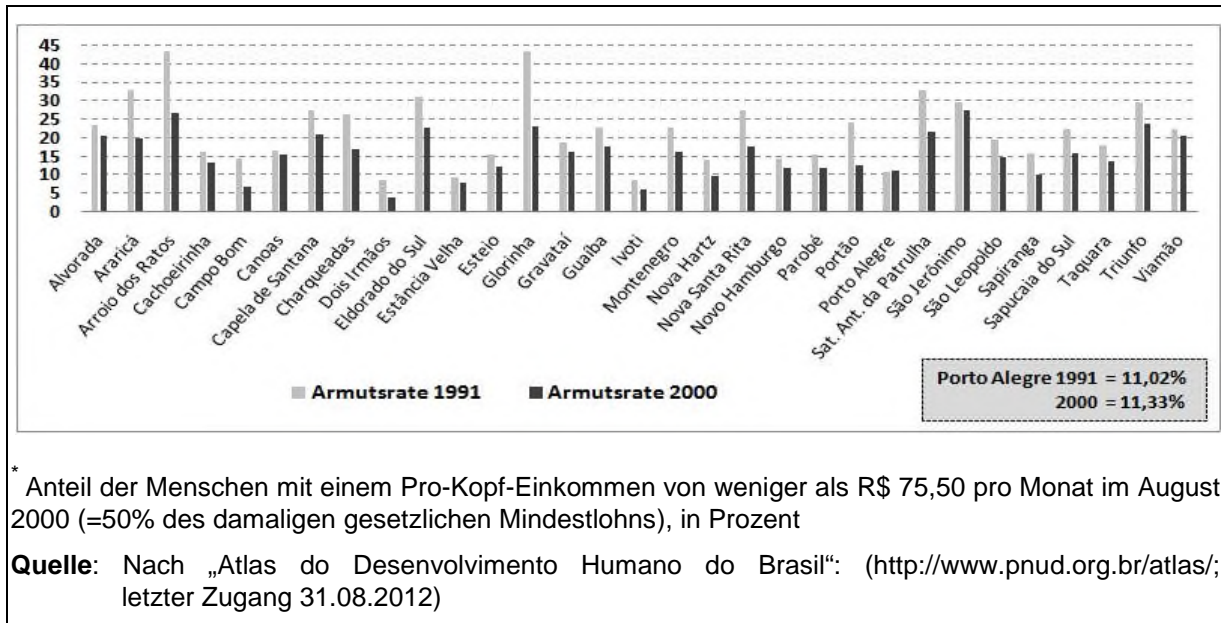
Diese Informationen sind insofern von großer Bedeutung, als sich daraus ablesen lässt, dass *die heutige relativ gute Situation von Porto Alegre (im Verhältnis zu anderen Hauptstädten Brasiliens) keinesfalls als Erfolg der Politik der 1990er Jahre anzusehen ist*. Vielmehr steht die aktuelle soziale, politische und wirtschaftliche Konstellation von Porto Alegre in einem engen Zusammenhang mit der Gesamtsituation von Rio Grande do Sul und muss daher als Folge eines historischen Entwicklungsprozesses verstanden werden, ein Prozess, der bis zur Geschichte der Besiedlung Südbrasilien zurück reicht, als speziell im 19. Jahrhundert europäische Immigranten in großer Zahl eingewandert sind.³³¹

Porto Alegre im Vergleich zur regionalen und zur lokalen Makroebene

Die Zusammenhänge und Ähnlichkeiten zwischen Porto Alegre und anderen Kommunen hinsichtlich der sozialen und wirtschaftlichen Lage lassen sich insbesondere innerhalb der RMPA beobachten (also innerhalb der lokalen Makroebene). Bei praktisch allen betrachteten Indikatoren und Daten verläuft die Entwicklung in den Städten der Metropolitanregion sehr ähnlich wie in Porto Alegre (siehe z.B. Abb. 5).

³³¹ Diese Tatsache bot eine gute Ausgangssituation für Porto Alegre (siehe diesbezüglich insbesondere WEIBEL 1955 sowie ROCHE 1969). Weitere nennenswerte Quellen zur Entwicklungsgeschichte und zum Kolonisationsprozess von Rio Grande do Sul sind PESAVENTO (1990) und MAUCH & VASCONCELLOS (1994). Unter dem Gesichtspunkt der Urbanisierung und der Herausbildung von regionalen Unterschieden bzw. Disparitäten während des 20. Jahrhunderts siehe unter anderem SIEDENBERG (2000, S. 79f), LEUBOLT (2006, S. 104f) sowie die Dissertation von BANDEIRA (2003, speziell S.100ff). Die aktuelle wirtschaftliche Situation von Porto Alegre ist sehr stark von der Situation in der RMPA und Rio Grande do Sul abhängig und somit auch vom makroökonomischen Kontext in Gesamtbrasilien (siehe beispielsweise ALVARES 2006, S. 80f).

Abbildung 5: Armutsrate in der RMPA 1991 und 2000*



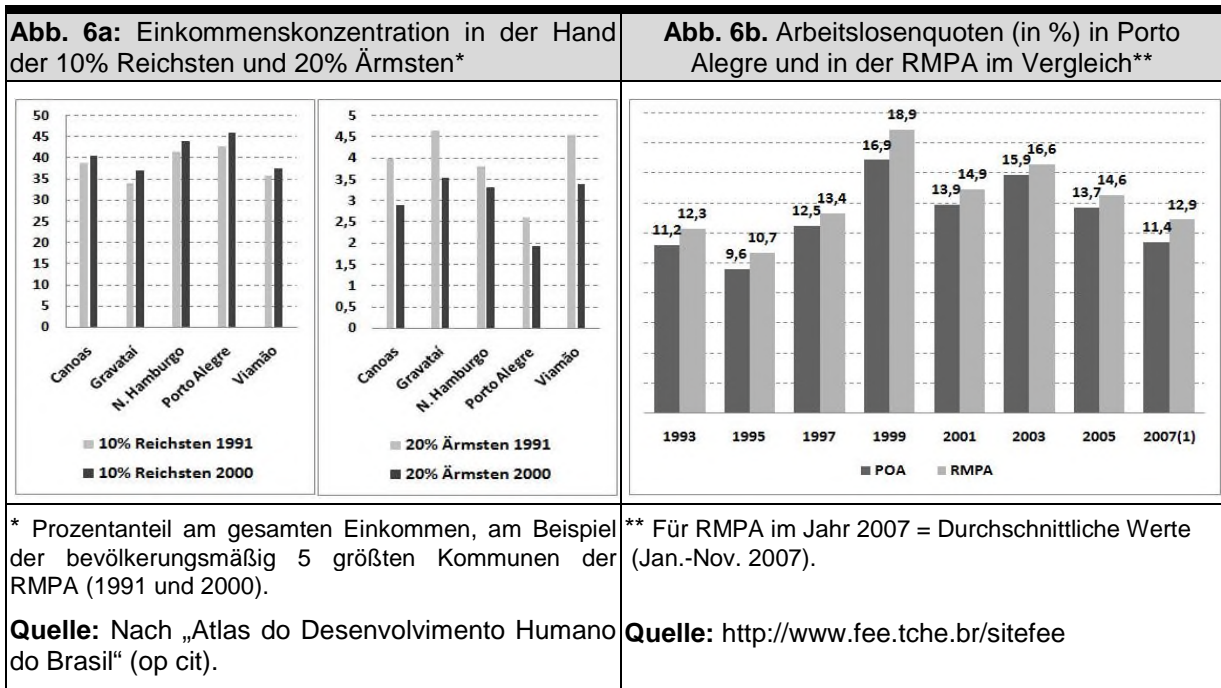
Eine Besonderheit innerhalb der RMPA ist jedoch hinsichtlich des bereits angesprochenen Themas der Armutsbekämpfung festzustellen. Abbildung 5 zeigt, dass in praktisch allen Kommunen der RMPA die Armutsrate sank – in einigen sogar um bis zu 15% (z.B. Arroio dos Ratos und Glorinha, das sind zwei Kommunen mit einem sehr hohen Anteil von sozial schwachen Bürgern). Armutsverminderung gab es aber nicht nur in diesen Kommunen mit hohen Armutsraten, sondern auch in Kommunen, die schon traditionell nur niedrige Armutsraten hatten – wie etwa Dois Irmãos und Ivoti – gelang es, die Rate weiter zu reduzieren. *Die Besonderheit* und gewissermaßen auch *kontroverse Abweichung* ist die Tatsache, dass im Gegensatz zu allen anderen 30 Kommunen der RMPA in Porto Alegre die Armutsrate nicht gesunken, sondern – wenn auch nur geringfügig – gestiegen ist.

Auch wenn in Porto Alegre immer noch (zumindest in relativen Zahlen) weniger Menschen unterhalb der Armutsgrenze leben als in vielen anderen Hauptstädten in Brasilien und auch weniger als in zahlreichen benachbarten Städten innerhalb der RMPA, stellt eine solche Verschlechterung der Armutsrate in den 1990er Jahren einen Widerspruch dar, vor allem weil es sich um eine Stadt handelt, die gerade wegen ihrer angeblich sozial orientierten Kommunalpolitik sowohl in Brasilien als auch weltweit Berühmtheit erlangt hat, nicht zuletzt auch wegen des viel beachteten Prozesses der Bürgerbeteiligung.

Abgesehen von dieser etwas überraschenden Abweichung folgt Porto Alegre in anderen Bereichen einem ähnlichen Trend wie die benachbarten Kommunen. Abb. 6a zeigt beispielweise die Situation der fünf bevölkerungsstärksten Kommunen der RMPA bezüglich der Einkommenskonzentration. Diese Entwicklung spiegelt sehr genau die oben dargestellte Situation in ganz Brasilien wider. Auch hier ist die

Gruppe der 10% Reichsten während der 1990er Jahre noch reicher geworden, die der 20% Ärmsten hingegen noch ärmer.³³²

Abbildungen 6a und 6b: Einkommenskonzentration, resp. Arbeitslosenquoten in der RMPA

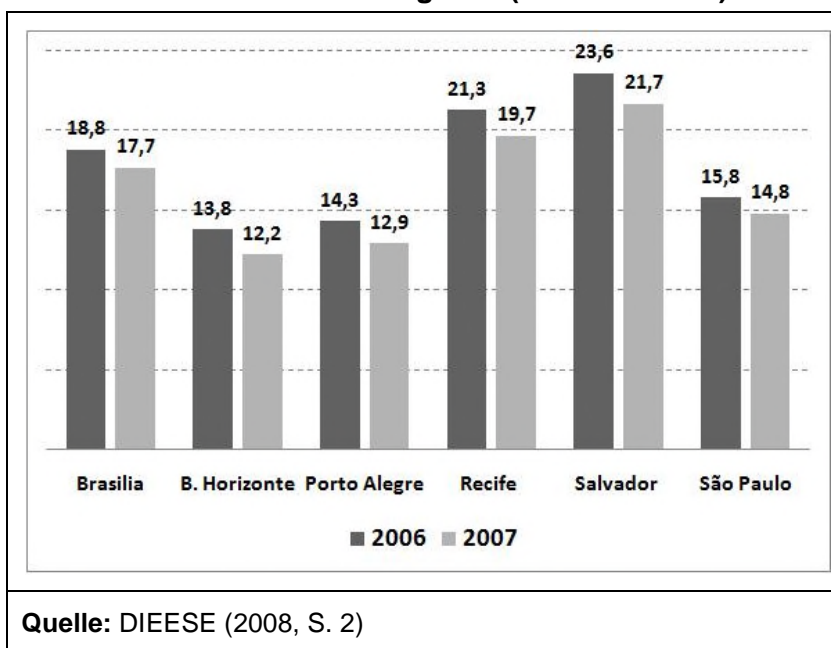


Auch Abb. 6b zeigt, dass die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Porto Alegre einem ganz ähnlichen Trend folgt wie in der ganzen RMPA, wobei hier anzunehmen ist, dass allein die Zahlen von Porto Alegre einen erheblichen Einfluss auf die der gesamten RMPA ausüben. Die Arbeitslosenquote in der Metropolitanregion von Porto Alegre zeigt die gleiche Entwicklung wie die anderer Metropolitanregionen Brasiliens (siehe dazu DIEESE 2007 u. 2008).³³³ Diese allgemeine Tendenz lässt sich sogar jedes Jahr feststellen, in allen von DIEESE untersuchten Metropolitanregionen, wie Abbildung 7 zeigt.

³³² Jüngere statistische Erhebungen und Datenanalysen zeigen, dass ab 2001 (bis etwa 2007) nicht nur in Brasilien, sondern auch in ganz Lateinamerika eine langsame, jedoch kontinuierliche Umkehrung dieser Situation stattgefunden hat. Die Einkommenskonzentration in der Hand von wenigen Privilegierten ist noch sehr ausgeprägt, allerdings halfen das wirtschaftliche Wachstum in den letzten Jahren sowie die offiziellen Programme zur Bekämpfung von Armut und zur Schaffung von Einkommenstransfer (wie etwa das sogenannte *Bolsa Família* der Regierung Lula), die Disparitäten zu lindern (siehe beispielweise NERI 2007a und 2007b, CEPAL 2008a und 2008b, sowie MUSSI & AFONSO 2008).

³³³ DIEESE [Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos] ist eine Forschungsorganisation, die im Jahr 1955 gegründet wurde und von mehreren Gewerkschaften getragen wird. Seit einigen Jahren werden vom DIEESE Studien zum Arbeitsmarkt in fünf wichtigen Metropolitanregionen Brasiliens (siehe Abb. 7) veröffentlicht. Die Informationen, die in der jüngeren Literatur (siehe vorherigen FN) vorhanden sind, waren noch nicht auf Ebene der Kommunen heruntergebrochen worden. Dessen ungeachtet kann man anhand einiger Daten (wie z.B. derjenigen zur die Verminderung der Arbeitslosenquote in Porto Alegre und RMPA) feststellen, dass die wirtschaftliche Lage von Porto Alegre und deren Metropolitanregion diese – aus einem wirtschaftlichen Gesichtspunkt – positiven Impulse der lateinamerikanischen und brasilianischen Volkswirtschaften (nach 2001) widerspiegelt.

Abbildung 7: Arbeitslosenquoten in ausgewählten Metropolitanregionen Brasiliens im Vergleich (2006 und 2007)



Zwischen den von DIEESE untersuchten Metropolitanregionen sind die beiden Regionen Belo Horizonte und Porto Alegre mit Arbeitslosenquoten von 12,2 bzw. 12,9% im Jahr 2007 weit besser aufgestellt als z.B. die Metropolitanregionen von Recife und Salvador, die im gleichen Zeitraum Arbeitslosenquoten von 19,7 bzw. 21,7% aufweisen. Die Stadt Porto Alegre hatte im Jahr 2007 11,4% Arbeitslose (siehe Abb. 6b), und zeigt damit eine relativ bessere Position im Vergleich zu den durchschnittlichen Werten der RMPA.

Trotz relativ großer Disparitäten zwischen den einerseits gut gestellten Makroregionen Brasiliens (Süden und Südosten) und den armen im Nordosten und Norden folgt die Entwicklung der Arbeitslosigkeit einem auf nationaler und sogar internationaler Ebene bestehenden Trend. Deswegen kann man feststellen, dass das Problem der Arbeitslosigkeit (wie auch viele andere Engpässe wirtschaftlicher Natur) in der RMPA sich in der Regel in sehr ähnlicher Form wie auch woanders in Brasilien entwickelt. Die Daten deuten also darauf hin, dass die generelle Konjunktur (auf nationaler und regionaler Ebene) den Arbeitsmarkt auf den lokalen Makroebenen erheblich beeinflusst. Das zeigt auch, wie stark die städtischen Agglomerationen Brasiliens (von Norden bis Süden) wirtschaftlich mit dem gesamtbrasilianischen wirtschaftlichen Kontext verwoben sind. Das gilt zweifelsohne auch für andere Bereiche (z.B. sozial, institutionell) wie spezielle Vergleichsstudien auf den Ebenen der Metropolitanregionen Brasiliens (siehe dazu BITOUN 2006, DIEESE 2008 sowie IPEA 2008) und Studien mit speziellem Fokus auf den Vergleich der wirtschaftlichen und sozialen Lage von Rio Grande do Sul und Brasilien (z.B. ALVARES 2006) bereits aufgezeigt haben. *In all diesen Spezialstudien ist festzustellen, dass es bezüglich der „Veränderungen“ der wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren mit wenigen Ausnahmen eine starke Korrelation zwischen allen miteinander verglichenen Ebenen gibt.*

Diese Tatsache überrascht nicht, denn trotz der großen geographischen Dimensionen Brasiliens und bestehender regionaler Unterschiede ist der innere Markt des Landes bereits gut integriert und verflochten. Das bedeutet ebenfalls, dass Auswirkungen der internationalen wirtschaftlichen Entwicklungen auf die brasilianische wirtschaftliche Makroebene auch auf alle Regionen und städtischen Agglomerationen ausstrahlen. Das gilt insbesondere auch für politische und konjunkturelle „Anpassungsprogramme“. Diese Zusammenhänge müssen im Rahmen von wissenschaftlichen Untersuchungen berücksichtigt werden. Insbesondere gilt dies für Studien über eine große Regionalmetropole wie Porto Alegre, die auch Verwaltungsstadt eines der in mancher Hinsicht wichtigsten Bundesländer Brasiliens ist – und zwar ein Bundesland, dessen Wirtschaft sich immer mehr nach außen orientiert³³⁴ und demzufolge immer stärker von Veränderungen auf nationaler Ebene getroffen werden kann (vgl. auch ALVARES 2006, S. 83)³³⁵.

Anhand dieser Tatsachen ist festzustellen, dass Veränderungen auf der brasilianischen Makroebene unmittelbare Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage von RS und folglich auch auf jene von Porto Alegre haben. Diese Auffassung wird auch von anderen Forschern wie ALONSON & AMARAL bekräftigt, indem sie schreiben:

„[D]ie Wirtschaft von Rio Grande do Sul operiert immer sehr integriert mit dem Rest Brasiliens, speziell mit der Region Südosten (São Paulo, Rio de Janeiro und Minas Gerais). Dementsprechend hängt ihre Entwicklung (...) von der nationalen Dynamik ab. Es ist auch notwendig, die starke Verbindung der Wirtschaft dieses Bundeslandes mit der internationalen Wirtschaft zu berücksichtigen“ (ALONSON & AMARAL 2005, S. 177).

Abbildungen 8a und 8b zeigen die Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes von RS, Brasilien und Porto Alegre im Laufe mehrerer Jahre. Damit wird noch deutlicher schematisch dargestellt, wie stark die Korrelation zwischen diesen drei Verwaltungsebenen ist. Mit sehr wenigen Ausnahmen ist dabei festzustellen, dass die Wirtschaft in Rio Grande do Sul und Porto Alegre die Entwicklung auf der nationalen Ebene widerspiegeln – auch wenn die Wachstumsschübe und/oder Rezessionen in der Wirtschaft mit unterschiedlicher Intensität stattfinden. Die in dieser Hinsicht einzige tatsächliche Ausnahme (Abbildung 8a zufolge) fand in den Jahren 1991/1992 statt, als in der brasilianischen Wirtschaft ein Wechsel vom „positiven“ zum „negativen Trend“ festzustellen war, während die Wirtschaft von RS

³³⁴ Berichterstattung und Studien der Landesregierung von Rio Grande do Sul zufolge orientiert sich die Wirtschaft des Landes immer stärker auf die Märkte außerhalb der eigenen politischen Grenzen. Aus verschiedenen statistischen Quellen ist ersichtlich, dass in den letzten Jahren die Exportwirtschaft von RS ca. 16% des gesamten Bruttoinlandsproduktes dieses Landes ausmacht. Demgegenüber erwirtschaftet Brasilien ca. 12% seines Bruttoinlandsproduktes beim Export. Dazu kommt, dass ein bedeutender Teil der Industrieprodukte von RS in die anderen Bundesländer Brasiliens geliefert wird. Insgesamt soll mehr als 60% des Bruttoinlandsproduktes von RS aus Erlösen des Außenhandels (mit dem Ausland und anderen Bundesländern Brasiliens) stammen (vgl. Governo do Estado do Rio Grande do Sul/SEFAZ 2004, S. 21).

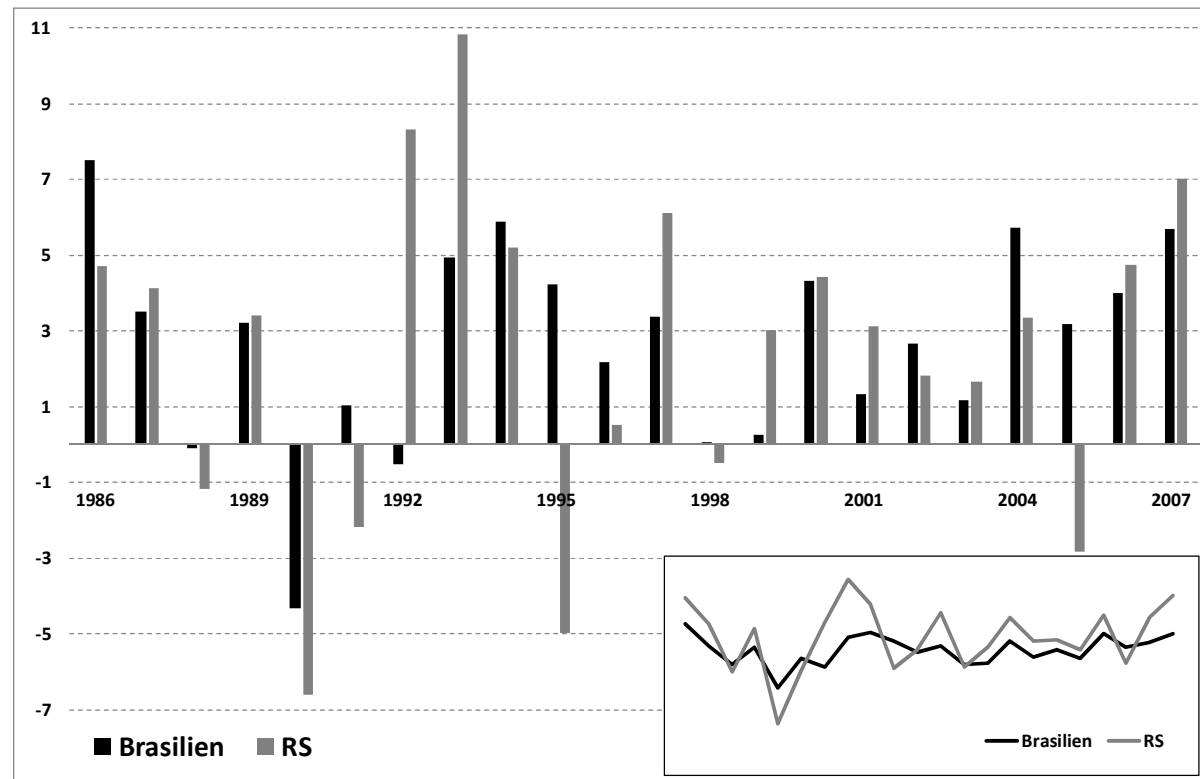
³³⁵ Vor diesem Hintergrund spielt auch die Frage der regionalen wirtschaftlichen Integration im südamerikanischen Kontext (Stichwort hierzu MERCOSUL) eine bedeutende Rolle. Dennoch wird auf dieses spezifische Thema in dieser Arbeit nicht näher eingegangen (siehe diesbezüglich insbesondere die Abhandlungen von SCHÄFFER 1999).

weiterhin im „positiven Trend“ verblieb. Diese Divergenz lässt sich möglicherweise auf die Einführung des „Plano Collor“ zurückführen. Es sind noch zwei weitere wirtschaftliche Perioden, nämlich die Jahre 1995 und 2004/05 zu verzeichnen, in denen sich die Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes von RS eklatant vom Rest Brasiliens unterscheidet. 1995 handelt es sich wie schon 1990 um eine rasche und starke Veränderung auf der brasilianischen Makroebene (Einführung des Stabilisierungsplanes von Fernando Henrique Cardoso – *Plano Real*). Im Jahr 2004/05, als die Wirtschaft von RS einen weiteren relativ starken Einbruch erlitten hat, handelte es sich, unter anderem, um nicht beeinflussbare Naturereignisse, wie die lange Dürreperiode in Südbrasilien, eine Zeit, in der die Landwirtschaft von RS hohe Verluste hinnehmen musste, was wiederum Auswirkungen sowohl auf die Exportbilanz des Bundeslandes als auch auf Industriezweige hatte, die direkt mit der Landwirtschaft verbunden sind (z.B. etwa die Landmaschinen-Industrie in RS).³³⁶

³³⁶ Bei weiterem Erklärungsbedarf über die Schwankungen der Wirtschaft in RS, etwa in den letzten 20 Jahren siehe u. a. Governo do Estado do Rio Grande do Sul/SEFAZ (2004), FFE (2005), sowie ALVARES (2006).

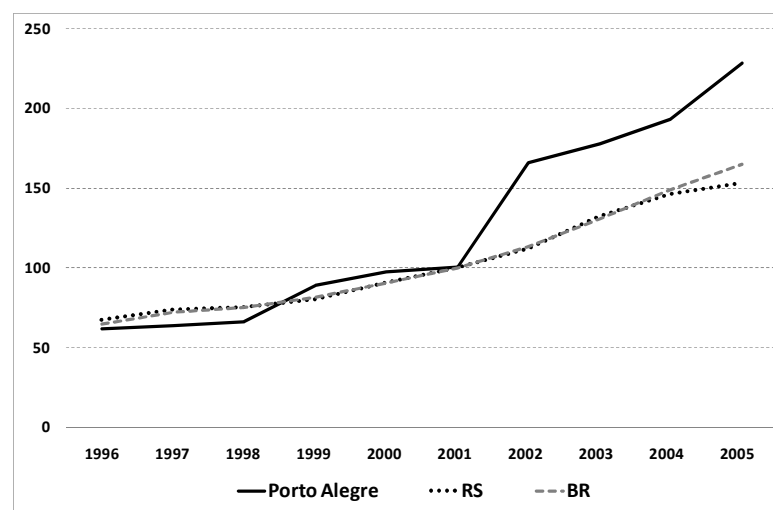
Abbildungen 8a und 8b: Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes von Brasilien, RS und Porto Alegre im Vergleich

Abb. 8a: Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes von Brasilien und Rio Grande do Sul: jährliche prozentuale Veränderungen, 1986-2007.



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Daten von Governo do Estado do Rio Grande do Sul/SCP (o.J.); Banco Central do Brasil (<http://www.bcb.gov.br/pec/indeco/Port/ie1-51.xls>) und FFE (http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_pib_estadual_sh_2002_.php). Letzter Zugang: 31.08.2012.

Abb. 8b): Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes von Porto Alegre, RS und Brasilien, 1996-2005 (Index: 2001 = 100)



BIP im Jahr 2006 (in US\$: Wechselkurs v. 29.12.2006)

	Gesamt (Mio. US\$)	Pro-Kopf (1 US\$)
BR	1.108.417	5.934,63
RS	73.377	6.964,48
PA	14.086	9.775,61

Quelle: Eigene graphische Darstellung nach Daten von FEE (http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_pib.php) und von Banco Central do Brasil (<http://www.bcb.gov.br/pec/indeco/Port/ie1-51.xls>). Letzter Zugang: 31.08.2012.

Abgesehen von den oben erwähnten wenigen „Ausnahmefällen“ verläuft die Entwicklung der Wirtschaft von Rio Grande do Sul und Porto Alegre in sehr ähnlicher Form wie in anderen Regionen Brasiliens (siehe speziell Abb. 8b). Nicht zu übersehen ist selbstverständlich auch die Tatsache, dass die brasilianische Wirtschaft heute mehr denn je von Schwankungen auf internationaler Ebene beeinflusst wird (vgl. z.B. COY & SCHMITT 2007, S. 32). Daher ist es nicht falsch zu behaupten, dass *die Lage von Porto Alegre nicht nur abhängig von der Lage von Rio Grande do Sul und von Brasilien ist, sondern auch von der Lage der Weltwirtschaft.*

Diese hier ausführlich geschilderten Korrelationen zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen zeigen Ergebnisse, die eher selbstverständlich erscheinen, dennoch werden diese Interrelationen zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen von manchen Forschern stark vernachlässigt (z.B. GRET & SINTOMER 2002, SCHNEIDER & GOLDFRANK 2006 sowie BROSE 2007a und 2007b). Die Darstellung verschiedener Indikatoren und Daten in den vorangegangenen Abschnitten hat verdeutlicht, dass weder Porto Alegre noch Rio Grande do Sul (und zwar in praktisch jeder Hinsicht) Ausnahmefälle innerhalb Brasiliens darstellen, sondern sich analog zu anderen Städten und Regionen verhalten. Demzufolge kann man dabei nicht von „*deviant case*“ etwa im Sinne von BROSE (2007a) sprechen.

Selbstverständlich sind regionale und kulturelle Unterschiede immer vorhanden und sollen im Rahmen einer Untersuchung wie dieser nicht übersehen werden. Doch ob sie stark genug sind, um RS quasi als „Ausnahmefall“ zu bezeichnen, bleibt zunächst fraglich. Vielmehr gibt es zahlreiche Hinweise darauf, dass die Entwicklungen in RS sowie auch in Porto Alegre immer (in jeder Hinsicht) sehr stark von Prozessen beeinflusst werden, die in ganz Brasilien stattfinden. Dementsprechend weichen diese auf der lokalen und regionalen Ebene (Porto Alegre resp. RS) nicht gravierend von Prozessen ab, die auf nationaler Ebene in Gang gesetzt werden. Die Vernachlässigung dieser Tatsache würde jede wissenschaftliche Analyse auf Irrwege führen und somit die Annäherung an die lokalen Realitäten unmöglich machen.

Daraus resultiert eine weitere Erkenntnis: Wenn die wirtschaftlich-politische Lage von Porto Alegre sehr stark mit Ereignissen auf anderen Maßstabsebenen korreliert, dann darf die Untersuchung in keinem Fall die Prozesse und Veränderungen, die außerhalb von Porto Alegre stattgefunden haben, unberücksichtigt lassen. Nur dann ist es möglich, glaubwürdig zu beurteilen, ob die lokale Politik in Porto Alegre im Laufe der 1990er Jahre „etwas anderes“ bewirkt hat als die lokale Politik anderer brasilianischer Kommunen. Auch dieser Aspekt wird in der Fachliteratur oft vernachlässigt.

4. PORTO ALEGRE: „STADT DER DEMOKRATIE“ ODER „GROWTH MACHINE“?

„Die demokratische Frage wird im Global-Governancediskurs sehr unpräzise gestellt (...). Teilweise scheint sie ohnehin weitgehend gelöst zu sein, indem die kapitalistischen Metropolen als ‚very democratic‘ Vorbildcharakter erlangen“ (BRAND 2003, S. 452).

Dieses Hauptkapitel 4 stellt sozusagen die Wirbelsäule der vorliegenden Dissertation dar. Wie bereits im ersten Kapitel angekündigt, werden in diesem Teil der Arbeit nicht nur die wichtigsten Verfahren der Bürgerbeteiligung dargestellt, die auf der lokalen Ebene von Porto Alegre seit den 1990er Jahren praktiziert werden, sondern es werden darin auch alle fünf empirischen Fallbeispiele behandelt. Noch im Rahmen dieses Hauptkapitels werden nicht zuletzt auch die erzielten Ergebnisse der vorliegenden Arbeit diskutiert. Die in der Überschrift des Kapitels gestellte Frage – ob sich Porto Alegre als „*die Stadt der Demokratie*“ in dem Sinne, wie diese Bezeichnung in der Literatur des Mainstreams der Partizipationsforscher propagiert wird³³⁷, oder eher als eine *growth machine* im Sinne von John R. Logan und Harvey L. Molotch (dazu Abschnitt 2.3.2) bezeichnen lässt –, soll im Verlauf der Arbeit beantwortet werden. Zu beantworten ist ebenfalls die bereits im Titel dieser Dissertation formulierte Frage, ob Porto Alegre als Modell für eine *sozial-räumliche Stadtentwicklung* im Sinne des theoretischen Ansatzes des brasilianischen Geographen Marcelo Lopes de Souza gesehen werden kann. Es handelt sich hierbei um zwei zentrale Forschungsfragen, die (neben weiteren Fragen) im Rahmen dieser Arbeit und insbesondere ausgehend von den im vorliegenden Hauptkapitel bearbeiteten Daten und Informationen beantwortet werden sollen.

4.1. Vorgehensweise und Spezifizierung der verwendeten empirischen Forschungsmethoden

4.1.1. Darstellung der einzelnen empirischen Erhebungsverfahren

Da die Methoden der Datenerhebung in Unterkapitel 1.1 nur in einer sehr zusammengefassten Form bzw. ohne eine detaillierte Beschreibung benannt wurden, soll deren Präzisierung nun an dieser Stelle erfolgen.

Bei der Stadtforschung handelt es sich bekanntlich um ein sehr komplexes Forschungsfeld (vgl. OLIVEIRA 1988, S. 64, SCHNEIDER 1997, S. 24). Gerade aus diesem Grund hat der Verfasser der vorliegenden Arbeit sich sehr bewusst für die Kombination unterschiedlicher Forschungsmethoden, einen sogenannten „Methodenmix“ (SCHNEIDER 1997), entschlossen. Die Datengrundlage der Arbeit stützt sich überwiegend auf mehrere vor Ort durchgeführte Forschungsaufenthalte. Im Rahmen der Dissertationsarbeit waren dies drei Aufenthalte, die sich insgesamt

³³⁷ Siehe bspw. GRET & SINTOMER (2002, S. 8); ZIMMERMANN (2004, S. 5); NITSCHKE & MARWEDE (2004, S. 34) und ZELLHUBER (2006, S. 155).

über 11 Monate erstreckten³³⁸. Frühere, noch für die Diplomarbeit durchgeführte empirische Untersuchungen (15 Wochen) zählen auch zu der Datengrundlage, denn sie waren Basis für Vorkenntnisse und Erfahrungen (Kontextwissen), die der Verfasser im Rahmen der Datenerhebung für die Dissertation sammeln konnte. Es handelt sich dabei um Kontextwissen (STRAUSS 1998, S. 36, KELLER 2008b, S. 213), welches im Rahmen der empirischen Erhebungen und speziell auch bei den Beobachtungen – aber auch durch die Berücksichtigung sekundärer Fachliteratur und weiterer Textquellen wie zum Beispiel Broschüren, unterschiedlichen „Sitzungsprotokollen“, etc. (s. u) – ständig erweitert wurde. Dieses Kontextwissen floss gewinnbringend in die Auswertung der empirischen, problembezogenen Daten ein und spielte somit eine bedeutende Rolle bei der Interpretation der Forschungsergebnisse (Abschnitt 4.7).

In Rahmen der Untersuchungen wurden vor allem qualitative Forschungsmethoden verwendet, die in den Sozialwissenschaften (nicht zuletzt auch in der Geographie) bereits sehr verbreitet sind³³⁹ und auch in der Regional- und Stadtforschung angewandt werden. Zu den gut bekannten und meistverwendeten Methoden zählen z. B. teilnehmende und nicht-teilnehmende Beobachtungen sowie die standardisierte Befragung mit Fragebogen.³⁴⁰ Dabei lehnte sich der Verfasser auch an Erkenntnisse der Diskursforschung an. Von daher, auch wenn im Rahmen dieser Dissertation kein standardisiertes Verfahren der Diskursanalyse angewandt wurde, handelt es sich hier um eine diskurstheoretisch informierte Forschungsarbeit. Zu der nachgeschlagenen Fachliteratur aus dem Bereich der Diskursforschung gehören z.B. folgenden Veröffentlichungen: BAURIEDL (2007b), NONHOFF (2006 und 2008) sowie KELLER (2007). All diese Veröffentlichungen haben sowohl praktischen als auch methodologisch-theoretischen Charakter. Nicht durch Zufall wurden einige der von diesen Autoren verwendeten Begriffe und analytischen Kategorien auch in dieser Arbeit verwendet (vgl. z.B. Abschnitt 4.6.2.2).

Im Folgenden werden in einem ersten Schritt alle Erhebungsverfahren im Einzelnen dargestellt und ausführlicher kommentiert. Am Ende des Abschnittes folgt auch eine tabellarische Aufstellung aller beschriebenen Verfahren. Im Abschnitt 4.1.2 werden einige generelle theoretisch-methodologische Überlegungen berücksichtigt und ausgehend davon wird versucht, die verwendeten Methoden in den theoretischen Rahmen der Arbeit einzubetten, denn wie ROTHFUSS (2006, S. 116) in Anlehnung an andere Autoren zurecht darauf hinweist, muss der „Methodenpluralismus“ unter

³³⁸ Der erste dieser drei genannten Forschungsaufenthalte fand noch im Zeitraum zwischen Oktober 2003 und März 2004; der zweite im Zeitraum von Mitte Oktober 2005 bis Mitte Februar 2006 und der letzte im den Monaten April und Mai 2007 statt. Der letzte Aufenthalt ist verglichen mit den anderen zwar der kürzeste, er ist jedoch für die Endergebnisse der Arbeit von zentraler Bedeutung gewesen.

³³⁹ Einschlägige und von Sozialwissenschaftlern oft verwendete und zitierte Handbücher zu dieser Art von Methoden sind: SCHNELL et al (1992); FLICK (2007) u. ATTESLANDER (2010). Für Methoden der Humangeographie siehe speziell KRUKER & RAUH (2005) sowie REUBER & PFAFFENBACH (2005).

³⁴⁰ Siehe dazu z.B. SOUZA (1993, S. 106f); SCHNEIDER (1997, S. 24f); LÜTTRINGHAUS (2000, S. 168f); SIEDENBERG (2000, S. 55f); HAPPE (2002, S. 12f); ROTHFUSS (2006, S. 119f) sowie ZIRKL (2007, S. 8f).

Berücksichtigung der theoretischen Annahmen bezüglich des jeweils zu untersuchenden Sachverhalts eingesetzt werden.

Auswertung unterschiedlicher Textquellen

Sekundäre Literatur:

Die Auswertung der sekundären Literatur ist, wie auch KELLER (2008b, S. 213) betont, eine notwendige Aufgabe praktisch jeder sozialwissenschaftlichen Forschungsarbeit. Es geht dabei vor allem um die Informationssammlung über das untersuchte Objekt. In vorliegender Arbeit wurde sekundäre Literatur aus unterschiedlichen Quellen gesammelt und ausgewertet und zwar während und nach den Feldforschungen. Wenn es um Stadtplanung und Bürgerbeteiligung in Brasilien geht, gibt es heutzutage eine nicht mehr überschaubare Menge von Veröffentlichungen. Daher musste der Autor selektiv vorgehen. Berücksichtigt wurden vor allem Veröffentlichungen, die den Zeitraum nach der Redemokratisierung Brasiliens betreffen, d.h. vor allem Artikel und Bücher, die ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre veröffentlicht wurden und einen direkten Bezug zum Fall Porto Alegre haben. Es wurden jedoch auch die einschlägigen Veröffentlichungen berücksichtigt, die sowohl die untersuchten Themen in historischer Hinsicht und politischem Kontext analysieren oder auch sich bestimmten Themen widmen, welche in direktem Zusammenhang zu den in Porto Alegre untersuchten speziellen Fallbeispielen stehen, wie z.B. Sozialwohnungsbaupolitik. Die Literaturrecherche wurde sowohl vor Ort in verschiedenen öffentlichen Bibliotheken und bei bestimmten Nichtregierungsorganisationen durchgeführt wie auch während und nach der Feldforschung, z.B. mittels Internetseiten von Forschungsinstitutionen sowie von lokalen, nationalen und internationalen Behörden. Zurzeit hat fast jede öffentliche Universität in Brasilien eine sogenannte Online-Bibliothek, die als eine ideale Informationsquelle für Fachliteratur und akademische Arbeiten fungiert.

Auswertung von Pressemitteilungen der Kommunalregierung und graue Literatur:

Neben der Auswertung der ausgewählten Fachliteratur wurden in einer zweiten Phase auch graue Literatur (vor allem Broschüren und unterschiedliche Pressemitteilungen der lokalen Regierung) berücksichtigt. Diese sind insoweit wichtige Informationsquellen, als sie über laufende Projekte der Kommunalregierung und andere lokale Ereignisse informieren³⁴¹. Oft kommt in dieser Art von Informationsquellen die Öffentlichkeitsarbeit der Kommunalregierung zum Ausdruck. Schließlich lässt sich festhalten, dass Pressemitteilungen heutzutage in Porto Alegre ein häufig verwendetes Mittel der Öffentlichkeitsarbeit der Kommunalregierung ist. Eine selektive und vorsichtige Auswertung dieser Art von Texten kann schlüssige Informationen über bestimmte Projekte liefern, die mit Hilfe anderer Quellen überprüft werden können. Für die Berücksichtigung kritischer Stellungnahmen über laufende Projekte der Lokalregierung seitens der Betroffenen

³⁴¹ Ein vorsichtiger Umgang mit dieser Art von Informationsquelle ist jedoch notwendig. Viele Informationen benötigen Überprüfung. In der Pressemitteilung der Kommunalregierung wird oft nur die positive Seite bestimmter Projekte hervorgehoben. Wichtige Angaben, eventuelle negative Folgen, sowie kritische und/oder sehr umstrittene Umstände werden – aus parteipolitischen Gründen – nicht zum Ausdruck gebracht, zumindest nicht solange die Autoren dem Regierungslager zuzuordnen sind.

eigneten sich ausgewählte Printmedien, aber auch die Recherche in Internetforen, die von lokalen Nichtregierungsorganisationen verwaltet werden.

Auswertung unterschiedlicher offizieller Sitzungsprotokolle:

Hier handelt es sich um eine Methode der empirischen Sozialforschung, welche bis heute in Brasilien zwar nicht sehr verbreitet ist, jedoch in den letzten Jahren von Forschern aus unterschiedlichen Fachrichtungen – und vor allem jenen aus dem Bereich der Demokratie- und Partizipationsforschung – immer öfter verwendet wird (siehe z. B. CARVALHO 1999; MARISCO 2003; FUKS 2005; MARCHEZINI 2006; KAYANO 2007; TATAGIBA & TEIXEIRA 2007a und 2007b).

Mittels dieser für den brasilianischen Kontext noch relativ neuen Methode³⁴² der empirischen Sozialforschung ist es möglich, Informationen zu gewinnen, die gerade für Forschungsgegenstände wie Bürgerbeteiligung von höchster Bedeutung ist. Dieses Verfahren erweist sich aus unterschiedlichen Gründen als sehr gewinnbringend und empfehlenswert: Dazu zählt die Möglichkeit der Rekonstruktion und „Verfolgung“ der Tagesordnung einer bestimmten, demokratischen Organisation wie z.B. ein Planungsbeirat. Dies ist sehr wichtig, um zu wissen, welche Themen in der lokalen Politik zur Geltung kommen und mit welcher Häufigkeit und welchen Prioritäten sie behandelt werden. Dazu kommt auch die Möglichkeit der Rekonstruktion von (diskursiven) Interventionen beteiligter Personen und/oder Vertretern bestimmter Interessengruppen. Durch die Sitzungsprotokolle lässt sich auch beobachten und verfolgen, welche konkrete Rolle der untersuchte Beirat (z. B. im Vergleich zu anderen Entscheidungsinstanzen der lokalen Politik) spielt. Ein weiterer Vorteil ist, dass die Sitzungsprotokolle auch per Internet beschafft werden können, und zwar jederzeit auch nach der Feldforschung³⁴³.

Auch die Sitzungsprotokolle der zahlreichen Bürgerversammlungen, welche im Rahmen der Novellierung des aktuellen Stadtentwicklungsplanes während des Jahres 2007 stattgefunden haben (eines der speziellen Fallbeispiele der vorliegenden Arbeit, dazu Abschnitt 4.5.4), konnten aus dem Internet (Seite des Gemeinderates) heruntergeladen werden. Hier befinden sich wortgetreue Reproduktionen (in Form von Transkriptionen) der Reden aller an den Versammlungen beteiligten Bürger von Porto Alegre. Daher ist es möglich, mittels dieser Sitzungsprotokolle Konfliktaustragungen zu verfolgen und ggf. (je nach Bedarf) Meinungsverschiedenheiten zwischen unterschiedlichen Interessengruppen weitgehend realitätsnah zu rekonstruieren. Vor dem Hintergrund einer diskurstheoretischen Perspektive und/oder der Diskursanalyse eignen sich diese Art von Textquellen vor allen für die Rekonstruktion bestimmter Diskurse, indem hierbei „diskursive Beiträge“³⁴⁴ dokumentiert sind.

³⁴² Nach Meinung des Verfassers ist diese Methode im deutschen und im restlichen europäischen Kontext auch nicht sehr verbreitet.

³⁴³ Die Sitzungsprotokolle von CMDUA (Planungsbeirat von Porto Alegre) konnten zwischen 2005 und 2009 per Internet bestellt werden. Diese zählen als ideale Ergänzung zu den während der Feldforschungen geschriebenen Notizen über die im Rahmen von CMDUA beobachteten Ereignisse.

³⁴⁴ KAJETZKE (2008) versteht diskursive Beiträge als *die Argumente*, welche von Diskursteilnehmern angeführt werden (S. 110). In der Regel sind diskursive Beiträge von politischen Deutungsgeboten (im

Die Berücksichtigung von unterschiedlichen Sitzungsprotokollen fungiert als eine sehr gute Ergänzung zu allen anderen in dieser Arbeit verwendeten Verfahren der Informationsgewinnung, speziell aber zu den Verfahren der teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Beobachtungen.

Mittels einer Rekonstruktion der Tagesordnung des CMDUA in unterschiedlichen Zeiträumen ist es möglich gewesen, eine Zusammenstellung von bewilligten Projekten je nach Fraktionszugehörigkeit des Projektgutachters zu machen (siehe z. B. Abb. 10, in Abschnitt 4.5.1.2); Zugleich wurden auch die Diskussionen über bestimmte Themen und Projekte der Kommunalregierung verfolgt. Dabei war es nicht zuletzt auch möglich, bestimmte „Interessenkoalitionen“ rund um einige große Projekte zu beobachten und damit auch bestimmte Machtkonstellationen festzustellen, welche nach den Fachbegriffen der Diskursanalyse auch als „Diskurskoalitionen“ verstanden werden können (vgl. dazu z.B. KELLER 2008a S. 235f). Hinweise und Fragmente lokaler und internationaler Diskurse (z.B. der andauernde Diskurs des „Fortschritts“, der Nachhaltigkeitsdiskurs, der Partizipationsdiskurs, etc.) lassen sich immer aufspüren. In Übereinstimmung mit den Begrifflichkeiten der Diskursanalyse lässt sich weiterhin festhalten, dass dabei bestimmte „diskursive Ereignisse“³⁴⁵ sehr nah verfolgt werden können, indem die daraus entstehenden Diskussionen sich in den regelmäßigen Treffen des Beirates niederschlagen.

Hervorzuheben ist auch die Tatsache, dass durch die Auswertung der Sitzungsprotokolle Informationen aus erster Hand gewonnen werden konnten. Somit zählt dieses Verfahren der Informationsgewinnung ebenfalls zu denen, die das Kontextwissen des Forschers in vielfacher Hinsicht erweitern. Verglichen mit Ergebnissen ähnlicher Studien, die sich in Brasilien mit demselben Verfahren und ähnlichen Fragestellungen wie die Frage der Konfliktaustragung und Durchsetzung von Gruppeninteressen (exemplarisch CARVALLHO 1999; MARISCO 2003 und speziell MARCHEZINI 2006) beschäftigt haben, lässt sich festhalten, dass es sich hierbei um sehr ertragsfähige qualitative Forschungsmethoden im Bereich der Partizipationsforschung handelt.

Inhaltsanalyse von Programmdaten, Dokumenten und Berichterstattung seitens der lokalen Regierung sowie Analyse laufender Berichte

Die Analyse von Texten, Projektdokumentation und bestimmten Dokumenten (wie Berichte von parlamentarischen Fachausschüssen und Investitionspläne von

Sinne von SCHWAB-TRAPP 2008, S. 174) nicht zu trennen. Vgl. hierzu auch NONHOFF (2008, S. 317). Im untersuchten Fall Porto Alegre lässt sich, unter anderem mittels der Analyse der erwähnten Dokumente, der „Partizipationsdiskurs“ (*discurso participacionista*) aufspüren – ein Diskurs, welcher seit den 1990er Jahren in Brasilien zu einem hegemonialen Diskurs (etwa im Sinne von NONHOFF 2005) geworden ist, mit dem der Diskurs Bürgerhaushalt direkt „verwandt“ ist (mehr dazu Abschnitt 4.6.2.2).

³⁴⁵ Zu diskursiven Ereignissen zählt z. B. ein Ereignis, welches sowohl in der Politik wie auch in den Medien „besonders herausgestellt“ wird „und als solches die Richtung und Qualität des Diskursstrangs“ beeinflusst (KAJETZKE 2008, S.108). Ein solches diskursives Ereignis fand in Porto Alegre im Jahr 2007 statt. Anlass dafür war die bereits erwähnte Novellierung des Stadtentwicklungsplanes, welche vom Verfasser der vorliegenden Arbeit vertieft untersucht wurde (mehr dazu im Abschnitt 4.5.4).

Regierungen) zählt inzwischen zu einer oft verwendeten Methode in der empirischen Sozialforschung, nicht zuletzt auch in der geographischen Stadtforschung und in spezifischen Richtungen der Diskursforschung. Die theoretischen Stoßrichtungen der Autoren können dabei sehr unterschiedlich sein und die Methoden sind keinesfalls einheitlich (vgl. z. B. SILVA, D. 2004, S. 82f und BAURIEDL 2007b, S. 50f).

Die Themen der politischen Tagesordnung, die in den Pressemitteilungen der Regierung immer wieder auftauchen, schlagen sich später wiederum (zumindest teilweise) als konkrete Projekte der Regierung nieder. Diese Sachverhalte ließen sich vor Ort beobachten und sind auch mittels der Analyse der unterschiedlichen statistischen Berichte, Investitionspläne und anderen Berichterstattungen der Kommunalregierung verifizierbar.

Die dabei gewonnenen Informationen fungieren allerdings auch teilweise als Hilfsmittel für die Interpretation der Ergebnisse, nicht zuletzt weil das Kontextwissen des Verfassers (ebenfalls wie bei der Berücksichtigung anderer Textquellen) erweitert wurde. Bereits in den Phasen der Datenerhebungen vor Ort ergaben sich – etwa im Sinne der *Grounded Theory* von STRAUSS (1998) – wechselseitige Situationen zwischen Prozessen von Induktion, Deduktion und Verifikation von Informationen und vorläufigen Hypothesen. Je breiter die Datengrundlage und das methodische Instrumentarium angelegt worden sind, desto mehr sind auch solche Gelegenheiten entstanden. Nicht zuletzt dadurch hat im Laufe der Zeit eine bedeutende Wende in der Sichtweise des Verfassers stattgefunden, mit der Eröffnung der Perspektive auf Themen, die zuvor außer Acht gelassen wurden³⁴⁶. Dieser Perspektivwechsel hat zweifelsohne ausschlaggebenden Einfluss auf die Endergebnisse der Arbeit.

In diesem Sinne steht die Vorgehensweise des Verfassers zum Teil auch in Übereinstimmung mit bestimmten Annahmen der *Grounded Theory* von Anselm L. Strauss.³⁴⁷ Zu weiteren Überlegungen zu den theoretisch-methodologischen Hintergründen siehe Abschnitt 4.1.2.

Teilnehmende und nicht-teilnehmende Beobachtungen

Bei teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Beobachtungen handelt es sich um Verfahren der qualitativen Sozialforschung, die seit langem weit verbreitet sind. Im Folgenden werden nur die in Porto Alegre eingesetzten Methoden dargestellt³⁴⁸.

Im Rahmen der Feldforschungen wurden insbesondere Prozesse der Entscheidungsfindung beobachtet, vor allem in bestimmten demokratischen Gremien, wie dem CMDUA (Stadtplanungsbeirat) und Foren des Bürgerhaushaltes

³⁴⁶ Diese Wende der Perspektive fand im Rahmen der dritten und letzten Feldforschung statt, als Folge von Beobachtungen von Sachverhalten im Bereich der Bürgerbeteiligung, welche nicht nur zu vorläufigen Hypothesen in krassstem Widerspruch standen, sondern auch den Verfasser auf andere Themen und (kritische) Fragen aufmerksam machten (mehr dazu im Abschnitt 4.5.4).

³⁴⁷ Für ausführlichere Informationen zu der *Grounded Theory* siehe insbesondere STRAUSS (1998), STRÜBING (2008), MEY & MRUCK (2011) und vgl. auch KAJETZKE (2008, S. 101f).

³⁴⁸ Für weitere Informationen über zahlreiche Verfahren der qualitativen Sozialforschung siehe z.B. FLICK (2007) sowie MÜST (2008).

von Porto Alegre, aber auch im Rahmen großer diskursiver Ereignisse, wie die sogenannten Stadtkongresse und thematischen Konferenzen. Nicht zuletzt nahm der Verfasser auch (als teilnehmender Beobachter) an einer sehr wichtigen öffentlichen Anhörung in Rahmen des Novellierungsprozesses des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre in Juni 2007 teil. Hier wie auch in weiteren Angelegenheiten durfte der Verfasser, wie auch andere Bewohner von Porto Alegre mit Stimmrecht an der Versammlung teilnehmen und somit über Themen der Tagesordnung abstimmen. Da bei solchen Gelegenheiten eine große Anzahl Menschen anwesend ist, tritt das Problem einer eventuellen Beeinflussung des Verhaltens der anderen Teilnehmer (vgl. FLICK 2007, S. 282f) nicht auf. Somit konnte der Verfasser sowohl als Forscher wie auch als Bewohner von Porto Alegre teilnehmen, ohne sich dabei bei den Beobachteten als Forscher identifizieren zu müssen. In kleineren Kreisen, wie bei anderen Versammlungen mit Bewohnern eines untersuchten Stadtteils, war diese „Neutralität“ nicht möglich. Es wurde jedoch nie der Eindruck gewonnen, dass die Beteiligten aufgrund der Anwesenheit des Autors ihr Verhalten geändert haben.

Nicht-teilnehmende Beobachtung wurde insbesondere und sehr intensiv im Rahmen der wöchentlichen Versammlungen des CMDUA geführt. Im Zusammenhang mit zahlreichen „Stadtteil ekskursionen“ (begleitet von Politikern und Mitarbeitern der lokalen Regierung bzw. der Stadtverwaltung) wurden ebenfalls nicht-teilnehmende Beobachtungen durchgeführt. Hierdurch hat der Verfasser die Gelegenheit genutzt, abgelegene Gegenden der Stadt Porto Alegre kennenzulernen und dabei einen umfassenden Einblick in den lokalen soziokulturellen Kontext zu gewinnen (zu mehr Informationen über diesen Punkt siehe auch Tabelle 3). Da diese Ausflüge oft mit Besuchen von laufenden Infrastrukturprojekten der Stadtverwaltung verbunden waren (s. u.), nutzte der Verfasser auch die Gelegenheit, zahlreiche Projekte der Stadtverwaltung „von innen“ kennenzulernen. Dabei sind auch immer wieder Gelegenheiten zum Kennenlernen von Schlüsselpersonen (sowohl seitens der Regierung als auch seitens der Betroffenen) entstanden und diese konnten als spätere Interviewpartner gewonnen werden.

Teilstrukturierte Interviews (leitfadengestützt)

Diese Verfahren der Informationsgewinnung wurden bei allen drei Feldforschungen angewandt, wobei die Mehrzahl der Interviews beim ersten Forschungsaufenthalt von Oktober 2003 bis März 2004 erfolgte und die ersten Informationen für die Dissertation zunächst „explorativ“ gesammelt wurden. Dabei wurden zahlreiche Experteninterviews durchgeführt, wobei die Fragen problembezogen waren. Oft ging es darum, allgemeine Informationen über politische Faktoren und Rahmenbedingungen der lokalen Politik und gleichzeitig auch Erfahrungen über bestimmte Leitbilder der Stadtplanung zu gewinnen. Vor diesem Hintergrund wurden die Fragen oft allgemein gehalten, damit der Interviewpartner offen und frei über seine Fachkenntnisse reden konnte. Immer wieder wurde darauf geachtet, welche Fachspezialisierung der Interviewpartner hat und entsprechend wurden auch spezielle Fragen auf die Fachkenntnisse ausgerichtet. Das Thema Bürgerbeteiligung wurde mit jedem Interviewpartner diskutiert. Teilstrukturierte Interviews wurden ebenfalls auch mit Vertretern der Bevölkerung in bestimmten Beiräten durchgeführt.

Ziel war es, soviel unterschiedliche Meinungen wie möglich zu sammeln, um sie später je nach Bedarf miteinander vergleichen zu können.

Oft wurde der Interviewpartner nach seiner Meinung über Themen der politischen Tagesordnung gefragt. In ihren Aussagen ließen sich, je nach Tiefe der Interviews und nach Kenntnisstand des Interviewpartners, bestimmte *history lines* (KELLER 2008c, S. 89f) rekonstruieren, indem die interviewte Person frei über ihre eigenen Erfahrungen (als Experte oder als normaler Bürger von Porto Alegre) berichtete und diese in einer langen zeitlichen Perspektive darlegte.

Nicht nur anhand der Interviewten, sondern auch in den Fachpublikationen zum Thema der Bürgerbeteiligung in Porto Alegre lässt sich feststellen, dass Bürgerbeteiligung in der Form, wie sie heute in Porto Alegre und in vielen anderen brasilianischen Städten stattfindet, eindeutig ein relativ junges Phänomen darstellt: Es lässt sich festhalten, dass – wenn man heute von der Existenz eines hegemonialen (Partizipations-)Diskurses ganz im Sinne von NONHOFF (2005) sprechen will – die Entstehungen dieses Diskurses etwa in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre liegt. Es gilt heute nicht nur in Porto Alegre, sondern auch in ganz Brasilien die Prämisse (zumindest implizit): ohne Bürgerbeteiligung keine Legitimation von öffentlicher Politik. Ob dabei Bürgerbeteiligung effektive Mitgestaltung von Politik oder nur Konsultation bedeutet (und somit als Pseudopartizipation entlarvt werden muss), ist dann eine Frage für empirische Arbeiten, wofür die vorliegende Arbeit einen zentralen Beitrag liefern will. Mittels der hier dargestellten Forschungsmethode wird dieses Ziel verfolgt.

Standardisierte Befragungen mit Fragebogen (2005 u. 2007)

Es handelt sich hier um die klassische Art der schriftlichen Befragung. Es wurden insgesamt drei solcher Befragungen durchgeführt, zwei von diesen mit Mitgliedern des Stadtplanungsrates von Porto Alegre (CMDUA) und eine mit Bewohnern eines untersuchten Sozialwohnungsbauprojektes. Vor allem bei den Befragungen der Mitglieder des CMDUA gab es einen sehr hohen Rücklauf der Fragebogen. In der ersten Befragung um 50% und in der zweiten um 37% aller Beiratsmitglieder mit Stimmrecht. Daher sind die Antworten (quantitativ gesehen) repräsentativ für die Gesamtheit der Mitglieder. Bei den Befragungen im CMDUA stand vor allem die Erfassung der Meinung und Einschätzung der Befragten, zum einen über ihre Rolle als handelnde Subjekte bei der Gestaltung der Stadtplanungspolitik, zum anderen über die Themen der Tagesordnung und Konfliktaustragungen im Rahmen der Arbeiten beim CMDUA. Im Fall der Befragungen der Bewohner eines Sozialwohnungsbauprojektes richtete sich der Fokus der Interessen vor allem auf die Erfassung materieller (z. B. Einkommen) und immaterieller (Bildung, Qualität des Wohnraums, Sicherheit, etc.) Lebensbedingungen sowie auf die Frage der eigenen Zufriedenheit in Bezug auf die neue Wohnung und die Möglichkeiten einer effektiven Mitwirkung bei der Gestaltung ihrer neuen Wohnräume und somit ihren Möglichkeiten, Einfluss auf die Pläne der Kommunalregierung auszuüben. Die Fragebogen der standardisierten Befragungen sind im Anhang dieser Arbeit (siehe Anhänge 1, 2 und 3) zu finden. Die Ergebnisse der ausgewerteten Daten sind Bestandteil vor allem der Unterkapitel 4.5 und 4.6.

Passantenbefragung

Eine Passantenbefragung wurde in einem zentralen, traditionellen und sehr belebten Stadtteil von Porto Alegre (Stadtteil Redenção) durchgeführt. Bei dieser nicht repräsentativen Erhebung sind insgesamt 31 Männer und 32 Frauen befragt worden. Zentrales Interesse dabei war, einen Eindruck über den Informationsgrad der normalen Bewohner von Porto Alegre zu gewinnen. Gefragt wurde dabei (geschlossene Frage des Typus JA oder NEIN), ob der Passant (ausschließlich Bewohner von Porto Alegre) über die zurzeit laufenden öffentlichen Diskussionen über die Novellierung des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre informiert war und ob er/sie sich in die Diskussionen eingebracht hatte. Die Ergebnisse dieser Befragung sind statistisch keinesfalls repräsentativ für die Stadt Porto Alegre, aber basierend auf den Antworten der Befragten war sehr schnell eine klare Tendenz festzustellen, die auch analog zu der Tendenz der Befragungen der Bewohner des untersuchten Sozialwohnungsbauprojektes war. Die Ergebnisse dieser Befragung wurden in Abschnitt 4.5.4.1 kommentiert und im Zusammenhang mit anderen Daten analysiert.

Besuch laufender Projekte und Exkursionen in „illegale“ Siedlungen

Wie oben bereits angedeutet, boten die vielen Exkursionen in peripher liegende Stadtteile von Porto Alegre eine sehr gute Möglichkeit, nicht nur die laufenden Projekte der Kommunalverwaltung vor Ort kennenzulernen, sondern auch um einen Einblick in die Strukturprobleme dieser großen Metropole zu gewinnen. Dabei sind auch Kontaktnetzwerke mit Bewohnern und Experten der Kommunalverwaltung entstanden, die später als Interviewpartner gewonnen werden konnten. An den Exkursionen nahm eine große Zahl von Vertretern der Stadtverwaltung teil.³⁴⁹ Als Begründung für die vielen Besuche des damaligen Bürgermeisters wurde unter anderem angegeben, man wolle die Intensivierung der Kontakte mit den Bürgern, das Aufnehmen von deren Anliegen und Wünschen sowie Vorschlägen zur eventuellen Lösung objektiver Probleme und sich zugleich ein Bild verschaffen über die strukturellen Probleme der peripheren Gegenden von Porto Alegre. Da Kommunalwahlen in Porto Alegre geplant waren, liegt die Vermutung nahe, dass hinter diesen häufigen Besuchen auch ein gewisses politisches Kalkül stand.

Es lässt sich abschließend festhalten, dass die im Rahmen der zahlreichen Besichtigungen und Besuche gewonnenen Erkenntnisse und Informationen eine perfekte Ergänzung zu allen anderen Methoden der Informationsgewinnung waren.

Kartierungen

In Rahmen der Forschungsarbeiten wurden insbesondere zwei Arten von Kartierungen durchgeführt. Zum einen eine funktionale Kartierung im Zusammenhang mit den Untersuchungen in einem Sozialwohnungsbauprojekt (eine

³⁴⁹ Der Verfasser durfte als eingeladener Forscher an den wöchentlichen Exkursionen des Teams des damaligen Bürgermeisters João Verle in die verschiedensten „Teilregionen“ der Kommune teilnehmen. Die Exkursionen waren auch direkt mit den Methoden der Beobachtungen verbunden und dabei sind auch die ersten Skizzen für spätere Kartierungen entstanden.

spezielle Fallstudie im Rahmen des Programms PIEC (dazu Abschnitt 4.5.3) und zum anderen die Kartierung der räumlichen Verteilung von Investitionen der Kommunalverwaltung in konkreten Infrastrukturprojekten. Dazu kommen aber auch einige Karten mit Informationen zur Lokalisation der zahlreichen sogenannten illegalen Siedlungen (Favelas) der Stadt Porto Alegre. Durch kartographische Darstellungen war es möglich, einige Triangulationen von Daten herzustellen (vgl. ROTHFUSS 2006, S. 116f), indem z. B. die öffentlichen Investitionen im Bereich des Sozialwohnungsbaus in direktem Bezug zur bzw. in Kombination mit der räumlichen Verteilung der Favelas kartiert und analysiert wurden (siehe Abb. 30 in Abschnitt 4.6.3.3). Graphische Darstellungen dieser Art sind von zentraler Bedeutung für die Analyse einiger Daten und Informationen, wie zum Beispiel die Analyse von Investitionen in öffentlichen Maßnahmen vor dem Hintergrund der Bekämpfung von sozialer Segregation in der Kommunalpolitik. Von hier aus ist es möglich, Prozesse von *Induktion*, *Deduktion* und *Verifikation* im Sinne von STRAUSS (1998) miteinander zu verknüpfen, um somit eine Grundforderung der *Grounded Theory* (im Bezug auf Forschung und Theoriebildung) zu erfüllen. Die folgende tabellarische Aufstellung (Tabelle 3) zeigt alle angewandten Forschungsmethoden im Überblick.

Tabelle 3: Angewandte Forschungsmethoden (empirische und andere)

Methoden / Vorgehen	Thematischer und empirischer Fokus	Informationsquelle und/oder Anlässe	Zeitraum, Anzahl, Anmerkung
Auswertung Sekundär Literatur (speziell Fachliteratur zum Thema Stadtplanung und Bürgerbeteiligung, oft in Form empirischer Studien)	<ul style="list-style-type: none"> • Kenntnisstand • Prozesse der Bürgerbeteiligung und Stadtplanung (Grundinformationen) • Leitbilder der lokalen Politik • Kontextwissen 	<ul style="list-style-type: none"> • öffentliche Bibliotheken • NRO • Internetseite (online-Bibliotheken) 	Fortwährend und gelegentlich (d. h. während und nach Feldforschungen)
Auswertung von Pressemitteilungen der Kommunalregierung und „graue Literatur“	<ul style="list-style-type: none"> • laufende Projekte der lokalen Politik • lokale (diskursive) Ereignisse • Tagesordnung des Bürgermeisters • Öffentlichkeitsarbeit der Kommunalregierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Lokalpresse • Internetseite der lokalen Regierung • Bürgermeisterämter und Stadtsekretariate (Broschüren der Kommunalregierung) • Gemeinderat 	Zeitweise zwischen 2005-2009
Auswertung unterschiedlicher, offizieller Sitzungsprotokolle	<ul style="list-style-type: none"> • „diskursive Beiträge“ diverser beteiligter Akteure • Konfliktaustragungen im Rahmen bestimmter Politikbereiche und spezifischer Forschungsthemen 	<ul style="list-style-type: none"> • Vor allen CMDUA, aber auch Gemeinderat und Landesparlament (Berichte von parlamentarischen Fachausschüssen) 	mehrfach während und nach den Feldforschungen
Analyse von Programmdateien, Dokumenten und Berichterstattung seitens der lokalen Regierung, sowie Analyse laufender Berichte und Statistiken	<ul style="list-style-type: none"> • „lokale Diskurse“, Formen der Problemdeutung • „Inhalt der Politik“ (z. B. prioritäre Handlungen im Rahmen gegebener Programme, Ausgaben und Investitionsplänen der Kommunalregierung, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bürgermeisterämter und Stadtsekretariate • Internetseiten der Stadtverwaltung und der Landesregierung (z.T. online-Berichte) 	Mehrfach während und nach den Feldforschungen
teilnehmende und nicht-teilnehmende Beobachtungen	<ul style="list-style-type: none"> • lokaler soziokultureller Kontext (Beschaffung eines „inneren Einblicks“ – auch in die lokale Planungspolitik) • Themen der laufenden und zukünftigen Tagesordnung • Formen der Abstimmung planerischer Maßnahmen; „Problemlösungsstrategien“ auf lokaler Ebene 	<ul style="list-style-type: none"> • „Stadtkongresse“ und Konferenzen • Unterschiedliche Bürgerversammlungen • „Stadtausflüge“/Besuche von Projekten 	mehrfach bei jeder Feldforschung in 2003/2004, 2005 u. 2007
teilstrukturierte Interviews (Leitfadengestützt); oftmals problemzentriert	<ul style="list-style-type: none"> • Politische Faktoren und Rahmenbedingungen der lokalen Planung und Stadtverwaltung • Themen der Tagesordnung (laufende Projekte) • Kontextwissen in Gestalt von Informationen über die Bereiche Bürgerbeteiligung und Leitbilder der Stadtplanung und –Verwaltung • Lokale „story-lines“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Vertreter der Bevölkerung in unterschiedlichen demokratischen Beiräten von Porto Alegre und im Rahmen von Projekten betroffener Bürger • Fachexperten, Politiker, Beamten in führenden Positionen 	mehrfach bei jeder Feldforschung in 2003/2004, 2005 u. 2007 n = 48

Tabelle 3 (Forts.)

<p>1a. Standardisierte Befragung mit Fragebogen (CMDUA/2005)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • U. a. Erfassung von Meinungen und Einschätzungen der Beteiligten (ihre eigene Rolle als aktive Subjekte bei der Gestaltung der Stadtplanungspolitik (siehe Anhang 1)) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mitglieder des Stadtplanungsbeirates (CMDUA) 	<p>Dez. 2005 n = 14 (50% der Gesamtheit)</p>
<p>2a. Standardisierte Befragung mit Fragebogen (CMDUA/2007)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Erweiterung der Informationen aus der 1a. standardisierten Befragung (s. Anhang 2) • Meinung der Beteiligten zu den Themen und Gestaltung der Tagesordnung im CMDUA 	<ul style="list-style-type: none"> • Mitglieder des Stadtplanungsbeirates (CMDUA) 	<p>April 2007 n = 10 (37% der Gesamtheit)</p>
<p>3a. Standardisierte Befragung mit Fragebogen (Sozialwohnungsbau)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • spezifische Projekte der lokalen Politik • Politische Agenda und deren Gestaltung (aus der Sicht der Betroffenen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bewohner bestimmter Sozialwohnungsbauprojekte 	<p>April 2007 N = 35</p>
<p>Passantenbefragung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Informationsgrad der Bevölkerung (deren Kenntnisstand über laufende Projekte) 	<ul style="list-style-type: none"> • normale Bürger von Porto Alegre 	<p>April 2007 N = 62 [s. Anm.]^{a)}</p>
<p>Besuch laufender Projekte und Ausflüge in die „illegalen“ Siedlungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • strukturelle Probleme (vor Ort) • Kontaktnetzwerkerweiterung (Kennenlernen potentieller Interviewpartner) 	<ul style="list-style-type: none"> • S. o. (Tätigkeit in Themen von Beobachtungen) 	<p>Mehrfach bei jeder Feldforschung in 2003/2004, 2005 u. 2007</p>
<p>Kartierungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Funktionale Kartierung • räumliche Verteilung bestimmter öffentlicher Investitionen • „Materialisierung“ politischer Diskurse (im Form von konkreten Projekten bzw. planerischer Maßnahmen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorlagen der Stadtverwaltung • eigene Erhebungen (in Verbindung mit der Untersuchung spezieller Fallbeispiele) 	<p>Vor allem zwischen April und Mai 2007 (Entwurf der Karten vor Ort)</p>
<p>a) Anm.: Statistisch gesehen keine repräsentative Umfrage. Zeigte jedoch eine allgemeine Tendenz, welche auch im Rahmen der 3a standardisierten Befragung mit Fragenbogen festgestellt wurde (mehr dazu oben)</p>			

4.1.2 Theoretisch-methodologische Einbettung der Verfahren

*„Mit einer Vielzahl alter und neuer Methoden fängt die Humangeographie die ebenso vieldeutigen, wechselhaften und fließenden Geographien des Sozialen ein und erzählt sie in einer ‚multiplicity of stories‘“ (...)
(REUBER & PFAFFENBACH 2005, S. 17).*

In Rahmen der vorliegenden Arbeit wurde von Anfang an davon ausgegangen, dass es weder eine Metatheorie für eine perfekte Erklärung der untersuchten Realität (s. Abschnitt 2.1.3) noch einen „Königsweg“ für die Orientierung der Datenerhebung und Datenauswertung gibt. Was die Theorie betrifft, wird von der Prämisse ausgegangen, dass jeder theoretische Ansatz auch seine „blinden Flecken“ hat und was das Erhebungsverfahren anbelangt, ist zweierlei festzustellen. *Zum einen:* Es gibt kein Erhebungsverfahren, welches allein ausreicht, um befriedigende Informationen über

komplexe Forschungsobjekte (wie beispielweise Bürgerbeteiligung in der Entscheidungsfindung bei der Stadtplanung und Stadtverwaltung) zu liefern. Und *zum anderen*: Es müssen Verfahren je nach Forschungsobjekt gewählt und ggf. auch an die konkreten Fragestellungen angepasst werden. Diese Haltung ist konform zu der im obigen Zitat wiedergegebenen Auffassung von REUBER & PFAFFENBACH (2005) und wird ebenfalls auch von weiteren Autoren unterschiedlicher Fachrichtungen unterstützt (vgl. z.B. KELLER 2007, S. 115, FLICK 2007, sowie KELLER 2008b, S. 208)³⁵⁰.

In ähnlichem Zusammenhang und ergänzend zu der obigen Auffassung von REUBER & PFAFFENBACH (2005, S. 17) argumentiert der Psychologe und Soziologe Uwe Flick im folgenden Zitat, welches seiner speziellen Ausführung zum Thema der qualitativen Sozialforschung entnommen wurde, folgendermaßen:

„Die Zeit der umfassenden ‚grand theories‘ ist vorbei, und es gibt eine Vielzahl von Modellen und Erklärungsansätzen für alle möglichen Probleme, die mehr oder weniger auf der Detailebene angesiedelt sind. Der Trend geht mehr in Richtung einer Diversifizierung als zu einheitlichen allgemeinen Modellen. Viele dieser Theorien und Modelle mit eher begrenzter Reichweite sind für die Analyse empirischen Materials in ähnlichen Feldern relevant“ (FLICK 2007, S. 75).

Geographen wie REUBER (1999) und andere Sozialwissenschaftler richten den Fokus ihrer methodologischen Überlegungen in Richtung der sogenannten „interpretativ-verstehenden Handlungsforschung“ (REUBER 1999, S. 41f), oder auch dem „hermeneutischen Prozess“ des Sinnverstehens (REUBER & PFAFFENBACH 2005, S. 114f)³⁵¹. Einige Annahmen dieser hermeneutischen Forschungsrichtung werden im Rahmen der vorliegenden Arbeit übernommen. Vor diesem theoretisch-methodologischen Hintergrund wird unter anderem davon ausgegangen, dass Forscher nicht in der Lage sind, „ihre Beobachtungsobjekte ‚wirklich‘ (objektiv) zu erkennen“ (ebd. S. 16). Im Gegensatz dazu wird die Auffassung vertreten, dass die empirische Datengrundlage vielmehr aufgrund subjektiver (und eben nicht nur objektiver) Sachverhalte begründet wird. Die Rede ist dabei von „subjektiven Konstruktionen“ (REUBER 1999, S. 43). Mitunter wird hierbei (in Anlehnung an den Soziologen und Gesellschaftstheoretiker Anthony Giddens) auch von ‚doppelter

³⁵⁰ Vgl. dazu ebenfalls REUBER & PFAFFENBACH (op cit, S. 114f und vor allem auch S. 118). Im Rahmen dieses Abschnittes wird vor allem den Annahmen dieser beiden Autoren gefolgt, wobei auch die theoretischen Überlegungen von REICHERTZ (1999) über Probleme der qualitativen Sozialforschung ebenfalls einfließen. Ziel hierbei ist, die verwendeten Datenerhebungsverfahren in einen theoretisch-methodologischen Hintergrund einzubetten, dabei aber auch eine Brücke zu einigen Überlegungen, die im theoretischen Kapitel der vorliegenden Arbeit bereits formuliert wurden, herzustellen – unter anderem zur Frage der Wertfreiheit in der Forschung und der Produktion von Erkenntnissen (vgl. z.B. Abschnitt 2.1.1). Für umfassende Abhandlungen über diverse traditionelle Methoden der qualitativen Sozialforschung sei an dieser Stelle auf die im vorherigen Abschnitt bereits erwähnte einschlägige Fachliteratur und entsprechende Handbücher verwiesen. Siehe dazu ebenfalls auch die in (REUBER 1999, S. 41) erwähnte Literatur.

³⁵¹ Begrifflich wird diese Forschungsrichtung auch als „Sinnverstehen sozialen Handelns“ erfasst (KRUKER & RAUH 2005, S. 23). Stellt man die Fachdisziplin Geographie in den Vordergrund, wird mitunter („*lato sensu*“) auch von „*qualitativ-verstehender Humangeographie*“ (REUBER & PFAFFENBACH 2005, S. 115) gesprochen. Ausführlicher zum Thema der sinnverstehenden empirischen Forschung siehe die dementsprechenden Beiträge in dem bereits erwähnten Sammelband von HITZLER et al (1999), insbesondere die Beiträge von Hans-Georg Soeffner (S. 39ff) und von Jo Reichertz (S. 319ff).

Hermeneutik‘ oder „doppelter Subjektivierung“ des Forschungsmaterials gesprochen (REUBER 1999). Damit wird gemeint, dass Forscher „bei der Auswertung von Quellen oder Interviews bereits Interpretationen“ interpretieren (ebd. S. 42).

Qualitative Sozialforschung wird dabei offensichtlich und ausdrücklich als „subjektive Forschung“ verstanden (ebd. S. 41). Vor dem Hintergrund des interpretativen Verstehens wird dann die Frage der *Wahrheit* in der Masse relativiert (etwa im Vergleich zum früheren positivistischen Weltbild der Aufklärung), indem man dabei von der Prämisse ausgeht, dass es nicht nur bei der Erstellung der Datengrundlagen, sondern auch bei der Auswertung der Daten und Informationen sowie bei der Interpretation von Sachverhalten *keine absolute Wahrheit* geben kann, „sondern nur Wahrheitsähnlichkeit“ (ebd. 42). In diesem Zusammenhang gilt dann für die Geographen Paul Reuber und Carmella Pfaffenbach:

„Die Wissenschaften produzieren mit ihren Methoden keine letztlich ‚richtige‘ Erkenntnis, schon gar nicht im Sinne einer objektiven Wahrheit“ (REUBER & PFAFFENBACH“ (2005, S. 16).

Die Anwendung qualitativer Erhebungsverfahren vor dem Hintergrund „hermeneutischer Weltdeutungen“ (REUBER 1999, S. 43) oder „sinnverstehenden Sozialhandelns“ hat einige Vorteile, aber auch Schwierigkeiten und „blinde Flecken“ zu verzeichnen³⁵².

Als Vorteil kann man u.a. die gewonnene Freiheit (seitens des Forschers) für die „Suche nach neuen Wegen“ (REICHERTZ 1999, S. 333) benennen, aber auch die Möglichkeit des Einsatzes eigener Kreativität – indem z. B. der Anspruch auf absolute Wahrheit rechtzeitig aufgegeben wird. Als vorteilhaft kann man ebenfalls auch die Tatsache sehen, dass man sich dabei nicht verpflichtet fühlen muss, streng standardisierte Methoden zu verwenden. Anstatt sehr standardisierter Methoden greifen die von REICHERTZ (1999, S. 333) erwähnten Strategien der von ihm selbst so genannten „reflexiven Wissenssoziologen“ (ebd. S. 334)³⁵³, um Gültigkeitsansprüche für ihre Behauptungen zu schaffen. Dabei benennt REICHERTZ (op cit) drei Hauptstrategien (I, II u. III), wobei eine von diesen (III) in drei weiteren Fallgruppen aufgeteilt wird (dazu REICHERTZ op cit, S. 334):

(I) Die Begründung durch persönliches Charisma. Dabei wird der Erkenntnissprung „nicht als Ergebnis von Arbeitsprozessen betrachtet (...), sondern als genialischer Akt, der nur der jeweiligen Person möglich war“ (ebd. S. 335);

(II) Die Begründung durch den wissenschaftlichen Diskurs, d. h. man vertraut auf einen (wissenschaftlichen) Diskurs und verzichtet dabei auf den Verweis auf

³⁵² Für eine etwas detailliertere Darlegung über die „blinden Flecken“ qualitativ-verstehender Forschungsmethoden siehe REUBER & PFAFFENBACH“ (2005, S. 115f).

³⁵³ Zu den zentralen Annahme der sogenannten „reflexive Wissenssoziologie“ gilt, dass der Wissenschaftler, z. B. bei der empirischen Forschung, keinen Anspruch auf „exklusiven Zugang zu gültigen Aussagen“ haben kann, nicht zuletzt auch, weil Verfechter dieser reflexiven Wissenssoziologie davon ausgehen, dass „es keinen Durchblick auf die ‚Wirklichkeit‘“ gibt. Letztendlich baut der Wissenschaftler seine Deutungen der Welt (so REICHERTZ) ausgehend von bereits bestehenden Deutungen, die wiederum gesellschaftlich (und *innerhalb der Welt des Wissenschaftlers*) gebaut worden sind (REICHERTZ 1999, S. 327).

Verfahren, um das, was als gültige Erkenntnis vorgestellt wird, zu rechtfertigen (ebd. S. 337),

(III) Die Begründung durch Verfahren. Wie der Name dieser Strategie schon sagt, handelt es sich dabei um Versuche, Forschungsergebnisse mit Hilfe spezifischer Verfahren zu legitimieren, insbesondere diejenigen Methoden, die anerkannt und wissenschaftlich etabliert sind (vgl. ebd. S. 335). Die drei Variationen, die sich innerhalb dieser dritten Strategie finden, wurden von REICHERTZ (1999, S. 335) folgendermaßen formuliert:

- „(a) Rechtfertigung mit Hilfe der Methoden der phänomenologischen Reduktion,
- (b) Rechtfertigung mit Hilfe des Verfahrens der Methoden-Triangulation und
- (c) Rechtfertigung mit Hilfe der Methoden ‚datengestützter Perspektivenkonstruktion.‘“³⁵⁴

Diese von REICHERTZ (1999) erwähnten drei Großstrategien (I, II u. III) der „reflexiven Wissenssoziologien“ sind allerdings auch bei der üblichen qualitativen Forschung, welche von Sozialwissenschaftlern aus unterschiedlichen Fachdisziplinen realisiert wird, zu finden³⁵⁵.

Doch ganz unproblematisch scheinen Strategien I und II nicht zu sein. In den empirischen und analytischen Teilen dieser Dissertation wird näher ausgeführt und aufgezeigt, dass das Vertrauen auf bestehende wissenschaftliche Diskurse (Strategie Nr. II) und/oder die unkritische Wiedergabe von Annahmen prominenter Wissenschaftler (Strategie Nr. I) nicht unbedingt zur Generierung neuer Erkenntnisse über die untersuchten Forschungsobjekte beitragen können. Eher ist das Gegenteil der Fall: Die unkritische Wiedergabe von Aussagen prominenter Persönlichkeiten und von ungeprüften Annahmen von Beteiligungsforschern (siehe vorherige Fn.) trägt zu einer schnelleren Verbreitung eines wissenschaftlichen Diskurses bei und generiert dadurch Deutungsmuster, welche dann die Realisierung einer kritischen Forschungsarbeit (die sich an andere wissenschaftliche Diskurse anlehnt)

³⁵⁴ Für Einzelheiten dieser drei Varianten der Strategie (III) siehe REICHERTZ (1999, S. 335f).

³⁵⁵ Es seien an dieser Stelle zwei Beispiele genannt, die den untersuchten Fall von Porto Alegre betreffen und dabei den Strategien I und II entsprechen: Indem der prominente Philosoph und Gesellschaftstheoretiker Cornelius Castoriadis zu Beginn der 1990er Jahre den Bürgerhaushalt von Porto Alegre gelobt hat und dabei gesagt haben soll, dass dieser berühmte Prozess der Bürgerbeteiligung nah an den von ihm vertretenen Prinzipien einer „autonomen Gesellschaft“ liegen würde (vgl. SOUZA 1998, S. 25), wird diese Behauptung von Castoriadis immer wieder von SOUZA selbst weitergegeben (siehe z.B. SOUZA op cit; SOUZA 2000a, S. 284 sowie SOUZA 2002, S. 446), obwohl Castoriadis selbst niemals den Bürgerhaushalt von Porto Alegre untersucht hat. Castoriadis hatte sich lediglich allgemein über den Bürgerhaushaltsprozess informieren lassen (im Rahmen eines kurzen Aufenthaltes in Porto Alegre), wie z.B. aus SOUZA (2002, S. 446) deutlich abzuleiten ist. Ein weiteres Beispiel auch in direktem Bezug auf den Bürgerhaushalt von Porto Alegre lässt sich in FARIA (2005, S 154-155) finden. Diese Autorin untersucht dabei zwar Prozesse der Bürgerbeteiligung im Bundesland Rio Grande do Sul, doch die Annahmen der Fachliteratur über den Bürgerhaushalt von Porto Alegre werden von ihr als gültig akzeptiert und dienen als Ausgangspunkt für weitere Forschungsvorhaben. Es gilt dabei für die Autorin nicht zu erforschen, ob die in der Fachliteratur verbreiteten Annahmen richtig sind, sondern hauptsächlich zu überprüfen, ob sie für das gesamte Bundesland Rio Grand do Sul übertragbar sind.

erschweren. Dadurch wird auch die Generierung neuer Erkenntnisse über ein gegebenes Forschungsobjekt erschwert (mehr dazu Abschnitt 4.6.2.1).

Das zentrale Problem der ersten und zweiten Strategie liegt nicht nur an den oben bereits erwähnten Punkten und auch nicht daran, dass hier „Unwahrheiten“ verbreitet werden könnten, sondern insbesondere darin, dass manche Forscher sich nicht mehr verpflichtet fühlen, bestehendes Wissen kritisch zu überprüfen bzw. zu hinterfragen.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurde immer wieder versucht, bei Interviews mit Experten und Bewohnern aus Porto Alegre, bestimmte in der Fachliteratur verbreitete Annahmen zu überprüfen. Nicht selten waren die Fälle, in denen die Antworten der interviewten Personen tatsächlich weitgehend mit den Angaben der Fachliteratur übereinstimmten. Doch ein Forscher, der die Annahmen der Fachliteratur mit den Antworten einiger Interviewpartner als übereinstimmend bestätigt und diese dann als „endgültige Wahrheit“ übernimmt, übersieht dabei, dass die Annahme aus der Literatur oft nichts anderes als Wiedergabe von Informationen aus Interviews darstellt. Dieser auf den ersten Blick harmlose Sachverhalt dient in der Tat als Grundlage eines in Porto Alegre prominent gewordenen politischen Diskurses: Der Bürgerhaushaltsdiskurs, der *Aussagen* über sich produzieren und reproduzieren lässt³⁵⁶. In diesem Sinne würden viele Forscher in die Irre geführt, falls sie ohne weitere Nachforschungen auf den Bürgerhaushaltsdiskurs vertrauen würden³⁵⁷. Das gilt auch für andere untersuchte Sachverhalte in Porto Alegre, wie z. B. für die Frage der Bürgerbeteiligung in der Sozialwohnungsbaupolitik oder in der Stadtplanung ganz allgemein.

Eine der Möglichkeiten, diesen „Kreislauf“ zu durchbrechen, ist die Kombination unterschiedlicher Forschungsmethoden, z.B. nach dem Verfahren der Methoden-Triangulation, welche vom Verfasser angewandt wurde³⁵⁸. Ausgehend von den hiermit erzielten Ergebnissen lässt sich feststellen, dass die dritte Strategie, welche nach REICHERTZ (1999) weiter oben beschrieben wurde, die geeignetste ist, um bestimmte Sachverhalte im Rahmen qualitativer Forschung zu erfassen, wobei auch auf die beiden weiteren Strategien nicht immer komplett verzichtet werden kann.

³⁵⁶ Zum Begriff der Aussagen, der im Zusammenhang mit Verfahren der Diskursanalyse verwendet wird, siehe KELLER (2007, S. 63f), KELLER (2008a, S. 234) und vgl. auch Abschnitt 4.6.2.2. Angesichts der sehr großen Anzahl der im Rahmen dieser Arbeit berücksichtigten Veröffentlichungen wurde vermieden, bekannte Verfahren der Diskursanalyse zu verwenden. Die Verwendung von Kodierung, Kategorienbildung oder Aussageanalyse (wie dies beispielhaft von LINK 2006, S. 426f realisiert wurde), wären in dieser Arbeit ein hoffnungsloses, sehr zeitaufwendiges (und damit kontraproduktives) Unterfangen gewesen. Der Verfasser der vorliegenden Arbeit ist nicht nur über die Existenz dieser Verfahren informiert, sondern er ist auch mit den zentralen diskurstheoretischen Annahmen in Anlehnung an Foucault vertraut (siehe dazu Abschnitt 3.2.1). Auch wenn in dieser Arbeit standardisierte Verfahren der Diskursanalyse vermieden wurden, werden bestimmte Begriffe und Kategorien der Diskursforschung und bestimmte diskurstheoretische Annahmen verwendet. Diese fließen vor allem in den analytischen Teil der Arbeit ein (siehe z.B. Unterkapitel 4.6 und 4.7).

³⁵⁷ In der ersten Feldforschung, die ihm Rahmen der vorliegenden Arbeit in Porto Alegre durchgeführt wurde, war dieser beschriebene Sachverhalt für den Verfasser noch nicht so „transparent“ wie er später (d. h. vor allem nach der weiter oben angekündigten Wende in der Forschungsperspektive im Jahr 2007) geworden ist.

³⁵⁸ Zu den einzelnen verwendeten Methoden siehe vorherigen Abschnitt 4.1.1. Zum Begriff der Triangulation siehe u. a. ROTHFUSS (2006, S. 116) und FLICK (2007, S. 519f).

Gefragt ist nicht die *eine* oder die *andere* Methode, sondern die Kombination *vieler* Methoden, eine „gesunde“ Dosis von *Skepsis*, eine *kritische Einstellung* gegenüber geltenden, oder „festen Wahrheiten“, und nebenbei auch viel Motivation für die *Überprüfung* (z. B. mit Hilfe unterschiedlicher Verfahren) von aus der Literatur und auch durch Interviews gewonnenen Informationen. Vor diesem Hintergrund spielt auch *Selbstkritik* eine Rolle: Es ist zu erwarten, dass der Forscher *Zweifel* in den Prozess des Verstehens einfließen lässt und dabei auch seine eigenen Vorurteile überprüft. Auch darauf hat HITZLER (2002) bereits hingewiesen. Es gilt letztendlich die Ansicht, dass es „eine quasi objektive Wirklichkeit (...) im Kontext sozialer Interaktion nicht [gibt], sondern nur eine Vielfalt unterschiedlicher Sichtweisen“ (REUBER & PFAFFENBACH 2005, S. 115).

Wenn es also in diesem Abschnitt um die Frage der Einbettung der Methoden in die Theorie geht, lässt sich abschließend feststellen, dass sich nicht alle im Rahmen der Arbeit verwendeten Verfahren eindeutig in die eine oder andere theoretische Richtung einordnen und anpassen lassen. Die Verwendung eines Methodenmixes und auch von unterschiedlichen theoretischen Ansätzen wie im Fall der vorliegenden Arbeit bringt das Risiko mit sich, dass bestimmte Perspektiven miteinander vermengt werden, auch wenn sie (zumindest teilweise) erkenntnistheoretisch nicht kompatibel sind. Dieses Problem ist in der qualitativen Sozialforschung bereits bekannt (REUBER & PFAFFENBACH 2005, S. 210). Dieses Risiko wurde im Rahmen der vorliegenden Arbeit in Kauf genommen. Der Verfasser hat dabei eher einen „dritten Weg“ (REUBER & PFAFFENBACH 2005) bevorzugt, etwa nach dem Motto des deutschen Journalisten Bernhard Bartsch, der behauptet: „[I]m Streit lernt man mehr über einander als in höflichen Podiumsdiskussionen“³⁵⁹. Folgt man bspw. den theoretischen Überlegungen des deutschen Politikwissenschaftlers Peter Zima (dazu Abschnitt 2.4) können auch konträre Ansichten voneinander profitieren, z.B. wenn sie in Dialog miteinander treten. Im Dialog können sie ggf. ihre extremen Positionen korrigieren. In Übereinstimmung mit diesen Auffassungen des Journalisten Bernhard Bartsch und von Peter Zima geht der Verfasser der vorliegenden Arbeit davon aus, dass die Verwendung der unterschiedlichen methodologischen Verfahren und die Berücksichtigung mehrerer theoretischer Sichtweisen ein vielversprechender Versuch ist, nicht nur eine einseitige Herangehensweise, sondern auch einseitige Schlussfolgerungen zu vermeiden. Neben dieser Ansicht steht selbstverständlich auch die Erkenntnis, dass weder *die perfekte Theorie* noch *die perfekte Methode* existieren. Was letztendlich bleibt ist die *Notwendigkeit*, die Perspektive der „Notwendigkeit von Ungenauigkeiten“³⁶⁰ zu akzeptieren.

³⁵⁹ Bernhard Bartsch ist ein deutscher Wirtschaftsjournalist und Chinakorrespondent für mehrere Zeitungen in Deutschland unter anderen auch für die Stuttgarter Zeitung. Dieses obige Zitat wurde aus dem Leitartikel („Mehr als Schwarz oder Weiß“) der Stuttgarter Zeitung von 12 September 2009 entnommen.

³⁶⁰ Vgl. dazu REICHERTZ (1999, S. 329).

4.2. „Stadtentwicklung“ und Stadtplanung im Munizip Porto Alegre: Ein historischer Abriss.

„Es würde sich lohnen, einen Blick in die Vergangenheit zu werfen, um sich zu vergewissern, dass der Diskurs, welchen man in den Medien in Gang gesetzt hat, um die Fragen der Gasse und der Arbeiterviertel zu behandeln, sich im Laufe der Zeit kaum verändert hat“ (RIGATTI 1993, S. 89)³⁶¹.

Weil Stadtplanung (neben Bürgerbeteiligung) ein zentrales Anliegen der vorliegenden Arbeit ist, ist es notwendig, auch bei diesem Thema die historische Entwicklung zu berücksichtigen. Deshalb wird in diesem Abschnitt ein relativ kurzer historischer Abriss der Planungspolitik von Porto Alegre geliefert. Der Blick richtet sich hierbei insbesondere auf den Zeitraum ab Beginn des 20. Jahrhunderts bis etwa Ende der 1980er Jahre, wobei nur ausgewählte Aspekte der lokalen Politik berücksichtigt werden, nämlich diejenigen, welche einen eindeutigen, direkten Bezug zur Frage der Stadtplanung haben, und insbesondere diejenigen, die im Zusammenhang mit den im Kap. 4 untersuchten und analysierten Themen stehen³⁶². Es werden hier also vor allem ausgewählte Planungsmaßnahmen betrachtet, welche die Entwicklung der Stadt Porto Alegre im Laufe des 20. Jahrhunderts maßgeblich beeinflusst haben – und ggf. noch bis heute von gewisser Bedeutung für diese Stadt sind –, wobei nebenher auch die politisch-ideologischen Hintergründe der Planung bzw. die städtebaulichen Leitbilder berücksichtigt werden. Ein Thema, welches für die vorliegende Arbeit von Bedeutung ist, betrifft die Rolle, welche unterschiedlichen sozialen Gruppen im Rahmen von Planungsprozessen bei der Vertretung ihrer spezifischen Interessen spielen. In diesem Sinne erfolgt am Ende dieses Abschnittes eine etwas ausführlichere Abhandlung zu diesem Thema, wobei die dort angestoßenen Diskussionen im Rahmen dieses Kapitels bei weitem nicht ausgeschöpft werden können.

In Übereinstimmung mit RIGATTI (1993) und anderen gelesenen Autoren (s. u.) wird hier davon ausgegangen, dass in der Planungspolitik von Porto Alegre eine gewisse Kontinuität und Pfadabhängigkeit zu erkennen sind. Es wird dabei auch die Auffassung vertreten, dass die Berücksichtigung einiger historischer Faktoren dem

³⁶¹ Freie Übersetzung von R. M. Hier bezieht sich RIGATTI (1993) sowohl auf die baulichen Reformen, die zum Ende des 19. und Beginn des 20. Jahrhunderts in Porto Alegre durchgeführt worden sind, wie auch auf jüngere Prozesse aus den späten 1980er Jahren. Seiner Auffassung nach verwendete man noch in den 1990er Jahren ähnliche Begründungen und Rechtfertigungen wie damals, um bestimmte städtebauliche Interventionen politisch zu legitimieren. Es geht in dieser zitierten Veröffentlichung vor allem um die Kritiken von RIGATTI hinsichtlich der Begründungen, welche Regierungen und Vertreter elitärer Klasseninteressen finden, um mit Hilfe von normativen Vorgaben und konkreten städtebaulichen Interventionen ihre Vorhaben durchzusetzen, auch wenn dabei die arme Bevölkerung weg von den reichen Stadtteilen in die weiter entfernte Peripherie umgesiedelt werden muss (vgl. ebd. S. 88f).

³⁶² Die Entwicklung von Porto Alegre in historischer Hinsicht wurde bereits von anderen Autoren mehrfach beschrieben (siehe z. B. SINGER 1977, S. 147ff; MONTEIRO 1995, S. 21f; SOUZA & MÜLLER 1997; BORBA 1998, S. 57f, SOSTER 2001, u. a. m.). Diese Autoren haben in ihren Ausführungen auch oft unterschiedliche Themen (politisch-ideologische Hintergründe, städtebauliche Leitbilder, wirtschaftliche Faktoren etc.) berücksichtigt, daher muss an dieser Stelle darauf nicht mehr ausführlich eingegangen werden. Auch Themen der jüngeren Planungspolitik (d. h. ab den 1990er Jahren bis heute) müssen ebenfalls an dieser Stelle nicht erwähnt werden, denn sie werden später im Rahmen der vorliegenden Arbeit ausführlich untersucht und analysiert (siehe z.B. Unterkapitel 4.4).

Verständnis der „gegebenen Stadt“ und ggf. auch der Erklärung bestimmter Sachverhalte im Rahmen der heutigen Stadtplanungspolitik dienen kann³⁶³.

Porto Alegre wurde – primär aus strategischen Gründen – im Jahre 1772 von den Portugiesen auf einer Halbinsel am Ufer des Flusses Guaíba gegründet. Von dort aus entwickelte sich die Stadt entlang bestehender Wege und Pfade, die zu kleineren Siedlungen im Hinterland führten, allmählich in Richtung Osten. Diese Entwicklungsrichtung war auch durch die geographische Lage und die Topografie bedingt, d. h. durch natürliche Faktoren, die zum Teil bis heute in irgendeiner Weise die aktuelle Struktur der Stadt prägen³⁶⁴.

Bereits während den beiden ersten Dekaden des 20. Jahrhunderts wurde Porto Alegre – wie auch andere brasilianische Städte³⁶⁵ – unterschiedlichen städtebaulichen Maßnahmen unterworfen. Ziel bei diesen städtebaulichen Interventionen war insbesondere die *Sanierung der Stadt* an sich und zugleich auch die Anpassung deren Struktur an die „moderne Zeit“, unter anderem durch den Ausbau der Infrastruktur für Verkehr, Trinkwasser und Elektrizität aber auch durch die Begrünung bestimmter Stadtbereiche und nicht zuletzt auch durch die Kontrolle der Bevölkerungsdichte in der Altstadt.

In Rahmen ihrer „Stadtreform“ hat die damalige Regierung nicht nur unerwünschte wirtschaftliche Aktivitäten und Funktionen (z.B. *Casinobars*, Bordelle und andere Vergnügungshäuser, aber auch bestimmte Wohnungsarten, wie die traditionelle Zimmervermittlung in den sogenannten *Cortiços* und *Casas de cômodo*) im Zentrumsbereich verboten, sondern sie hat auch eine allmähliche Umsiedlung bestimmter Bevölkerungsgruppen – speziell die Arbeiter bzw. Angehörige unterer sozialer Schichten – an den Rand der Stadt gezwungen (vgl. MONTEIRO, 1995, S. 61f u. S. 88f; XAVIER 2003, S. 78). Urbanisierung, „Hygienisierung“ (*higienização*) und „Ausschmückung“ (*embelezamento*)³⁶⁶ der Stadt waren untrennbare

³⁶³ Allein durch die Berücksichtigung der Fachliteratur und einfache Beobachtungen ist leicht festzustellen, dass beispielweise nicht nur die im Laufe der Zeit entstandene Flächenausdehnung von Porto Alegre, sondern auch ihre heutige „physische Konfiguration“ (breitere Straßenachsen, vertikalisierte Bebauung, Existenz von Grünanlagen, Gewinnung von Baugelände über die Ufer des Guaíbaflusses, etc.) stark von bestimmten städtebaulichen Leitbildern der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts beeinflusst wurde. Die heutige Stadt ist in der Tat ein Produkt ehemaliger städtebaulicher Interventionsmaßnahmen, die nach bestimmten – und sich ständig verändernden – Leitbildern der Planung ausgedacht und umgesetzt worden sind (vgl. z. B. NYGAARD 2005).

³⁶⁴ Allein wegen der Existenz des Flusses Guaíba – mitunter auch *Lago Guaíba* (See Guaíba) genannt – konnte die Stadt nicht nach Westen wachsen. Auch die vielen Hügel im Süden und Südosten der Kommune dienen als Hindernis für die Besiedlung. Für weitere Informationen über die Gründung und historische Entwicklung von Porto Alegre siehe u. a. MONTEIRO (1995, S. 21ff); MORORO (2003, S. 12f und 62f) sowie ROCCA (2009, S. 464ff).

³⁶⁵ Siehe dazu den von Lúcia Lippi de Oliveira herausgegebenen Sammelband aus dem Jahr 2002, darin speziell die Beiträge von MOTTA (2002, S. 194ff) und von OLIVEIRA (2002, S. 156f). Vgl. auch VILLAÇA (1999); MARICATO (2000, S. 150f u. 2002, S. 16f) und LEITE (2001).

³⁶⁶ Unter *embelezamento* versteht man in diesem Zusammenhang die „künstlerische Gestaltung“ der Stadt u. a. durch den Bau symbolischer, architektonischer Monumente, aber auch durch die Einrichtung zentral liegender, grüner Anlagen bzw. öffentlicher Parks und Plätze. Nebenbei wurden allerdings auch andere Strategien verfolgt, wie z. B. die Vernichtung von illegalen und slumartigen Siedlungen aus bestimmten Stadtbereichen (vgl. VILLALA 1999, S. 193), welche ohnehin von

Schlagwörter, die von damaligen Stadtplanern und Entscheidungsträgern oft verwendet wurden, um ihre städtebaulichen Interventionen zu legitimieren und somit auch die Durchsetzung der Interessen einer wachsenden Mittelschicht zu ermöglichen (Vgl. SOUZA & DAMASIO 1993, S. 133; ROVATI 1993, S. 235). Als „Modell“ oder auch als „Inspirationsquelle“ für die Bauinterventionen in der bereits damals rasch wachsenden und sich verändernden Landeshauptstadt Porto Alegre diente vor allem die Stadt Paris, welche seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhundert als „Symbol der Moderne“ (SOUZA & DAMASIO 1993, S. 134) mit ihren breiten Boulevards galt. Nicht von ungefähr stand der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur damals bei den Interventionen im Vordergrund. Vor allem wurden die engen Gassen in breitere Straßen ausgebaut, einige von diesen in Hauptverkehrsachsen umgewandelt.

Die Historikerin Sandra Jatahy Pesavento stellte in ihren Untersuchungen fest, dass in den letzten Jahrzehnten des 19. und während den ersten beiden Dekaden des 20. Jahrhunderts Bauingenieure, Architekten, Mediziner und Strafrechtler mit ihren jeweils spezifischen und zeitgemäßen (Experten-)Diskursen begonnen und dadurch Politikern und Entscheidungsträgern dazu verholfen haben, ihre städtebaulichen Interventionen politisch zu legitimieren (vgl. PESAVENTO 1996, S. 381f).

Das was PESAVENTO (op cit.) für die ersten Dekaden des 20. Jahrhunderts feststellte, gilt vermutlich auch für spätere Zeitpunkte; zumindest herrscht zwischen den vielen Autoren, welche den Planungsprozess von Porto Alegre in historischer Hinsicht untersucht haben, weitgehend Einigkeit darüber, dass im Laufe der Zeit – zumindest bis in die 1980er Jahre – die grundsätzlichen Charakteristiken der Planung weitgehend erhalten geblieben sind (vgl. z.B. FERRETTI 1993; SOUZA & DAMASIO 1993; MONTEIRO 1995; ALMEIDA 2004; NYGAARD 2005;), obwohl die brasilianischen Planer während des 20. Jahrhunderts durchaus von mehreren unterschiedlichen theoretischen „Strömungen“ beeinflusst worden sind. NYGAARD (2005) zum Beispiel hat in seinen Untersuchungen des Planungsprozesses von Porto Alegre während des 20. Jahrhunderts die Existenz von vier unterschiedlichen Planungskonzeptionen (die er auch als „Planungsdoktrinen“ bezeichnet) erkannt³⁶⁷. Dabei stellte NYGAARD selbst fest, dass diese vier städtebaulichen Leitbilder zwar ihre ganz spezifischen Charakteristika hatten, wobei sie sich nicht gegenseitig ausgeschlossen haben. Im Gegenteil, sie haben sich in bestimmten Punkten ergänzt, indem die darin vertretenen *Thesen* – d. h. die „Doktrinen“, Behauptungen, Grundideen, ideologischen Werte, etc.³⁶⁸ – untereinander sehr ähnlich waren (vgl.

Angehörigen der mittleren und oberen Sozialschichten als unattraktives und hässliches Gebilde angesehen werden, dementsprechend unerwünscht sind und heftig kritisiert werden.

³⁶⁷ Im Einzelnen benennt er diese als Positivismus, Modernismus, „Lebret’s Lehre“ (*doutrina do Padre Lebret*) und SERFHAU (*Serviço Federal de Habitação e Urbanismo*). Für die Charakteristiken jeder dieser „Doktrinen“ siehe NYGAARD (2005, S. 55).

³⁶⁸ Im Sinne der diskurstheoretischen Überlegungen von Reiner Keller könnte man das, was NYGAARD (2005) „*Thesen*“ benennt, ggf. auch als *Deutungsmuster* bezeichnen (zu diesem Begriff siehe KELLER 2007, S. 104). Jedenfalls bezeichnen die vielen „Thesen“, welche Paul D. Nygaard konsequent verfolgt und aufgelistet hat (z. B. NYGAARD 2005, S. 214f) zweifelsohne *Kategorien*, die durchaus repräsentativ für den „Diskurs der Moderne“ sind, ein Diskurs welcher die Planungsgeschichte Brasiliens im 20. Jahrhundert maßgeblich beeinflusst (siehe dazu u.a. PESAVENTO 1996 u CUNHA 2005)

NYGAARD 2005, S. 109f). Gemeinsamkeiten dieser vier theoretischen „Strömungen der vertretenen *Thesen*“ waren unter anderem (hier sehr zusammengefasst dargelegt):

- die Idee von Rationalität, Objektivität bzw. Neutralität des Wissenschaftlers bei der Produktion von Wissen;
- der Glaube an die Fähigkeit der Wissenschaft (bzw. des planenden Experten) zur Herstellung der „Ordnung“ und Förderung von ungehindertem Fortschritt (dies meistens als wirtschaftliches Wachstum verstanden, ganz im Sinne kapitalistischer Prinzipien) und an die Möglichkeit der Zukunftsvorhersage;
- Überbewertung der Rolle des Experten und Missachtung des Wissens des normalen Menschen, etc.

Die von NYGAARD (op cit) erstellte Liste der unterschiedlichen „Thesen“, die als theoretisch-ideologische Orientierung des Planungsprozesses von Porto Alegre galten, ist sehr lang (vgl. NYGAARD, 2005, S. 214f). Diese sind jedoch für dieses Kapitel nicht von großem Belang. Wichtig hierbei ist vielmehr die Feststellung, dass die Planung in Porto Alegre (wie auch woanders) keineswegs in einem ideologischen Vakuum stattfand und stattfindet. Oft werden Inspirationen aus dem Ausland bezogen, wobei in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts vor allem westeuropäische Städte als Vorbild für die „Modernisierung“ und „Zivilisierung“ der brasilianischen Städte dienten (vgl. u.a. PESAVENTO 1996 u. ABREU FILHO 2006). Konzeptionell galten nicht nur die positivistischen Ideen von Auguste Comte, sondern auch die reformistischen, städtebaulichen Interventionen (hygienische Reform), welche vom Pariser Bürgermeister Haussmann in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts umgesetzt worden waren³⁶⁹. Später sind auch die funktionalistischen Ideen von Le Corbusier in die Planungskonzeption integriert worden. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ließen sich die brasilianischen Architekten auch durch Ideen aus Nordamerika inspirieren (vgl. ROVATI 2003, S. 148; ALMEIDA 2004, S.29 sowie BAIERLE 2005 S. 10). Die radikale Vertikalisierung der Gebäude ist ein Zeichen für die Annäherung an städtebauliche Konzepte aus den USA („Amerikanisierung“).

All das, was für Porto Alegre oben beschrieben wurde, gilt selbstverständlich auch für viele andere brasilianische Großstädte und lässt sich unter dem Stichwort *Modernismus* zusammenfassen, denn die Reformen, von denen gesprochen wurde, gelten als Ausgangspunkt für die Umsetzung dessen, was man später „städtebaulicher Modernismus“ (*urbanismo moderno*) nannte. In diesem Zusammenhang schrieb die brasilianische Architektin und Stadtforscherin Ermínia Maricato:

„Die Stadtreformen, welche Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts in vielen brasilianischen Städten realisiert wurden, dienten als Grundlage für einen städtebaulichen Modernismus, a la Peripherie. Sanierungsmaßnahmen wurden durchgeführt, um Epidemien zu beseitigen. Zugleich wurde auch die landschaftsmalerische Gestalt (embelezamento paisagístico) der Stadt gefördert und parallel dazu wurden ebenfalls auch die Grundlagen für die Entwicklung eines immobilien kapitalistischen Marktes geschaffen. Die von diesem Prozess

³⁶⁹ Spezifischer zu den Stadtreformen in Paris während der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts siehe z.B. REIBORN 1996, S. 24f.

ausgeschlossene Bevölkerung wurde in die Stadtperipherien und zu den Hügeln (morros) verdrängt. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo und speziell Rio de Janeiro sind Städte, die solchen Veränderungen unterworfen waren – Veränderungen, welche damals Sanierung, embelezamento und soziale Segregation miteinander vereinten“ (MARICATO 2002, S. 17).

In der Tat wird in der Literatur von mehreren Autoren berichtet, dass die Prioritäten damaliger Regierungen und Entscheidungsträger nicht in erster Linie auf die Bekämpfung von sozialer Not ärmerer und ausgeschlossener sozialer Gruppen ausgerichtet waren. Die „(Stadt)Reformen“³⁷⁰ von damals verfolgten – so die kritische Auffassung vieler Autoren – primär das Ziel, eine Grundlage für die Entwicklung des kapitalistischen Systems zu schaffen (vgl. u. a. MONTEIRO 1995, S. 81; PESAVENTO 1996; und MARICATO 2002, S. 17)³⁷¹. Dabei wurden die hier genannten sozialen Gruppen eher als das Problem selbst angesehen und als solches sollten sie „bekämpft“ werden, vor allem weil sie als Individuen galten, welche tendenziell von den Normen und moralischen Werten einer sich nach europäischen Standards „zivilisierenden“ Gesellschaft abwichen. (Mehr dazu in MONTEIRO 1995, S. 81f. Vgl. auch VILLAÇA 1999, S. 203).

Ein in diesem Abschnitt noch zu erwähnender Punkt betrifft die Frage der Unterschiedlichkeit von Interessen und Betroffenheit der gesellschaftlichen Gruppen im Rahmen von städtebaulichen Maßnahmen, wobei hier zunächst vor allem zwei ausgewählte, gegensätzlich zu einander stehende Gruppen berücksichtigt werden, wie im Folgenden dargelegt wird.

Ausgehend von der gelesenen Literatur lässt sich feststellen, dass z. B. die unterprivilegierten sozialen Gruppen der Gesellschaft eine untergeordnete, zweideutige Stellung im Rahmen öffentlicher städtebaulicher Interventionsmaßnahmen einnehmen und dementsprechend beeinträchtigt werden: Einerseits erscheinen sie oft – zumindest in den politischen Diskursen und auch im Text des Gesetzes – als Zielgruppen öffentlicher Maßnahmen, welchen geholfen werden soll (vgl. MARICATO 1997a, speziell S. 124), andererseits werden sie (von einigen kritischen Autoren) eher als Opfer öffentlicher Baumaßnahmen gesehen, da sie dadurch gezwungen werden, bestimmte Normen zu respektieren und dabei ihren

³⁷⁰ Aus einem heutigen kritischen Blickwinkel würde man die damals implementierten Maßnahmen nicht als Stadtreform bezeichnen. Wenn überhaupt, dann als „städtebauliche Reform“, denn es ging damals vor allem um die Veränderung der physischen Struktur der Stadt (insbesondere durch die Verbreiterung von Straßen). Dadurch sollte sich dann die Lebensqualität der Bewohner verbessern, also als Folge einer Umgestaltung der städtischen Räume. Stadtreform, wie man sie heutzutage versteht (vgl. Abschnitt 2.2.3.1), hat vor allem einen viel stärkeren sozialen Charakter. Zumindest in normativer Hinsicht und vor bestimmten theoretischen Hintergründen spielt der Bau von Verkehrsinfrastruktur – insbesondere wenn es um die Gewährleistung von Mobilität für den motorisierten, individuellen Verkehr geht – eher eine sekundäre Rolle.

³⁷¹ Diese Interpretation scheint die damaligen dominierenden gesellschaftlichen Interessen weitgehend zu treffen, denn auch mehrere andere Autoren, welche ebenfalls über dasselbe Phänomen der damaligen „Stadtreformen“ – sowohl in Porto Alegre wie auch woanders – berichten, tendieren dazu, diese Behauptungen zu bestätigen (Vgl. MOTTA 2002, S. 200f; RESENDE 2002, S. 258; XAVIER 2003, S. 75f und ALMEIDA 2004, S. 24).

Lebensraum zu verlassen, um Platz für bestimmte Bauvorhaben frei zu räumen³⁷². Selbst die Wahl ihrer Wohnräume wird von den Bauverordnungen oft unterbunden.

Ganz anders als bei den Armen sieht dagegen die Stellung sozial privilegierter Gruppen aus – und hier insbesondere die Stellung von Vertretern des Immobiliensektors. Letztgenannte beteiligen sich erfolgreich nicht nur bei der Gestaltung der politischen Tagesordnung, sondern auch konkret bei der Durchsetzung ihrer Interessen, unter anderem durch Lobbyarbeit (ABREU FILHO, 2006, S. 304f) und Ausübung von „Druck“ (z. B. im Rahmen von Novellierungen der Bauvorschriften, wie im Fall des Stadtentwicklungsplanes), um ihre Interessen politisch durchzusetzen. Korporativistische Interessen (d.h. von ökonomischen Organisationen, speziell Immobilienbranche und Bausektor) werden fast immer erfolgreich verteidigt, wenn nötig durch politischen Druck direkt bei Organen der lokalen Regierung, wie bei dem Gemeinderat und Organen der Exekutive (vgl. z. B. GHEZZI 1990, S. 40, sowie ROVATTI 1993 u. 1996)³⁷³.

Die starke Verflechtung zwischen Planung, Politik und ökonomischen Interessen scheint ein „gewöhnlicher“ Sachverhalt zu sein – dies allerdings nicht nur in Porto Alegre. Dies lässt sich in der Literatur feststellen. In seiner Stellungnahme über das Engagement von Vertretern der Wohnungsbauindustrie in Porto Alegre vertritt der Architekt und Forscher João Rovati die Auffassung, dass dabei wohl „rational gehandelt“ wird. Es geht letztendlich um den Versuch, das Immobilienkapital wo immer möglich aufzuwerten. ROVATTIS zufolge wird bei den Wohnungsbauunternehmern derselben Logik gefolgt wie bei allen anderen kapitalistischen Industrien (vgl. ROVATTI 1993, S. 230). Das heißt, es geht letztendlich in erster Linie um Schaffung von Profit, vermeintlich nach freien Marktmechanismen. Es wundert daher nicht, dass Vertreter des Immobilienkapitals (Wohnungsbau, Straßenbau, etc.) bereits in der Zeit der großen städtebaulichen Reformen zu Beginn des 20. Jahrhunderts intensive Kontakte zu politischen Entscheidungsträgern gepflegt haben und dies noch heute tun. In den damaligen städtebaulichen Reformen der Stadt Rio de Janeiro (ab 1903), als diese noch Hauptstadt Brasiliens war, waren die Verflechtungen zwischen Politik und Wirtschaft so stark, dass Bürgermeister mitunter wechselhafte Rollen zwischen Bauunternehmern und Politikern eingenommen haben (vgl. MOTTA 2002). Ob dies in Porto Alegre ähnlich oder ganz anders abgelaufen ist, lässt sich auf Basis der hier gelesenen Literatur nicht direkt erschließen. Tatsache ist jedoch, dass im Laufe des 20. Jahrhunderts die Vertreter des Immobilienkapitals bei der Verteidigung ihrer Interessen immer sehr aktiv und oft erfolgreicher waren als andere, schwächer organisierte Interessengruppen³⁷⁴.

³⁷² Für eine tabellarische Darstellung eines kontinuierlichen Prozesses der Vertreibung ärmerer Bevölkerungsgruppen von zentralliegenden Stadtbereichen in Porto Alegre (z. B. seit der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts bis in die 1970 Jahre) siehe ALFONSIN (2000, S. 86).

³⁷³ Der Einfluss von Vertretern der Immobilienindustrie beim letzten Novellierungsprozess des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre (während der Jahre 2007-2009) wurde auch im Rahmen der vorliegenden Arbeit näher untersucht (mehr dazu im Abschnitt 4.5.4).

³⁷⁴ Siehe dazu z.B. die bereits erwähnten Veröffentlichungen von GHEZZI (1990); LIEDKE FILHO & FERRETTI (1993); ROVATTI (1993 u. 1996) und ALMEIDA (2004). Für den Fall der Stadt São Paulo

Wenn von Stadtplanung und insbesondere von Regulationen des Grundstücksmarktes die Rede ist, dann können die korporativen und wirtschaftlichen Interessen von Bauherren beeinträchtigt werden. Bei solchen Angelegenheiten engagieren sie sich sehr stark, um ihre Interessen zu schützen. Dabei geht es ihnen u. a. um das Erreichen einer höchstmöglichen *Geschoßflächenzahl* (GFZ/IA)³⁷⁵ und um die Vertikalisierung der Baubestände. In der Tat ist die Vertikalisierung des Baubestandes in allen Großstädten Brasiliens ein historischer und kontinuierlicher Prozess gewesen, ein Prozess, der noch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts begann und in den 1950er Jahren stark intensiviert wurde, sehr nach dem Vorbild nordamerikanischer Städte. Mit dem Prozess der Vertikalisierung ging fast gleichzeitig auch ein Prozess der „Elitisierung“³⁷⁶ einiger Stadtteile einher. Ein solcher Prozess der Elitisierung von bestimmten Stadtteilen in Porto Alegre wurde von XAVIER (2003) untersucht. Auf dieses Thema wird später noch näher eingegangen. Wichtig ist hier die Tatsache, dass Unternehmen des Wohnungsbausektors ihr Kapital bevorzugt in den bereits „elitisierten“ Stadtteilen investieren, oder auch in denjenigen, die sich im Elitisierungsprozess befinden – unter anderem, weil Wohnungen in diesen Stadtteilen von der oberen Mittelschicht sehr gefragt sind und daher die Kommerzialisierung der neuen Wohnungen weniger problematisch verläuft.

Mit der aktiven Einmischung in die Politik und der Einflussnahme auf die Gesetzgebung wird von den Bauherren die Gewährleistung eines positiven Investitionsklimas angestrebt, wobei die bereits erwähnte Erhöhung der Geschoßflächenzahl ein sicheres und probates Mittel zum Zweck darstellt. Angesichts des während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts extrem schnellen Vertikalisierungsprozesses von zentrumsnahen Stadtteilen (wie das krasse Beispiel des Stadtteils Petrópolis) muss davon ausgegangen werden, dass die Vertreter des Immobilienkapitals bei der Umsetzung ihrer Interessen in Porto Alegre sehr erfolgreich gewesen sind.

siehe unter anderem ROLNIK (1997). Letztgenannte Autorin ist der Auffassung, dass es bereits zur Zeit der großen städtebaulichen Reformen zum Beginn des 20. Jahrhunderts eine Interrelation zwischen spekulativen Interessen und öffentlichen Investitionen in städtischen Infrastrukturen gab. Dies sei feststellbar mittels einer bestehenden Korrelation zwischen der Eröffnung von Straßenachsen seitens der Regierung und der Parzellierung und dem Verkauf von Grundstücken seitens der Investoren – übrigens in Arealen außerhalb der Stadtbereiche bzw. auf Gelände, das noch ländlich geprägt war. Diese Logik der Abstimmung zwischen Straßenbau und gleichzeitige Parzellierung von privaten Grundstücken (unter idealen Bedingungen für die Wertsteigerung) wird noch heute überall in Brasilien und dementsprechend auch in Porto Alegre angewandt (mehr dazu in Abschnitt 4.5.1.2).

³⁷⁵ Die GFZ (auf Portugiesisch: *Índice de Aproveitamento* = IA) ist ein einfacher Index. Hiermit wird die Proportion zwischen Geschoßfläche und Grundstücksfläche (je Quadratmeter) festgelegt. Je höher der Index, desto grösser wird dann auch die zugelassene Geschoßfläche. In Porto Alegre variiert dieser Index von 0,5 bis 3,0. Auf einem Grundstück von 1000 m² Gelände mit einem GFZ von 3,0 wird eine Geschoßfläche von 3000 m² zugelassen. In der Regel führt solch ein hoher Index zu einer Super-Vertikalisierung der Bausubstanz, mit eventuellen negativen Konsequenzen für die Stadt. Hierfür kann die Überlastung von Infrastrukturen wie Wasser- und Abwasserkanalisation als ein krasse Beispiel genannt werden.

³⁷⁶ Dabei werden die Häuser immer größer und auch immer teurer, so dass das Wohnen in den Großstädten einen beträchtlichen Anteil der Einkommen der Familien in Anspruch nimmt. Mit der Elitisierung eines Stadtteils geht auch eine Abwanderung einkommensschwacher Familien in andere Stadtteile einher. Dieser Prozess wurde seit den 1990er Jahren in Porto Alegre spürbar beschleunigt (mehr dazu im Abschnitt 4.5.1.2).

Wie sieht es dann mit den Interessen der sozial unterprivilegierten Gruppen von Porto Alegre aus? Im Gegensatz zu den Interessen von Bauherren und Investoren aus den Wohnungsbausektoren, in deren Sinne das Gesetz oft verändert wurde, sind die Interessen der sozial Unterprivilegierten kaum berücksichtigt. Die ärmeren sozialen Gruppen, die in den Slumvierteln bzw. in den Favelas oder auch in den Mietskasernen leben, waren zwar immer wieder Thema im Rahmen politischer Diskussionen, jedoch wurden sie – als Gruppe – eher als das Problem angesehen, welches es zu beseitigen galt. Oft diente das Gesetz hier mehr um zu strafen und zu verdrängen, anstatt die Rechte der betroffenen sozial schwachen Gruppen zu wahren und sie zu legalisieren. Dies war der Fall bei den Städtebaureformen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, als die überfüllten Mietskasernen (*Cortiços*) im Zentrum zum Teil abgerissen und/oder mit sehr hohen Steuern belastet wurden, und so war es auch bei den öffentlichen Interventionsmaßnahmen der diktatorischen Regierung in den 1970er Jahren, als Slums in Zentrumnähe abgerissen wurden und die Bevölkerung in die weit entfernt liegende Peripherie zwangsmäßig umgesiedelt wurde (vgl. dazu z. B. unter anderen BAIERLE 1992, S. 38f; ALFONSIN 2000, S. 140f; SOSTER 2001, S. 136f sowie FURTADO 2003, S. 190f).

Es ist nochmal Décio Rigatti, der mit Bezug auf die Bauinterventionen der lokalen Regierung während des 20. Jahrhunderts und die damit einhergehenden Veränderungen der Stadt erinnert:

Diese mehrfachen Veränderungen sind Folgen der Gewalt, welche im Namen des ‚Gemeinwohles‘ dazu tendieren, den städtischen Raum (...) umzugestalten und anzupassen in Konformität mit den Projekten der lokalen Elite (‚notáveis locais‘), mit der Inkaufnahme einer Zerstörung der lokalen Traditionen und der solidarischen Basis sozialer Gruppen. Dies war der Fall bei der Zerstörung [ehemaliger] Gassen. So war es beim Bau der Straßenachsen und Umgehungsstraßen und so war es ebenfalls auch bei der Zerstörung einer Reihe von Favelas“ (RIGATTI 1993, S. 88)³⁷⁷.

In diesem Sinne lässt sich dann ausgehend von der gelesenen Literatur feststellen, dass während der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und bis etwa in den 1980er Jahren nicht nur die Durchführung von städtebaulichen Maßnahmen, sondern auch die Veränderungen der Bauvorschriften für die einzelnen Interessengruppen sehr unterschiedliche Auswirkungen hatten. Während einige Interessengruppen stark davon profitieren konnten und in der Lage waren, sich geschickt und erfolgreich einzumischen, um ihre Interessen geltend zu machen, haben andere Gruppen eher negative Folgen hinnehmen müssen und waren dabei nicht in der Lage, die Gesetzgebung in ihrem Sinne zu beeinflussen. Folgen waren die Intensivierung sozialer Segregation, welche jedoch auch im Zusammenhang mit anderen Faktoren zu analysieren ist³⁷⁸.

³⁷⁷ Freie Übersetzung R. M.

³⁷⁸ Es wäre falsch und unverantwortlich zu behaupten, dass soziale Segregationen nur Folge von elitärer Gesetzgebung und von fehlerhafter Sozialwohnungsbaupolitik ist. Eher dürften die zentralen Ursachen struktureller Natur sein und können keinesfalls nur auf der lokalen Ebene der Politik und Planung erklärt werden.

Schließlich bleibt im Rahmen dieses Abschnittes noch das Thema der Bürgerbeteiligung am Planungsprozess (auch wenn hier nur *en passant*) zu erwähnen. Bürgerbeteiligung in der Planung und in der Stadtverwaltung ist in dem Sinne, wie man sie heute versteht – zumindest in Brasilien – eher als ein „Produkt“ aus den 1980er Jahren zu betrachten. Die Planung in den brasilianischen Kommunen und dementsprechend auch in Porto Alegre war bis in die 1980er Jahre dadurch gekennzeichnet, dass sie als eine Tätigkeit von Experten galt und daher Diskussionen mit breiterem Publikum z.B. in Form von Bürgerversammlungen und öffentlichen Anhörungen kaum stattfanden. Erst nach der Redemokratisierung des Landes (s. u.) kam es zur Herausbildung verschiedener Möglichkeiten der Einbeziehung der Bürger in die Diskussionen und Entscheidungsfindung.

Mehrere Autoren (unter anderen COELHO 1990; CARDOSO 1997; OLIVEIRA 2001; CORREIA 2003) sprechen von der Herausbildung einer neuen politischen Kultur in Brasilien ab den 1980er Jahren. Manche (z. B. RIBEIRO 1995; RIBEIRO & CARDOSO 1996; GONDIM 1996) sprechen sogar vom Eintreten eines neuen Planungsparadigmas, in dem von Ausschließung unterprivilegierter sozialer Gruppen nicht mehr die Rede sein sollte, sondern eher von einer umfassenden Integration im politischen und sozialen Leben, mitunter sogar mit der Übertragung von Entscheidungsmacht an Angehörige unterer Sozialschichten, wobei Prozesse wie Bürgerhaushalt symptomatisch für dieses neue Paradigma sein sollen (siehe dazu auch Abschnitt 4.4.1). Ob dabei in der Tat ernsthafte Veränderungen in der Politik und den Strukturen der Gesellschaft eingetreten sind, ist eine Frage, die an dieser Stelle vorerst offen bleiben muss; es wird jedoch im weiteren Verlauf der Arbeit an unterschiedlichen Stellen, insbesondere im Abschnitt 4.7, noch näher darauf eingegangen.

4.3. Die Städtischen Sozialen Bewegungen in Porto Alegre vor der Re-Demokratisierung Brasiliens

Das im letzten Abschnitt angesprochene Thema der Bürgerbeteiligung stellt ein zentrales Forschungsobjekt der vorliegenden Arbeit dar. Aus diesem Grund wird auf dieses Thema näher eingegangen, wobei an dieser Stelle zunächst ein Überblick geliefert werden soll über die Städtischen Sozialen Bewegungen (SSB) in Porto Alegre noch zur Zeit der Militärdiktatur und zwar, weil diese sozialen Bewegungen in den 1970er und 1980er Jahren eine zentrale Rolle im Prozess der Demokratisierung in ganz Brasilien gespielt haben. Stadtforscher und Kenner dieses Themenbereiches, wie z. B. der brasilianische Geograph Marcelo Lopes de Souza, behaupten, dass die Sozialen Bewegungen (SB) in Brasilien in ihrer Blütezeit (d. h. in dem Zeitraum zwischen Ende der 1970er bis etwa Mitte der 1980er Jahre) im Zusammenhang mit ihren Forderungen nach Demokratisierung der Politik nicht nur zu mehr Bürgerbeteiligung beigetragen, sondern auch die Stärkung der Bürgerschaft (*cidadania*) bewirkt haben sollen (SOUZA 2000a, S. 171). Darüber hinaus sehen auch andere Autoren die SB der ausgehenden 1970er Jahre als die Verantwortlichen für die effektive Ausbreitung zahlreicher Formen von kollektiven Handlungen in der Zivilgesellschaft (GOHN 2005, S. 71), wobei sie (die SB) auch deren *Autonomie* gegenüber der dominierenden Institution Staat zielstrebig verfolgt haben (vgl. ebd.).

SB sind an sich als ein „kollektiver Akteur“ zu verstehen und bestehen aus Individuen, die gemeinsame Interessen und zum Teil eine gemeinsame Identität haben sollen (SILVA 2002, S. 27). In Anlehnung an die brasilianische Soziologin Maria da Glória Gohn definieren SILVA et al (2006, S. 13) Soziale Bewegungen als

„kollektive soziale Handlungen, welche einen soziopolitischen und kulturellen Charakter haben. Diese schaffen unterschiedliche Mitwirkungsmöglichkeiten, wodurch die Bevölkerung ihre Ansprüche und Wünsche (demandas) zum Ausdruck bringt“.³⁷⁹

Dem Begriff der *Städtischen Sozialen Bewegungen* (SSB) kann eine Fülle von Bewegungen zugeordnet werden, die eben in den städtischen Räumen stattfinden und sich thematisch bzw. je nach „Problembereich“ oder Interessenschwerpunkt stark voneinander unterscheiden können. Sie organisieren sich rund um „Probleme“, die von der Frage der Wohnungsnot – ein bis heute chronisches Problem, welches vor allem die unterprivilegierten sozialen Gruppen betrifft –, über die Frage der Umweltverschmutzung und den Mangel an städtischer Infrastruktur (wie Trinkwasser und Strom), bis hin zur Frage des Rechtes auf differenzierte kulturelle Lebensformen und Anerkennung unterschiedlicher religiöser Ausdrucksformen reichen (vgl. GOHN 2004, S. 277f u. 2005, S. 72 u. 83f)³⁸⁰. Kennzeichnend für die Sozialen Bewegungen sind die Ideen von *Kollektivität* – d. h. die Interessen und Handlungen sollen von mehreren Leuten getragen werden – und die von *Veränderung* von Werten oder auch von einer gegebenen gesellschaftlichen Ordnung und/oder Zustand. Dazu gehört jedoch auch ein gewisser Grad an *Organisation* und an *Bewusstseinsbildung* (*conscientização*) und nicht zuletzt wird auch die *aktive Beteiligung* der Mitglieder und Anhänger einer Bewegung vorausgesetzt³⁸¹. Die SSB haben in Brasilien nämlich zum Ende der 1970er Jahre, so GOHN (2004, S. 273f), eine explosionsartige Phase erlebt und haben dabei zu einer großen Anzahl von wissenschaftlichen Untersuchungen und Analysen inspiriert, in denen das Thema der *Sozialwohnungsbaupolitik* oft im Vordergrund der Interessen stand³⁸².

³⁷⁹ Oft ist die Rede von *Städtischen Sozialen Bewegungen* (in Port. *Movimentos Sociais Urbanos*), was nichts anderes bedeutet als die Spezifizierung von Sozialen Bewegungen auf der Ebene der Stadt, im Gegensatz zu allgemeinen sozialen Bewegungen, welche auch ländlichen Regionen umfassen.

³⁸⁰ Für einen stichwortartigen Überblick über die Vielzahl der Sozialen Bewegungen in Brasilien ab den 1970er Jahren siehe GOHN 2004, S. 379f

³⁸¹ Vgl. in diesem Sinne AZEVEDO & PRATES (1991, S. 125). Siehe dazu auch die von diesen Autoren (a. a. O.) präsentierten Definitionen von Sozialen Bewegungen. Für weitere Definitionen von *Sozialen Bewegungen* im Allgemeinen und auch von *Städtischen Sozialen Bewegungen* im engerem Sinne siehe SILVA (2002, S. 27f). Eine sehr interessante Abhandlung in dieser Hinsicht liefert auch SOUZA (2000a S, S. 140f), wo er auch eine Unterscheidung zwischen Sozialen Bewegungen und Stadtteilbewegung (*ativismo de bairro*) macht. Siehe dazu auch SOUZA & RODRIGUES (2004, S. 82f).

³⁸² Da hier der Fokus auf Porto Alegre und insbesondere auf die Städtischen Sozialen Bewegungen gerichtet wird, kann an dieser Stelle nicht ausführlicher mit Informationen über SB in Brasilien im weiteren Sinne und in theoretischer Hinsicht eingegangen werden. Die Literatur zu diesem Thema ist sehr umfangreich. Für Interessierte lassen sich hier folgende Veröffentlichungen empfehlen: BOSCHI (Hrsg.) (1983) – darin unterschiedliche Beiträge –; COELHO (1989); AZEVEDO & PRATES (1991); ASSIES (1994); AZEVEDO (1994); KOWARICK (2000); SOUZA (2000a u. 2006b); SOUZA & RODRIGUES (2004) sowie GOHN (2004 u. 2005). Für Veröffentlichungen, welche in diesem

Die Vielfalt der Akteure, welche in den damaligen SSB vereinigt waren, hatten nicht nur eine Fülle von gemeinsamen Anliegen³⁸³, sondern sie hatten auch einen gemeinsamen Feind: Die Militärdiktatur und die damit einhergehenden objektiven und subjektiven Probleme und Einschränkungen (politische Verfolgung, Entzug des Wahlrechts, Einschränkung der Meinungsfreiheit, etc.). Die Diktatur selbst – aber auch der Staat, welcher seitens der Bevölkerung als die für die bestehende Ordnung zuständige Instanz angesehen wurde –, war der zentrale Faktor, welcher zu einer gewissen Einheit und Verstärkung der sozialen Bewegungen während der 1970er Jahre und bis etwa Mitte der 1980er Jahren geführt hatte. Durch die Redemokratisierung des Staatsapparates entfiel das zentrale Motiv für die Einheit der sozialen Bewegungen und somit kam es zu Veränderungen in deren Organisationsstrukturen auf den nationalen und lokalen Ebenen. Die direkten Folgen davon waren eine Diversifizierung der politischen Akteure und eine gleichzeitige Fragmentierung der sozialen Bewegungen und nebenher auch eine starke Abschwächung und Rückgang ihrer Protestaktivitäten (vgl. z. B. SOUZA 2000a, S. 140f; GOHN 2004, S. 285f sowie GOHN 2005, S. 74f)³⁸⁴.

Im spezifischen Fall von Porto Alegre sind die Aktivitäten einiger SB relativ gut dokumentiert, wobei auch hier, wie in anderen Fällen, die vielen Autoren insbesondere die Analyse der Protestbewegungen rund um das Thema der Wohnungsnot und der schlechten Lebensbedingungen in den Favelas bevorzugt haben (z.B. FERRETTI 1984; BAIERLE 1992; FEDOZZI 2000a, S.19f u. 34f und SILVA 2002)³⁸⁵. Ausgehend von Informationen aus der gelesenen Literatur lässt sich feststellen, dass in den 1970er und 1980er Jahren in Porto Alegre intensive Protestbewegungen stattgefunden haben – und zwar in ähnlicher Form wie in anderen Großstädten Brasiliens. Vor allem die armen Bewohner aus den Favelas haben FERRETTI (1984) zufolge unterschiedliche Strategien entwickelt und diese in Taten umgesetzt, um die Stadtverwaltung und auch die Zivilgesellschaft bezüglich ihrer prekären Lebensbedingungen zu sensibilisieren. Bei ihren Bewegungen und

Zusammenhang zustande gekommen sind und in denen auch die Sozialwohnungsbaupolitik berücksichtigt wurde, siehe beispielsweise die von Licia do Prado Valladares herausgegebenen Sammelbände: VALLADARES (Hrsg.) (1981), VALLADARES (Hrsg.) (1983) und MARICATO (1987).

³⁸³ Neben den weiter oben genannten sozialen Problemen, lassen sich auch die chaotischen Verkehrsbedingungen und die immer weiter steigende Kriminalität und soziale Segregation in den Großstädten erwähnen.

³⁸⁴ In seiner Untersuchung Anfang der 1990er Jahren sprach Marcelo Lopes de Souza eindeutig von einer „Krise der Stadtteilbewegung[en]“ in Brasilien. Die unterschiedlichen Gründe für diese Krise beschreibt und analysiert er ausführlich (siehe SOUZA 1993, S. 311f).

³⁸⁵ Diese Orientierung des Fokus auf die Frage der Wohnungssituation der armen Bevölkerung kommt nicht von ungefähr, denn es handelt sich um ein Thema, welches seit langem von Forschern als eines der zentralen „Probleme“ der großen brasilianischen Städte wahrgenommen wird (vgl. z. B. SANT’ANNA 1980, S. 20). Diese Betonung – in der Forschung – auf diesen Teilbereich kommt den Interessen des Verfassers allerdings sehr entgegen, denn auch im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurde das Thema Sozialwohnungsbau in den 1990er Jahren und auch in der jüngeren Zeit als Forschungsobjekt mit hoher Priorität behandelt. Somit entsteht eine ideale Möglichkeit für einen eventuellen Vergleich mit der früheren Politik des Sozialwohnungsbaus in Porto Alegre. Gerade aus diesem Grund ist es wichtig, in diesem Abschnitt einen umfassenden Überblick über die Situation vor den 1990er zu gewinnen – auch wenn nur mit Hilfe sekundärer Literatur. Für einen umfassenden Überblick über die städtischen Sozialen Bewegungen in Porto Alegre im Zusammenhang mit den politischen Transformationen in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre siehe z.B. BAIERLE (1994).

Strategien ging es oft um Forderungen für die Verbesserung der städtischen Infrastrukturen in ihren Wohnbereichen aber auch sehr oft um die Beschaffung eines Wohnrechtes bzw. um eine offizielle Zusicherung, dass die Betroffenen dort bleiben dürfen, wo sie ihre Hütte selbst errichtet haben, auch wenn dies ursprünglich nicht unbedingt gesetzesmäßig und baurechtskonform erfolgte.

Wohnungs- und Bleiberecht in sogenannten „illegalen“ Siedlungen war zur Zeit der Militärdiktatur – aber auch zuvor – keine Selbstverständlichkeit. In der Tat ist Bleiberecht in illegalen Siedlungen auch heutzutage immer noch keine Selbstverständlichkeit. Es muss jedoch festgestellt werden, dass inzwischen nicht nur die Regierung, sondern auch die Mittelschicht in diesem Zusammenhang viel toleranter geworden ist. Und dies *überall in Brasilien*³⁸⁶. Zur Zeit der Diktatur waren „Räumungen“ von Favelas an der Tagesordnung. Die Bewohner solcher Siedlungen waren oft gezwungen, ihre Wohnungen in wenigen Tagen zu räumen. Gerade während der 1970er Jahre waren zahlreiche Familien von Favelas aus den zentrumsnahen Bereichen in die weitere Peripherie der Stadt Porto Alegre umgesiedelt worden und in Gegenden untergebracht, in denen keine oder nur sehr unzureichende Infrastrukturen vorhanden waren. Ein klassisches Beispiel dazu ist der Stadtteil Restinga, ein heutzutage bekanntes Armenviertel aus den 1960er Jahren, wo auch ein Großteil der Bevölkerung in Favelas lebt, nicht zuletzt weil die Bevölkerung dorthin in den 1970er Jahren zwangsweise umgesiedelt wurde (vgl. FERRETTI 1984, 140f und ALFONSIN 2000, S. 141f). In diesem Sinne ist dann festzustellen, dass sich in den 1970er Jahren Prozesse der Verdrängung unterprivilegierter sozialer Gruppen aus den Zentrumsbereichen wiederholten, und zwar in ähnlicher Form (wenn auch mit anderen Mitteln) wie zu der Zeit der großen städtebaulichen Reformen der zwei ersten Dekaden des 20. Jahrhunderts (siehe vorheriger Abschnitt). Auf die Frage, wie diese Situation in den 1990er Jahren und heutzutage aussieht, wird im letzten Teil des Kapitels 4 näher eingegangen.

Gerade diese erwähnten Formen von zwangsweisen Umsiedlungen der Favelabewohner waren Motive für die Herausbildung von Protestbewegungen und Widerständen. Sowohl FERRETTI (1984, S. 138ff) wie auch FEDOZZI (2000a, S. 19ff) berichten ausführlich über die Proteste und Strategien, welche die unterprivilegierten sozialen Gruppen während den 1970er und 1980er Jahren

³⁸⁶ Die Betonung, dass diese (zwar spürbaren, allerdings nicht sehr tiefgreifenden) Veränderungen im Denkmuster der Gesellschaft und in deren Verhalten nicht nur in Porto Alegre, sondern eben in ganz Brasilien stattgefunden haben, soll klar machen, dass *Porto Alegre (wie auch Rio Grande do Sul) kein „deviant case“ im brasilianischen Szenarium darstellt*, und zwar weder in der spezifischen Frage der Sozialwohnungsbaupolitik noch hinsichtlich der Debatte über die Demokratisierung der Politik bzw. der Übertragung von Macht an die Bevölkerung mittels Instrumenten der Bürgerbeteiligung. Diese Annahme sollte der Leser im Hinterkopf behalten, denn sie widerspricht frontal der festen Überzeugung einiger brasilianischer Partizipationsforscher und vor allem den Meinungen einiger Autoren, die den Bürgerhaushalt von Porto Alegre untersucht haben. Den Begriff „*deviant case*“ hatte BROSE (2007a) in seiner These zum Thema der Bürgerbeteiligung in Rio Grande do Sul eingeführt, um dieses Bundesland zu klassifizieren bzw. es gegenüber anderen brasilianischen Bundesländern zu unterscheiden – hier eine Dissertation zum Thema der Bürgerbeteiligung, welche viele Behauptungen beinhaltet, die aufgrund sehr mangelhafter Daten und wenig fundierter Argumentationen nicht überzeugt. Die These von BROSE über Rio Grande do Sul als ein „*deviant case*“ innerhalb Brasiliens kann aus diesen und anderen Gründen nicht akzeptiert werden (vgl. dazu auch Unterkapitel 3.1 sowie Abschnitt 3.2.2 in dieser Arbeit).

unternommen haben, um allgemeine Verbesserungen in ihren Lebensräumen zu erreichen, sei es durch eigene Initiativen (Selbstschaffung von bestimmten Infrastrukturen, mittels gemeinsamer Arbeit: sogenannten *Mutirões*), aber vor allem auch durch die Ausübung von politischem Druck. Eine oft verwendete Strategie war die Errichtung von *Barrikaden* bzw. Behinderung des Autoverkehrs in stark frequentierten Straßenachsen. Unter anderem haben sich auch die Strategie der *Eingabe* (Durchführung eines sogenannten *abaixo-assinado*) und Versammlungen mit Demonstrationenzügen und öffentlichen Anhörungen (vgl. FERRETTI 1984, S. 142) als wirksam erwiesen. Mitunter wurden ebenfalls die lokalen Printmedien benutzt, um die Anliegen der Bewohner öffentlich zu machen und den Druck gegenüber der Regierung weiter zu erhöhen³⁸⁷.

Im Rahmen ihrer Protestbewegungen haben organisierte Gruppen ganz spezifische Anforderungen formuliert. Zu diesen zählten unter anderen: Verbesserung in der Infrastruktur der Trinkwasser- und Abwasserversorgung, Stromversorgung sowie die Befestigung von Straßen und Verbesserung des öffentlichen Verkehrs (ebd. S. 143)³⁸⁸. In Übereinstimmung mit den Beschreibungen von FERRETTI (1984) *sind die Bewohner mittels ihrer Forderungen für Verbesserungen ihrer Lebensräume und Widerstand gegen Umsiedlungen zum Teil erfolgreich gewesen, nicht nur bei der effektiven Sensibilisierung der Regierung und der Zivilgesellschaft, sondern weil sie auch bestimmte Rechte und in der Tat effektive Verbesserungen errungen haben sollen, wie z.B. das Verhindern von Zwangsumsiedlungen, die Befestigung von Straßen und die Einrichtung von Gesundheitsstationen in bestimmten Favelas* (vgl. dazu auch FEDOZZI 2000a, S. 38f und SILVA 2002, S. 75)³⁸⁹.

Die SSB im Allgemeinen und insbesondere die Bewegungen der unterprivilegierten sozialen Gruppen (speziell eben die der Favelabewohner) von Porto Alegre bekommen seit langem die logistische Unterstützung sowohl der UAMPA (dem Dachverband der Einwohnervereine von Porto Alegre) wie auch von der FRACAB (dem Dachverband unterschiedlicher Vereine und Stadtteilorganisationen aus ganz Rio Grande do Sul) (vgl. z.B. FEDOZZI 2000a, S. 34f)³⁹⁰. Noch stärkere politische

³⁸⁷ Die Verwendung der Medien durch die sozialen Bewegungen, um Aufmerksamkeit zu erzielen, ist eine Strategie, die seit langem verwendet wird und ist inzwischen im ganzen lateinamerikanischen Kontext üblich geworden (vgl. GOHN 2004, S. 238).

³⁸⁸ Wir werden später in der vorliegenden Arbeit erfahren, dass genau diese Themen noch heute zu den zentralen Forderungen der unterprivilegierten sozialen Gruppen gehören, welche sie insbesondere im Rahmen des Bürgerhaushalts von Porto Alegre stellen (vgl. Abschnitt 4.6.3.3).

³⁸⁹ Folgt man den Behauptungen der brasilianischen Stadtforscherin Erminia Maricato, handelt es sich auch hier um Teilerfolge, welche ebenfalls von den Favelabewohnern anderer brasilianischer Städte erzielt worden seien. Diese Autorin behauptet folgendes: „Während zu Beginn der 1970er Jahre die Umsiedlung von Favelados ein Ordnungsbefehl (*palavra de Ordem*) war, sprach man Ende derselben Dekade nicht mehr davon“ (MARICATO 1987, S. 57). Tatsächlich war bereits ab den 1980er Jahren in ganz Brasilien die Rede von Sanierung von Favelas und nicht mehr von Umsiedlung der Favelados. Ob die politischen Taten sich in Übereinstimmung mit den Diskursen verändert haben, ist dann eine Frage für empirische Analysen. Auf dieses Thema wird auf jeden Fall noch im Verlauf der vorliegenden Arbeit – insbesondere im Zusammenhang mit der Untersuchung der Sozialwohnungsbaupolitik von Porto Alegre – näher eingegangen.

³⁹⁰ Diese Art von Herausbildung von Dachverbänden auf städtischen- und Landesebenen als logistisch-strategische Instanzen bei der Organisation der sozialen Bewegungen ist in Brasilien üblich. Für andere Fallbeispiele, speziell für die Bundesländer Rio de Janeiro und São Paulo resp. ihre

Unterstützung bekommen die SSB auch seit langem von der bundesweit agierenden sogenannten *Stadtreformbewegung* (siehe dazu Abschnitt 2.2.3.1). In diesem Sinne muss davon ausgegangen werden, dass sowohl die Favelabewegungen wie auch andere SSB auf eine *gewisse Koordinierung und einen Organisationsgrad* zählen können. Dies bedeutet jedoch keinesfalls, dass diese Bewegungen (trotz ihrer *relativ langen Geschichte*)³⁹¹ sich sehr oft erfolgreich gegenüber den starken Interessen von korporativen Gruppen aus dem Bereich der Wirtschaft und ebenso wenig gegenüber den von der Regierung vertretenen dominierenden, konservativen Interessen durchsetzen. Erzielte konkrete Erfolge, wie diejenigen, welche oben in Anlehnung an FERRETTI (1984) und FEDOZZI (2000) bereits erwähnt wurden, waren letztendlich punktuell und in vielerlei Hinsicht beschränkt.

In Übereinstimmung mit AZEVEDO & PRATES (1991) lässt sich folgendes behaupten: Wenn die Rede von Städtischen Sozialen Bewegungen oder auch von Sozialen Bewegungen im allgemeinen ist, dann handelt es sich immer auch um Versuche, den Status quo und die bestehende gesellschaftliche Ordnung in irgendeiner Weise zu beeinflussen bzw. diese in die eine oder andere Richtung zu verändern. Da diese institutionalisierte „Ordnung“ im Zusammenhang mit wirtschaftlichen, ideologischen und parteipolitischen Interessen entsteht und strukturiert wird, können jene Bestrebungen nach Veränderungen keineswegs neutraler Natur sein und auch nicht reibungslos verlaufen. SSB haben immer auch politische Hintergründe und sind nicht gefeit vor einer *Integration* in die bestehende gesellschaftliche Ordnung (welche sie verändern wollen), mitunter auch durch *Institutionalisierung* und *Kooptation*³⁹². *In der Tat ist das Risiko von Integration durch Institutionalisierung der Bewegungen und durch die Kooptation bestimmter Führungskräfte durch Vertreter des Staates oder auch durch Vertreter bestimmter politischen Parteien immer vorhanden* – ein in der Literatur relativ bekanntes Problem (vgl. z.B. BURKE 1968, S. 291f; SOUZA 1993, S. 295f, FEDOZZI 2000a, S. 43 und PRUIJT 2003, S. 134f)³⁹³.

Hauptstädte siehe beispielsweise SOUZA (2000a, S. 140f) und SOUZA & RODRIGUES (2004, S. 85f).

³⁹¹ Städtische Soziale Bewegungen sind in Brasilien vor allem seit den ersten Dekaden des 20. Jahrhunderts bekannt (vgl. z. B. COELHO 1989). Trotz Unterbrechungen in den Diktaturperioden (1937-1945 und 1968-1985) gab es während des letzten Jahrhunderts in Brasilien ausdrucksvolle Bewegungen, die etwa im Sinne von AZEVEDO & PRATES (1991, S. 125), wie oben dargelegt, sich für Veränderungen in der bestehenden gesellschaftlichen Ordnung engagierten – insbesondere waren diese Bewegungen auch von Anarchisten und sozialistisch geprägten gesellschaftlichen Gruppen beeinflusst (vgl. RAMOS 2007), MARTINS (2007), SOUZA & RODRIGUES (2004, S. 86), u. a. Diese ausdrücklich politisch orientierten Bewegungen beeinflussen zum Teil auch andere pragmatische Bewegungen, die sich gegen bestimmte Handlungen der Regierung wenden. Mitunter (wenn auch nur selten) spielen einzelne Figuren eine herausragende Rolle, indem sie auf alle zur Verfügung stehenden Mittel zurückgreifen, um sich Gehör für ihre Diskurse zu verschaffen, obgleich sie selbst mit erheblichen gesellschaftlichen Widerständen rechnen müssen, im Extremfall sogar als „verrückt“ klassifiziert und aus ihren Städten vertrieben zu werden (vgl. RAMOS 2007, S. 405).

³⁹² Zu diesen Begriffen der *Institutionalisierung* und *Kooptation* siehe u. a. PRUIJT (2003).

³⁹³ Wenn es um die Frage der Interaktion zwischen Stadteilbewegungen und politischen Parteien geht, ist die Rede mitunter vom „Krieg zwischen Tendenzen“ (*guerra de tendencias*) (FEDOZZI 2000a, S. 45), was allerdings als Hinweis darauf zu sehen ist, dass soziale Bewegungen auch als begehrte und umkämpfte Akteure im Szenarium parteipolitischer Plattformen unterschiedlicher ideologischer Spektren verstanden werden können. Im Rahmen dieses „Krieges“ profitieren diejenigen politischen

In der Praxis bzw. auf der Ebene der konkreten Handlungen müssen viele Anliegen der brasilianischen und portoalegrensen *Movimentos Sociais Urbanos* nicht selten auf der Ebene des Machtkampfes zwischen zwei oder mehreren parteipolitischen Fronten ausdiskutiert und politisch abgewogen werden. Eine solche parteipolitische Konfrontation rund um das Thema der Bürgerbeteiligung in der Verwaltung und der Stadtplanungspolitik von Porto Alegre lässt sich eindeutig in den Ausführungen von FEDOZZI (2000a, S. 50f) ablesen. Der dabei beschriebene politische Streit, welcher Ende der 1990er – bzw. zur Zeit des politischen Wechsels der lokalen Regierung – zustande kam, drehte sich um die Frage der Gründung und Formalisierung (*Institutionalisierung*) der sogenannten *conselhos populares*, welche vermeintlich als demokratische Instanz und Plattform für die Ausübung direkter Beteiligung der Bevölkerung in der lokalen Politik dienen sollte.

Bei der Gestaltung der politischen Agenda in der Kommunalpolitik versuchen nicht nur Basisbewegungen wie die der Favelabewohner mitzuwirken, sondern auch viele andere gesellschaftliche Interessengruppen, welche unterschiedliches politisches Gewicht und Organisationsgrad besitzen. Insbesondere bei Stadtplanungspolitik im engeren Sinne und in ihren effektiven Kernaufgaben (wie z. B. Zonierung und die Erstellung von gesetzlichen Bauvorschriften), sind ganz unterschiedliche Interessen involviert, die dementsprechend von den jeweiligen Gruppierungen mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln verfolgt werden³⁹⁴. Oft geht es eindeutig um einen Machtkampf zwischen unterschiedlichen Akteuren, welche auch auf lokaler Ebene durchaus bekannt sind (vgl. z. B. ALMEIDA 1983). In den Abschnitten 4.5.1 und 4.5.4 der vorliegenden Arbeit wird dieses Thema wieder aufgegriffen.

Für die 1980er und beginnenden 1990er Jahre liegen Studien vor, welche das Thema der Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung von Porto Alegre in den Vordergrund gestellt und zugleich auch die Strategien bestimmter Interessengruppen untersucht haben (u. a. OLIVEITA & BARCELLOS 1993 und ROVATI 1993). In diesem Sinne schrieben OLIVEIRA & BARCELLOS (1993, S. 261) und zwar mit direktem Bezug auf den damaligen demokratischen Stadtplanungsbeirat von Porto Alegre:

„In diesem Beirat können wir Manifestationen beobachten, welche eindeutig die Existenz stark artikulierter Interessen zeigen. Das ist der Fall der Gesellschaft der Bauingenieure und des Dachverbands der Organisationen der Bauunternehmer.

Parteien, welche die „Sprachen“ der Stadtteilbewegungen am besten beherrschen. Nicht von ungefähr ist die Kooptation von Führungspersönlichkeiten (insbesondere von Präsidenten von Verbänden von Einwohnervereinen) keine ungewöhnliche Taktik brasilianischer politischer Parteien, was letztendlich sehr eng mit der Praxis des bekannten politischen Klientelismus abgewickelt wird (vgl. ebd. S. 44f und speziell dazu auch SOUZA 1993, S. 298f u. 313). Während den 1980er und 1990er Jahren war die Besetzung des Präsidentenamtes bei der UAMPA (dem Dachverband der Einwohnervereine von Porto Alegre) von Mitgliedern der PT (Arbeiterpartei) und der PDT (*Partido Democrático Trabalhista*), der Erzrivalin von PT immer wieder umkämpft und dementsprechend wechselweise von einer von diesen besetzt (vgl. FEDOZZI 2000a, S. 55 bzw. Fn. 50, S. 200). Offensichtlich ist der Einfluss von etablierten politischen Parteien auf die Stadtteilbewegungen nicht zu unterschätzen. Je größer dieser Einfluss wird, desto größer wird auch das Risiko von Kooptation, vor allem wenn die Parteien an die Regierung gelangen.

³⁹⁴ Die Mitgliedschaft in einem oder mehreren demokratischen Gremien (welche oft beratende politische Funktion zur zentralen Aufgabe haben) ist eine der bekanntesten Möglichkeiten, Einfluss auf die Politik auszuüben.

Was die Interessen der Basisgruppen (classes populares) betrifft, stellten wir fest, dass ihre Vertreter nicht immer in der Lage sind, diese Interessen in gleicher Effektivität durchzusetzen, wie es beispielsweise die Vertreter der privaten Sektoren tun“³⁹⁵.

In diesem Zitat wird also deutlich gemacht, dass die korporativen Interessen der wirtschaftlichen Sektoren (insbesondere die spezifischen Bereiche des Bausektors und des Immobilienmarktes) effektiver vertreten werden als die der Basisgruppen bzw. der allgemeinen Bevölkerung. Ob diese Situation sich zur Zeit der Linksregierungscoalition der 1990er Jahre grundsätzlich verändert hat und ob dabei auch der politische Einfluss bekannter unterrepräsentierter sozialer Gruppen in dem Planungs- und Verwaltungsprozess von Porto Alegre sich gegenüber den dominierenden gesellschaftlichen Gruppen bemerkenswert erhöht hat, ist eine Frage, auf die erst in den empirischen Kapiteln dieser Arbeit eingegangen wird.

Eine weitere Frage, auf welche ebenfalls später in dieser Arbeit eingegangen werden soll, ist, ob die Rolle und die Handlungsformen der SSB im Laufe der 1990er Jahre sich in Porto Alegre stark verändert haben und wenn ja, in welche Richtung. Bis hier soll deutlich geworden sein, dass diese Basisbewegungen vor allem *reaktiv* und *defensiv* waren. D. h. sie waren vor allem Protestbewegungen, die auf Pläne der Regierung und Politik protestierend reagiert haben. Die Kooperation mit der Regierung war zunächst kein deklariertes Ziel der SSB der 1970er und 1980er Jahre. Im Vordergrund standen dabei eher der Wunsch nach Autonomie gegenüber dem Staatsapparat und das Vermeiden von Kooptation. Doch ganz frei von Kooptation sind die SSB der 1970er und 1980er Jahre in Porto Alegre nicht geblieben. Der portoalegreenser Soziologe und Partizipationsforscher Luciano Fedozzi berichtet z.B. über Fälle, in denen Führungsköpfe von Favelabewegungen sich in der 1980er Jahren doch von der Regierung haben kooptieren lassen (vgl. FEDOZZI 2000a, S. 43)³⁹⁶. Für Marcelo L. de Souza (auch ein prominenter Autor im Bereich der Partizipations- und Demokratieforschung in Brasilien), handelt es sich hierbei um ein Problem, welches kaum zu vermeiden ist. Das Risiko von politischer Kooptation entsteht, sobald die sozialen Bewegungen beginnen, mit institutionalisierten Parteien zu kooperieren, insbesondere dann, wenn letztere die Regierung und die Verwaltungsapparate des Staates führen. Für SOUZA ist Kooperation in diesem Fall zwar notwendig – z.B. um einerseits an die vom Staat verwalteten Finanzmittel zu

³⁹⁵ Diese im Rahmen dieses Zitates erwähnten Organisationen, die *Gesellschaft der Bauingenieure* (SERGS) und der *Dachverband der Organisationen der Bauunternehmer* (SINDUSCON) sind noch heute Mitglieder des in der zweiten Hälfte der 1990er Jahren reformierten Stadtplanungsbeirats von Porto Alegre. Wie bereits darauf hingewiesen, werden im Rahmen eines der Fallbeispiele in dieser Arbeit (Abschnitt 4.5.1) die Rollen der beiden erwähnten Interessenverbände näher berücksichtigt, speziell im Zusammenhang mit der Untersuchung des jüngeren Novellierungsprozesses des aktuellen Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre. Dabei wird versucht, die konkreten Strategien und die direkten Einflüsse dieser Organisationen (aber auch anderer sozialer Gruppen) auf die Formulierung des Gesetzes wo möglich aufzugreifen und zu analysieren.

³⁹⁶ Kooptation ist nämlich ein zentrales Problem, welches im Zusammenhang mit den Fragen der Bürgerbeteiligung immer latent ist. Wie bereits darauf hingewiesen wurde, handelt es sich dabei um ein bekanntes Problem und wird in der Literatur oft erwähnt – nicht zuletzt auch im Rahmen von Untersuchungen der kommunalen Politik in Porto Alegre und anderen brasilianischen Städten (vgl. u.a. BAIERLE 1992, S. 84; AMARAL 2002, S. 27; SANTOS 2002, S. 521; FELTRAN 2007, S. 106 sowie SANTOS et al 2008).

gelangen und um andererseits politisch-pädagogische Erfahrungen, im Sinne vom »*learning by doing*«, zu gewinnen –, doch zugleich handele es sich dabei immer auch um ein „riskantes Geschäft“ (SOUZA 2006b, S. 335). In diesem Sinne soll auch dieses Problem im Zusammenhang mit der Analyse der Verwaltungs- und Planungspolitik von Porto Alegre in der 1990er Jahren bis in die jüngere Zeit (Stoff der kommenden Abschnitte) keinesfalls unberücksichtigt bleiben.

4.4. Die Einbeziehung der Bürger in die politischen und planerischen Entscheidungsprozesse: Die demokratische Politik der 90er Jahre

Während in den vorangegangenen Unterkapiteln (4.2 und 4.3) die berücksichtigten Themen und Sachverhalte der lokalen Politik eher weiter in der Vergangenheit liegen, soll ab hier der Schwerpunkt auf die Zeit nach der demokratischen Wende Brasiliens gelegt werden. Zunächst wird (im Laufe des Unterkapitels 4.4) die lokale (Planungs-)Politik von Porto Alegre ab den 1990er Jahren in Bezug auf ausgewählte Aspekte – insbesondere die neuen Formen und Instrumente der Bürgerbeteiligung – generell beschrieben werden. Ab Unterkapitel 4.5 werden dann einige der hervorgehobenen Aspekte und/oder Themenbereiche im einzelnen und in Form von speziellen Fallstudien wiederaufgenommen und etwas vertiefter diskutiert. Dabei werden vor allem ausgewählte jüngere (auch einige noch laufende) Projekte der lokalen Regierung untersucht. Im Rahmen der letzten Abschnitte von Hauptkapitel 4 werden die problematisierten Themenbereiche und untersuchten Projekte sowohl auf der Basis der in den Feldforschungen gewonnen Erkenntnisse wie auch im Licht bestimmter theoretischer Hintergründe tiefgreifender analysiert.

4.4.1. Porto Alegre im Zeichen eines „neuen Planungsparadigmas“?

In der Literatur zum brasilianischen politischen Kontext der 1980er und 1990er Jahre ist oft die Rede von der Herausbildung einer *neuen brasilianischen, politischen Kultur*, mitunter auch von einer „*neuen Planungskultur*“ bzw. von der Entstehung eines *neuen Planungsparadigmas*, wobei hier insbesondere die Einbeziehung der Bürgerbeteiligung im Rahmen der politischen Entscheidungen öffentlicher Interessen ein zentraler Stellenwert zugewiesen sei³⁹⁷. Kennzeichnend für diese vermeintliche „neue Planungskultur“³⁹⁸ sind auch Begriffe wie Demokratisierung der Entscheidungsfindung und „Politisierung der Planung“, wobei darunter auch eine „Deteknokratisierung“ des Planungsprozesses zu verstehen ist, d.h. Planung und

³⁹⁷ Hinsichtlich der großen Anzahl an Autoren, welche diese Idee vertreten oder darauf hingewiesen haben, seien hier nur beispielhaft genannt: GONDIM (1996, S. 230f); CARDOSO (1997, S. 81); ALBUQUERQUE (1998, S. 10f); BAIERLE (1992, S. 142f und 2005a S. 25); FRIEDRICH (1999, S. 93f); CORREA (2003); MARISCO (2003, S. 60).

³⁹⁸ Wenn dabei die Rede von „Planungskultur“ ist, beinhaltet dies implizit auch die Idee von einer „politischen Kultur“. Sie sind nicht als Synonym zu verstehen. „Politische Kultur“ umfasst in diesem Zusammenhang mehr als Planungskultur. Planung als eine politische Tätigkeit ist jedenfalls als Teil einer politischen Kultur zu verstehen. Gewiss wäre eine vertiefte Diskussion und Definition dieser beiden Begriffe wünschenswert. An dieser Stelle wird jedoch darauf verzichtet. Viel wichtiger ist hier die darunter verbreitete Idee einer sich verändernden Denkweise im brasilianischen politischen System (seit den 1980er Jahren), mit vermeintlichen Wirkungen auf das Handeln von Politikern, Planern und Bürgern. Ebenso wichtig in diesem Zusammenhang ist die damit verbundene Idee der Entstehung eines neuen Planungsparadigmas.

Verwaltung von Städten – wie auch Planung im weiteren Sinne des Wortes und auf den verschiedensten Regierungsebenen – soll dabei *nicht mehr überwiegend als eine technische Aufgabe verstanden* (und als solche als Expertenaufgabe), sondern vor allem auch als eine *politische Tätigkeit gesehen werden*. Somit sollen Menschen so viel wie möglich nicht nur in die Entscheidungsfindungen, sondern auch in deren Umsetzung einbezogen werden. Darüber herrscht in der Tat bei einer sehr großen Anzahl von Forschern und Kommentatoren weitgehende Einigkeit. Diese Behauptungen, dass eine neue Planungskultur und dementsprechend auch ein neues Planungsparadigma entstanden sei, erscheinen nicht nur im Rahmen empirischer Studien, sondern auch im Rahmen von Arbeiten, welche Ansprüche auf theoretische Fundierungen beinhalten, wie z.B. die bereits kommentierte Veröffentlichung von L. C. RIBEIRO & CARDOSO (1990)³⁹⁹.

In der Tat gewann das Thema Bürgerbeteiligung eine zentrale Bedeutung in den Diskussionen. Bestimmte Autoren sprechen dabei ausdrücklich von der Entstehung einer „neuen Partizipationskultur“, welche mit einer „Rückkoppelung“ (*retroalimentação*) innerhalb des Parteiensystems, des Staates und der Gesellschaft als Ganzes einhergehen würde, so dass *sich* diese drei Sphären *radikal transformieren* würden (ALBUQUERQUE 1998). Selbstverständlich gibt es heutzutage im Rahmen dieser Diskussionen Meinungsverschiedenheiten zwischen einigen Autoren und Kommentatoren. Doch innerhalb der Gruppe von brasilianischen Autoren, welche dem aktuellen *Mainstream der Demokratie- und Partizipationsforschung* zuzuordnen sind⁴⁰⁰, gab es bis vor wenigen Jahren kaum ernstzunehmende kritische und (von den obigen Auffassungen) divergierende Meinungen. Eine der wenigen Ausnahmen stellte bis vor kurzem der brasilianische Soziologe und Partizipationsforscher Rudá Ricci dar, ein Professor der katholischen Universität (PUC) von Minas Gerais. In einer Veröffentlichung aus dem Jahr 2004 behauptet er, im Gegensatz zu der großen Mehrheit der anderen Autoren, folgendes:

„Bis dato waren die partizipativen Erfahrungen (práticas participacionistas) in unserem Land nicht imstande, sich auf das ganze nationale Territorium auszudehnen und sie haben auch noch keine festen Wurzeln in der nationalen politischen Kultur geschlagen. Eine bedeutende Transformation in der lokalen, politischen Kultur tritt anscheinend nicht einmal dort ein, wo diese partizipativen Erfahrungen von lokalen Regierungen gefördert worden sind“ (RICCI 2004, S. 4)⁴⁰¹.

³⁹⁹ Mehr zu dieser hier angestoßenen Diskussion siehe Abschnitt 2.2.3 in der vorliegenden Arbeit.

⁴⁰⁰ Wie bereits im Rahmen der zwei ersten Kapitel dieser Arbeit darauf hingewiesen wurde, laufen Demokratie- und Partizipationsforschung zusammen. Seit den 1990er Jahren hat die Menge von Autoren, welche sich mit diesen Themen beschäftigen, stark zugenommen. Wenn hier die Rede von *Mainstream der Partizipationsforschung* ist, dann sind diejenige Autoren gemeint, welche in diesen spezifischen Bereichen forschen und sich eindeutig für mehr Demokratie und Bürgerbeteiligung engagieren, auch wenn in ihren Forschungsergebnissen durchaus sehr kritische Meinungen über die von ihnen untersuchten Prozesse vertreten sind – wie dies eben auch bei dem Verfasser der vorliegenden Arbeit der Fall ist.

⁴⁰¹ In Schlussteil seines Artikels ist RICCI (op cit) noch direkter und vertritt dabei die Auffassung, dass partizipative Erfahrungen in der brasilianischen politischen Kultur noch einen marginalen Stellenwert einnehmen würden.

In diesem Sinne, auch wenn in der Literatur fast unisono von der Entstehung einer neuen Planungskultur in Brasilien – eben im Gefolge einer vermeintlichen neuen nationalen politischen Kultur – gesprochen wird, ist allerdings keinesfalls auszuschließen, dass dabei verallgemeinerte und nicht überprüfte Behauptungen verbreitet werden. Im Verlauf dieses Kapitels 4 wird noch genug Raum sein für eine Wiederaufnahme dieser Diskussion, welche für die vorliegende Arbeit von zentraler Bedeutung ist. Im Moment ist hier viel wichtiger, die Aufmerksamkeit auf die lokale Ebene von Porto Alegre zu richten. Aus diesem Grund werden an dieser Stelle folgende Fragen formuliert: In Bezug auf die obige Diskussion, wie sah die Situation in Porto Alegre in den 1990er Jahren aus? Trat in den 1980er/1990er Jahren (auch) dort – etwa im Sinne wie oben für ganz Brasilien geschildert – eine „neue Planungskultur“ ein?⁴⁰².

Im spezifischen Fall von Porto Alegre seien die *Transformationen*, von denen oben die Rede war (so die verbreitete Meinung in der Literatur) sogar deutlicher festzustellen⁴⁰³. Der Portoalegreenser und Politikwissenschaftler Sérgio Baierle z. B. sprach bereits zu Beginn der 1990er Jahre von der Entstehung eines von ihm selbst so benannten „*neuen ethisch-politischen Prinzips*“ in Porto Alegre (BAIERLE 1992). Dieser Autor stellte sich im Rahmen seines Forschungsvorhabens⁴⁰⁴, welches er in einer der renommierten Universitäten Brasiliens (die Universidade Estadual de Campinas, Fakultät für Politikwissenschaft) durchgeführt hat, folgende zentrale Forschungsfrage: „*Gibt es in der Tat ein neues ethisch-politisches Prinzip – eine neue Art des politischen Denkens und Handelns – bei der das Handeln der städtischen Basisbewegungen (movimentos populares urbanos) von Porto Alegre ausschlaggebend ist?*“ (BAIERLE 1992, S. 3)⁴⁰⁵. Die Antwort auf diese Forschungsfrage sei BAIERLE zufolge definit zu bejahen, denn er behauptet im abschließenden Kapitel seiner Arbeit folgendes:

„Es existiert ein neues ethisch-politisches Prinzip, an dem sich das Handeln eines bedeutenden Teils der städtischen Basisbewegungen in Porto Alegre orientiert. Ausschlaggebend hierbei ist eine neue Relation zwischen dem Öffentlichen und dem Privaten, was [auch] die Herausbildung eines neuen Bürgers kennzeichnet. [Dieses neue Prinzip] ergibt sich in der Gegenströmung der kapitalistischen Modernisierung im Land, welche Ausbeutung, (...), Exklusion,

⁴⁰² Ausgehend von der Auffassung einiger Autoren (z.B. BAIERLE 1992; ALFONSIN 2000; FARIA 2002; POLIS 2004a) wäre diese letzte Frage eindeutig mit *ja* zu beantworten. Doch inwieweit die Behauptungen aus der Literatur mit den Befunden aus den vom Verfasser durchgeführten empirischen Untersuchungen kompatibel sind, wird sich erst später herausstellen.

⁴⁰³ Nicht von ungefähr wird Porto Alegre in vielen Veröffentlichungen als „Stadt der Demokratie“ bezeichnet (GRET & SINTOMER 2002, S. 8; NITSCHKE & MARWEDE 2004, S. 34; ZIMMERMANN 2004, S. 5; ZELLHUBER 2006, S. 155). Dies hängt deutlich mit der Berühmtheit des Bürgerhaushalts von Porto Alegre zusammen (dazu der kommende Abschnitt).

⁴⁰⁴ In diesem Fall handelt es sich um eine *Dissertação de Mestrado*. Im brasilianischen Universitätssystem stellt das Mestrado einen respektablen post-graduierten akademischen Grad dar und gilt als Voraussetzung für die Aufnahme eines Studiums mit Ziel der Doktorwürde. Diese Arbeit steht online zur Verfügung unter <http://www.democraciaparticipativa.org/files/SergioBaierle.pdf> (Download: 06.08.2010)

⁴⁰⁵ „*Existe efetivamente um novo princípio ético-político – uma nova forma de pensar e atuar politicamente – presidindo a ação dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre?*“

Privatisierung des sozialen Lebens und der öffentlichen Sphäre [befördert]“ (BAIERLE 1992, S. 144)⁴⁰⁶.

Diese Auffassung wird von Sérgio Baierle in späteren Veröffentlichungen weiterhin entschlossen verteidigt (vgl. BAIERLE 1994, S. 15 sowie BAIERLE 2005, S. 25f). Dabei wird also behauptet, dass die lokale Regierung von Porto Alegre sich dezidiert gegen die neoliberalistische Tendenz, die auf nationaler Ebene zu verzeichnen war, gewandt habe. Im Gegensatz zu den Politiken auf der nationalen Ebene – wo der Wohlfahrtsstaat im Zuge des Neoliberalismus stark abgebaut wurde – habe die Regierung in Porto Alegre, so die These von BAIERLE, den Schwerpunkt auf das Soziale gelegt. Infolgedessen plädiert BAIERLE (2005, S. 13f) sogar für eine Revision der bestehenden Thesen und Auffassungen, welche bis zum damaligen Zeitpunkt in der Fachliteratur zum Thema soziale Bewegungen im lateinamerikanischen Kontext vertreten waren. In diesem Zusammenhang behauptet er: es sei notwendig, bestehende Erkenntnisse ins Licht eines „anderen Paradigmas“ zu stellen (BAIERLE 1994, S. 14). Will man die These von BAIERLE (op cit) zusammenfassen und mit anderen Worten formulieren, dann lässt sich folgendes feststellen: Die partizipativen Erfahrungen aus der kommunalen Ebene von Porto Alegre seien nicht nur kennzeichnend für ein neues Paradigma, sie fördern auch eine neue Interpretation bestehender wissenschaftlicher Erkenntnisse über Prozesse der Bürgerbeteiligung in Brasilien wie auch in ganz Lateinamerika, wobei die Rolle der sozialen Bewegungen und deren Interaktionen (zum damaligen Zeitpunkt) mit den institutionalisierten demokratischen, politischen Strukturen (Exekutive, Parlament, bestehende demokratische Foren, etc.) umgedacht werden müssen, nicht zuletzt weil die neuartigen Erfahrungen aus Porto Alegre und deren Ergebnisse noch nicht angemessen interpretiert worden seien. Die Rede war dabei bereits von der „Wiederaufhebung“ (*rompimento*) der Kluft zwischen dominierenden und unterworfenen sozialen Klassen, dank Ergebnissen von konzertierten lokalen Politiken, welche die soziale Dimension in den Vordergrund stellen, insbesondere im Rahmen von Programmen wie dem Bürgerhaushalt (vgl. ebd. S. 13, speziell auch S. 15).⁴⁰⁷

Auch wenn diese obige Formulierung auf den ersten Blick übertrieben erscheinen mag, lässt es sich hier allerdings festhalten, dass diese Art von Behauptungen sehr oft in der Literatur zu finden sind, insbesondere wenn die Rede von den (vermeintlichen) Ergebnissen des partizipativen Haushalts von Porto Alegre ist. Darauf, inwieweit diese Behauptungen der Wirklichkeit näher kommen, wird noch im Rahmen dieses Hauptkapitels 4 näher eingegangen, denn hier geht es gerade darum, einige dieser „partizipativen Erfahrungen“ zunächst zu beschreiben und in der Folge zu untersuchen, was sie im Zusammenhang mit institutionalisierten Verwaltungs- und Planungsprozessen bewirken können. Ob dabei gewisse *Mythen* zerstört werden müssen, wird sich erst später herausstellen. In diesem Sinne, bevor ein erster Überblick über den Bürgerhaushalt von Porto Alegre gegeben wird und

⁴⁰⁶ Freie Übersetzung. R. M. Text in eckigen Klammern: Anm. des Verf.

⁴⁰⁷ Auch in der Arbeit von ALFONSIN (2000), in der sie das Augenmerk auf die Sozialwohnungsbaupolitik der Kommune Porto Alegre richtet, ist sehr oft die Rede von einem sogenannten „paradigmatischen Bruch“ (*ruptura paradigmática*) auf der Ebene der Kommunalpolitik (z. B. ebd. S. 19, 85, 127, 176, u.a.).

andere partizipative Prozesse beschrieben werden, lässt sich dieser einleitende Abschnitt mit folgender Meinung abschließen:

“Anscheinend ist der gute Wille groß. Die Realisation ist jedoch minimal” (Joelci, ein Bewohner von Porto Alegre)⁴⁰⁸.

Der Auffassung von BAIERLE (op cit) zufolge soll sich diese Situation im Laufe der Zeit jedoch zu Gunsten der beteiligten Bürger von Porto Alegre – und insbesondere zu Gunsten der unterprivilegierten sozialen Gruppen – radikal verändert haben⁴⁰⁹. Doch inwieweit Behauptungen dieser Art tatsächlich der obigen Meinung von Herrn Joelci widersprechen können, wird sich erst im Zusammenhang mit den weiteren Diskussionen klären. Auch die im Verlauf dieses Abschnittes problematisierte Frage, ob in Porto Alegre ein „neues Planungsparadigma“ erkennbar ist, kann an dieser Stelle noch nicht beantwortet werden. Erst im Kap. 4, bzw. im Zusammenhang mit der Bearbeitung der empirischen Daten und Informationen wird diesbezüglich mehr Klarheit verschafft.

4.4.2. Der Ansatz des Bürgerhaushaltsplans

„So entsteht Ende der achtziger Jahre in Porto Alegre eine ganz spezielle Kreuzung (interseção) zwischen Zivilgesellschaft und Regierung: Linke Parteien kämpfen um die Macht in der Stadt und schlagen ausdifferenzierte Formen der Bürgerbeteiligung vor. Gleichzeitig versucht die organisierte Zivilgesellschaft, diese Formen auf der lokalen Ebene zu radikalisieren“ (AVRITZER 2008, S. 48).

Der Bürgerhaushalt – auf Portugiesisch *Orçamento Participativo* oder nur einfach *OP* genannt – wurde im Jahr 1989 in Porto Alegre als eine neuartige Form der Einbeziehung der Zivilbevölkerung bei der Entscheidungsfindung im Bereich der Kommunalverwaltung eingeführt, wobei es speziell darum geht, den Bürgern die Möglichkeit einzuräumen, *direkt* bei der Erstellung des Jahresinvestitionsplanes der lokalen Regierung mitzuwirken. Bis dahin war die Ausarbeitung des Investitionsplanes quasi exklusive Aufgabe der Exekutive in Abstimmung mit den Mitgliedern des Gemeinderates, wo auch normalerweise (bis heute) sämtliche Ausgaben, die im Investitionsplan vorgesehen werden, auch formell genehmigt werden müssen.

⁴⁰⁸ *“Aparentemente, a boa vontade é grande, mas a realização é mínima”* (BAIERLE 1992, S. 139). Es handelt sich dabei übrigens um die Meinung eines Bewohners von Porto Alegre, welche Sérgio Baierle selbst (bereits im Jahr 1990) anlässlich seiner empirischen Untersuchungen aufgenommen und hier weitergegeben hatte. Die zentrale Frage dabei bezog sich auf die Möglichkeit der Mitwirkung der Bevölkerung in der Gestaltung der lokalen Verwaltungspolitik im Kontext der damaligen neugewählten Regierungskoalition, welche 16 Jahre lang (von 1989 bis 2004) an der Macht geblieben ist.

⁴⁰⁹ Diese Auffassung wird nicht nur von BAIERLE, sondern – wie wir später näher erfahren werden – auch von vielen anderen Forschern geteilt. Die Rede ist in der später entstandenen Literatur von einer radikalen *Inversion von Priorität* (kritisch dazu z. B. MORORÓ 2011a u. 2011b), in deren Zusammenhang die kommunalen Investitionspolitiken von Porto Alegre prioritär die Bedürfnisse der unterprivilegierten sozialen Gruppen berücksichtigt haben sollen (mehr dazu unten). In ähnlichen Zusammenhängen sprechen auch andere Autoren von einem „paradigmatischen Bruch“ (ALFONSIN 2000) oder von einer „radikalen Wende“ in der kommunalen Politik von Porto Alegre (Equipe Rede Habitat/Porto Alegre 2003). Für eine kritische Abhandlung gegenüber diesen vorschnellen Behauptungen siehe Abschnitt 4.6.2.2 in der vorliegenden Arbeit.

Im Zusammenhang mit der Einführung des OP-Prozesses wurde die Kommune Porto Alegre, unter dem Motto der Dezentralisierung der Verwaltung, in 16 Bezirke unterteilt. Für jeden Bezirk werden Delegierte und Beiratsvertreter von der Bevölkerung gewählt, die in ehrenamtlicher Funktion die Bewohner ihrer jeweiligen Bezirke in den zahlreichen Bürgerversammlungen und Foren vertreten. Der Prozess ist zwar bis zum heutigen Tag immer noch nicht per Gesetz reglementiert, jedoch weitgehend institutionalisiert und politisch legitimiert. Er wird organisiert rund um einen sogenannten jährlichen Zyklus, welcher jedes Jahr nach der Ferienzeit im März mit der Auswertung der Arbeiten des vorangegangenen Jahres beginnt und im Januar des folgenden Jahres mit der Genehmigung des neuen Investitionsplanes endet. Dazwischen finden zahlreiche Versammlungen statt, in denen nicht nur über gewöhnliche Themen der Tagesordnung debattiert, sondern auch über Investitionsprioritäten beraten wird. Zwischen März und Juni wählt die Bevölkerung ihre regionalen und thematischen Investitionsprioritäten. Da die Delegierten und Beiratsmitglieder Mandate für jeweils nur ein Jahr haben (allerdings besteht die Möglichkeit, für ein weiteres zu kandidieren) müssen sie zwischen März und Juli neu gewählt werden. Nachdem die Investitionsvorschläge der Bevölkerung systematisiert worden sind, beginnt dann die Aufstellung des sogenannten jährlichen Investitionsplans des Bürgerhaushaltes, welcher auf formeller Ebene kompatibel mit dem sein muss, welchen die Exekutive dem Parlament zur Genehmigung vorstellen soll⁴¹⁰.

Im Laufe der Zeit fanden mehrere Veränderungen in dem Prozess statt. Die bedeutendste dieser Veränderungen war allerdings die Einführung der sogenannten thematischen Foren im Jahr 1994, welche von Vertretern der Exekutive vorgeschlagen wurden. Fortan müssen die Prioritäten auch nach Themen und nicht nur nach OP-Bezirken abgewogen und ausgewählt werden (vgl. dazu FEDOZZI 2001a, S. 133f)⁴¹¹.

Eine Methodologie für die Verteilung der Investitionen konform zu den regionalen und thematischen Prioritäten wurde ebenfalls entwickelt (vgl. FEDOZZI 2001a, S. 120-121), wobei hier auch die Verwendung von im Voraus festgelegten *Kriterien* vorausgesetzt wird. Zu den festgelegten Kriterien für die Umverteilung der öffentlichen Investitionsmittel (welchen auch mit bestimmten Noten gewichtet werden), zählen:

- a) die Qualität der Versorgung der OP-Bezirke mit städtischen Infrastrukturen – z. B. Mangel an kommunalen Dienstleistungen (Gewichtung 3);
- b) die Gesamtzahl der Bewohner pro Bezirk (Gewichtung 2);
- c) Festgelegte Priorität der Leute in ihren jeweiligen Bezirken (Gewichtung 3)⁴¹².

⁴¹⁰ Für einen etwas ausführlicheren Überblick siehe ZIMMERMANN (2004, S. 198). Für eine graphische Darstellung des jährlichen OP-Zyklus siehe FEDOZZI (2001a, S. 122) sowie BIRD/BANCO Mundial (2008, S. 49).

⁴¹¹ Aus diesen thematischen Foren resultieren sehr wichtige Konsequenzen für den OP-Prozess, worauf in Unterkapitel 4.6 näher eingegangen wird.

⁴¹² Weitere Ausführung dazu siehe ZIMMERMANN (2004, S. 187f), sowie FEDOZZI (2001a, S. 117f).

Diese Kriterien werden von FEDOZZI (2001a, S. 131) sehr hoch geschätzt. Für ihn handelt es sich um Umverteilungskriterien, die durchschaubar, universal (gelten für alle), objektiv und unpersönlich (*impessoais*) seien (vgl. auch FEDOZZI 2000b, S. 69)⁴¹³. Abgesehen von Meinungsverschiedenheiten geht es an dieser Stelle jedoch noch nicht darum, den OP-Prozess in seiner Methodologie zu analysieren. Vielmehr geht es in diesem Abschnitt vor allem darum, sich einen generellen Überblick über diesen Prozess zu verschaffen und zwar in direktem Zusammenhang mit dem übergeordneten Thema der direkten Bürgerbeteiligung in Entscheidungsprozessen.

Es besteht in der Literatur weitgehend Einigkeit darüber, dass die ersten und wichtigsten ernstzunehmenden Erfahrungen in der Frage der direkten Einbeziehung der Bürger in der Entscheidungsfindung bei der Abwicklung von Verwaltungs- bzw. Regierungsaufgaben auf der lokalen Ebene in Brasilien bereits in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre – und somit noch zur Zeit der Militärdiktatur – entstanden sind: Zum Beispiel in Lages/Santa Catarina, in Pelotas/Rio Grande do Sul, in Osasco und in Piracicaba/São Paulo (vgl. FEDOZZI 2000b, S. 37; M. K. SILVA 2001, S. 137; SOUZA, C. 2001b, S. 85; M. L. SOUZA 2004a, S. 103 sowie FEDOZZI 2005, S. 143). Doch erst nach der Einführung von OP-Prozessen Ende der 1980er Jahre gewann das Thema *direkte Bürgerbeteiligung* auf der nationalen Ebene immer mehr an Bedeutung und somit wurde auch das Interesse von Partizipationsforschern (auch außerhalb Brasiliens) geweckt. Es kommt daher nicht von ungefähr, dass vor allem der OP-Prozess von Porto Alegre in der Literatur mehr Aufmerksamkeit gewonnen hat: Indem die oben erwähnten Erfahrungen aus früheren Zeiten nur kurz gedauert haben, lässt sich der Fall von Porto Alegre quasi als *Pionierleistung* ansehen, welche einige Jahre später von zahlreichen Kommunalverwaltungen imitiert und nachvollzogen wird.

Das Thema Bürgerhaushalt besetzt nämlich eine zentrale Stelle in den Studien, die seit den 1990er Jahren im Bereich der Partizipationsforschung realisiert worden sind, und insbesondere in denjenigen Studien, welche die Stadt Porto Alegre als Forschungsobjekt haben. Wenn dann in dem obigen Zitat von AVRITZER (2008, S. 48) die Rede (unter anderem) von „*ausdifferenzierten Formen*“ der Bürgerbeteiligung ist, meinte AVRITZER offensichtlich den Prozess des Bürgerhaushalts⁴¹⁴. Wie an anderer Stelle bereits deutlich gemacht, wird dem Thema Bürgerhaushalt auch im

⁴¹³ FEDOZZI ist allerdings nicht der einzige OP-Forscher, der diese Auffassung vertritt (vgl. z.B. PIRES 2001 S. 11 und GRET & SINTOMMER 2002, S. 32). Für den Verfasser der vorliegenden Arbeit ist es sehr problematisch, diese genannten Kriterien als objektiv und unpersönlich zu bezeichnen, denn einerseits spielen subjektive Einflüsse bei menschlichen Entscheidungen immer eine Rolle, andererseits unterliegen die Bestimmungen der genannten Kriterien letztendlich auch den Interessen von Leuten, die über bestimmte politische Macht und Einfluss verfügen und die immer in der Lage sind, Entscheidungen in die eine oder andere Richtung zu beeinflussen. Gerade deswegen können solche Kriterien nicht unpersönlich sein. Vor allem die Regierungsmitglieder sind immer in der Lage, mehr Einfluss auf die politischen Entscheidungen auszuüben als die normalen Bürger. Die genannten Kriterien sind letztendlich Ergebnisse politischer (nicht selten asymmetrischer) Handlungen und unterschiedlicher menschlicher Abwägungen.

⁴¹⁴ Dies lässt sich leicht aus dem Kontext des Textes ableiten. Leonardo Avritzer ist ein brasilianischer Politologe und Soziologe, der im Bereich der Demokratieforschung in Lateinamerika und in Brasilien spezialisiert ist. Der Bürgerhaushalt ist eines seiner bevorzugten Forschungsobjekte, welches er nicht nur empirisch untersucht, sondern auch im Rahmen seiner theoretischen Überlegungen betrachtet. Siehe in dieser Hinsicht vor allem AVRITZER (2002).

Rahmen der vorliegenden Arbeit eine sehr hohe Aufmerksamkeit gewidmet. Doch indem der Bürgerhaushalt bereits mehrfach von anderen Autoren beschrieben wurde, wird an dieser Stelle ganz bewusst auf weitere detaillierte Informationen z.B. über die Entstehung und das Funktionieren dieses Prozesses verzichtet⁴¹⁵. Da bereits weiter oben ein genereller Überblick über den OP von Porto Alegre gegeben wurde, wird ab hier das Interesse darauf gerichtet, vor allem der Frage der Entfaltung des Bürgerhaushaltes als einem Forschungsobjekt nachzugehen. Dies verlangt zunächst einen groben Überblick über die außerordentlich große Vielzahl von Veröffentlichungen zu diesem speziellen Forschungsthema aus dem Bereich der Partizipationsforschung. Am Ende dieses Kapitels wird auch dargelegt, unter welchen analytisch-theoretischen Hintergründen der OP im Rahmen dieser vorliegenden Arbeit betrachtet und untersucht wird. Die tatsächliche Untersuchung und Analyse dieses durchaus sehr interessanten Instruments der Demokratisierung der öffentlichen Finanzpolitik erfolgt, wie bereits angekündigt, erst im Rahmen vom Unterkapitel 4.6.

Als Forschungsobjekt erscheint der Bürgerhaushalt von Porto Alegre heutzutage in zahlreichen Fachpublikationen sowohl in brasilianischem, wie auch in lateinamerikanischem und in internationalem Kontext. Zu den Bürgerhaushaltsforschern (OP-Forschern), welche heutzutage wegen der Prominenz ihrer Veröffentlichungen sehr oft zitiert werden, zählen u. a. der portugiesische Soziologe Boaventura de Souza Santos (insbesondere SANTOS 1998); die nordamerikanische Partizipationsforscherin Rebecca Neaera Abers (ABERS 2000) und der portoalegreenser Soziologe Luciano Fedozzi (insbesondere FEDOZZI 2000a u. 2001a). Sehr oft zitiert werden auch die Arbeiten des ebenfalls aus Porto Alegre stammenden Volkswirtschaftlers Adalmir Marquetti, einer der prominentesten Vertreter der These der „*Inversion von Prioritäten*“ (MARQUETTI 2003 u. 2008)⁴¹⁶. An dieser Stelle sind auch die Arbeiten von zwei weiteren brasilianischen OP-Forschern und Theoretikern zu erwähnen: Die des Geographen Marcelo Lopes de Souza (z. B. SOUZA 2000d, 2002, 2004b, 2006a u. 2006b) und die des bereits zitierten Politologen und Soziologen Leonard Avritzer (siehe z. B. AVRITZER 2002b u. 2003). Beide Autoren haben sogar bereits versucht, ihre empirischen Forschungsergebnisse in Verbindung mit fundierten theoretischen Konzeptionen zu bringen. Während SOUZA sich dabei vor allem auf die theoretischen Überlegungen von Cornelius Castoriadis (Abschnitt 4.2.4.1) stützt, orientiert sich AVRITZER jedoch vor allem an den Überlegungen, welche aus den jüngeren Debatten rund um die Weiterentwicklung der klassischen Demokratietheorie stammen (vgl. AVRITZER 2003, S. 16f)⁴¹⁷. AVRITZER knüpft seine Überlegungen allerdings auch an die

⁴¹⁵ Der Entstehungsprozess des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre wurde exemplarisch von FEDOZZI (2000a, darin insbesondere Kap. 4, S. 103f und Kap. 5, S. 137f) beschrieben. Für eine Vertiefung in dieser Frage lassen sich u. a. auch die Ausführungen von ABERS (2000, S. 71f), FEDOZZI (2001a, S. 123f) und von ZIMMERMANN (2004, S. 191f) empfehlen.

⁴¹⁶ Diese erwähnte These der „*Inversion von Prioritäten*“, wird später in dieser Dissertation kritisch untersucht. Vgl. dazu auch MORORÓ 2011a.

⁴¹⁷ Für einen Überblick über die Leitideen oder Prinzipien der klassischen Demokratietheorie (als Gegenpol zu der elitären Demokratietheorie) siehe u.a. ZIMMERMANN (2004, S. 40f), und ausführlich dazu siehe SCHMIDT (2006). Vgl. ebenfalls auch die im Abschnitt 2.1.2 zu diesem Thema gelieferten Diskussionen.

theoretischen Reflektionen von Jürgen Habermas an und versucht dabei, anhand der Ergebnisse seiner empirischen Untersuchungen in Brasilien und Lateinamerika das Habermas'sche Konzept der „öffentlichen Sphäre“ weiter zu entwickeln (vgl. AVRITZER 2002, S. 40)⁴¹⁸. In allen diesen erwähnten Fällen spielt die Untersuchung von Bürgerhaushalten – in Brasilien und insbesondere auch der Bürgerhaushalt von Porto Alegre – eine zentrale Rolle.

Doch neben den Arbeiten dieser oben zitierten, prominenten Autoren und Theoretiker existiert noch eine sehr große bzw. nicht mehr überschaubare Menge von weiteren Veröffentlichungen von anderen Forschern und Experten unterschiedlicher Disziplinen. Es sind Veröffentlichungen, die in unterschiedlichen Formaten erscheinen, sei es in Form von Sammelbänden (z. B: BECKER 2000; FISCHER & MOLL 2000; PONT & BARCELOS 2000; VERLE & BEUNET 2002; MARQUETTI et al 2008); von ganz normalen Fachbüchern (z.B. GRET & SINTOMER 2002 u. WAMPLER 2007); in Form von Fachgutachten oder Studien, die von internationalen Organisationen in Auftrag gegeben und/oder finanziert werden (z. B. NÚÑEZ 2003 u. BIRD/Banco Mundial 2008) oder in Form von Artikeln in Fachzeitschriften (z. B. ABERS 1996; SANTOS 1998; BAIOCCHI 2001; HELLER 2001; SOUZA, C. 2001; NOVY & LEUBOLT 2005; WOOD & MURRAY 2007; ARAGONÈS & SÁNCHEZ-PAGÉS 2009) und nicht zuletzt auch in Form einzelner Publikationen als Ergebnisse zahlreicher akademischer Arbeiten (z.B. LÜCHMANN 2002; TARTARUGA 2003; SILVA 2004; ZIMMERMANN 2004, HILGERT 2005; LEUBOLT 2006, etc.)⁴¹⁹. Diese vielen Forscher sind zwar nicht so berühmt wie die im vorherigen Absatz genannten, doch vor allem wegen ihrer großen Anzahl haben sie einen starken Einfluss bei der Herausbildung und Wiedergabe eines *relativ neuen wissenschaftlichen Diskurses* und fungieren dabei sozusagen auch als „*Stichwortgeber*“ nicht nur für weitere Generationen von OP-Forschern, sondern auch für Politiker und für Leute, die in Prozesse der demokratischen Entscheidungsfindung auf lokaler, nationaler und sogar auf internationaler Ebene involviert sind.

Wenngleich oben die Rede von einem *neuen wissenschaftlichen Diskurs* ist, muss auf diesen Begriff allerdings bereits an dieser Stelle etwas näher eingegangen werden, denn es handelt sich dabei um eine analytische Kategorie, der im theoretischen Teil dieser Arbeit eine hohe Bedeutung zugewiesen wird. Der Bürgerhaushalt selbst wird in dieser Dissertation als ein *Diskurs* im Sinne Michel

⁴¹⁸ Zum Konzept der „öffentlichen Sphäre“ im Sinne von Habermas siehe auch FEDOZZI (2000b). Auch dieser Autor versucht (ähnlich wie AVRITZER op cit) die Ergebnisse seiner empirischen Untersuchungen zum Bürgerhaushalt von Porto Alegre im Licht der theoretischen Überlegungen von Habermas, bzw. im Zusammenhang mit dem Konzept der „öffentlichen Sphären“ zu interpretieren.

⁴¹⁹ Für weitere Studien, welche hier nicht erwähnt wurden, die aber wegen ihrer historischen Bedeutung nennenswert sind, siehe SOUZA, C. (2001a, S. 87). Die Mehrheit dieser erwähnten Autoren folgt selbstverständlich gewissen theoretisch-philosophischen Richtungen, auch wenn sie ihre Untersuchungen oft eher auf empirische Erhebungen konzentriert haben. Der Bürgerhaushalt entstand nicht auf einem ideologischen Vakuum. Dementsprechend kann er auch nicht frei von ideologischen Werten gesehen und bewertet werden. SOUZA (2000c) hat einen guten Einblick in diese Thematik geliefert. Dieser Punkt ist auch für die vorliegende Arbeit von Bedeutung. Daher wird er im Rahmen der speziellen Fallstudie 5 (Unterkapitel 4.6) wieder aufgenommen. Dort werden auch einige der oben erwähnten Veröffentlichungen berücksichtigt und kommentiert. Dabei werden die darin vertretenen Thesen zum Thema Bürgerhaushalt von Porto Alegre mit den empirischen Ergebnissen der Erhebungen, die der Verfasser vor Ort geführt hat, konfrontiert.

Foucaults verstanden und zum Teil auch als solcher untersucht und analysiert⁴²⁰. Genauer betrachtet muss der *OP-Diskurs* in der Tat quasi als ein untergeordneter und kein hegemonialer Diskurs (etwa in Sinne von NONHOFF 2005 u. 2006) verstanden werden. Hegemonial ist im brasilianischen Kontext eher der *Partizipationsdiskurs* anzusehen, welcher seit den 1990er Jahren nicht nur in Porto Alegre, sondern auch in ganz Brasilien existiert und mittels verschiedener Kommunikationsmechanismen propagiert wird⁴²¹. Es ist dieser letztgenannte Diskurs, welcher heutzutage einerseits die „Argumentationsmuster“ (typische Wortwahlen, Fachjargons, etc.) und zum Teil auch die Motivation vieler Partizipations- und OP-Forscher weitgehend anregt und orientiert (bzw. lenkt) und andererseits auch das Handeln der Menschen, sowohl im symbolischer wie auch in konkreter Hinsicht beeinflusst. Nicht von ungefähr wird im Rahmen dieser Arbeit auch von der Entstehung einer *neuartigen Gouvernamentalität*⁴²² in Brasilien gesprochen, wobei sie in Porto Alegre leicht erkennbar ist – siehe dazu u. a. den folgenden Abschnitt. *Regieren* ist in Brasilien im Laufe der 1990er Jahre zu einer Tätigkeit geworden, die *ohne den Begriff der Bürgerbeteiligung („participação“)* kaum noch praktikabel ist. Die genauen Gründe werden im Kapitel 4 näher dargelegt, wobei an dieser Stelle bereits zwei wichtige Hinweise dazu gegeben werden können.

- a) Zum einen stützt sich der bürokratische Apparat des Staates und „*die Kunst des Regierens*“⁴²³ weitgehend auf „partizipative Institutionen“ und Verfahren wie z.B. *Beiräte* (die sogenannten *conselhos setoriais*, welche in den 1990er Jahren praktisch in allen Bereichen der Politik gegründet worden sind), *Stadtkonferenzen*; *Konferenzen*; *öffentliche Anhörungen*; „*partizipative Stadtentwicklungspläne*“; die *Bürgerhaushalte* selbst, die sogenannten *Stadtkongresse*, etc.⁴²⁴

⁴²⁰ Einige erste Überlegungen in dieser Hinsicht wurden bereits früher vom Verfasser veröffentlicht (vgl. MORORÓ 2011a und 2011b). Die Verbindung zwischen Bürgerhaushalt und Diskurs in Sinne FOUCAULTs muss jedoch noch auf einer besser fundierten Basis erstellt werden. Im Abschnitt 4.6.2.2 wird dieses Thema wieder aufgenommen und weiter vertieft. Siehe auch die theoretische Abhandlungen zum Begriff Diskurs im Abschnitt 2.3.1.

⁴²¹ Zu den Kommunikationsmechanismen zählen z.B. Reden von Politikern, Mund-zu-Mund Propaganda, Fachkongresse, Interviews mit Experten und anderen Interessierten, Internetseiten, normale Printmedien und nicht zuletzt auch wissenschaftliche und andere Arten von Veröffentlichungen, wie Broschüren der Kommunalregierung und insbesondere auch ihre Investitionspläne, welche mitunter (und Porto Alegre ist hierfür ein Beispiel) als sogenannte Bürgerhaushaltsinvestitionspläne (*Plano de Investimentos do Orçamento Participativo*) herausgegeben werden, etc.

⁴²² Zu diesem Begriff der *Gouvernamentalität* siehe vor allem Abschnitt 2.3.1 (vgl. auch Fn. 427 weiter unten).

⁴²³ Der Begriff „*Kunst des Regierens*“ taucht in der Regel im Zusammenhang mit dem Begriff der *Gouvernamentalität* auf, sehr im Sinne Foucaults (siehe dazu FOUCAULT 2000, S. 63 und vgl. auch Abschnitt 2.3.1 in der vorliegenden Arbeit).

⁴²⁴ Einige dieser partizipativen Institutionen und Verfahren werden im Rahmen dieser Arbeit vertieft untersucht. Neben dem Bürgerhaushalt wird auch der Stadtplanungsbeirat der Stadt Porto Alegre als eine spezielle Fallstudie untersucht. Bereits in den zwei folgenden Abschnitten werden zwei weitere solcher Verfahren näher dargestellt: Zuerst wird über die sogenannten Stadtkongresse berichtet (Abschnitt 4.4.3) und gleich im Anschluss daran (Abschnitt 4.4.4) wird dann der Prozess der Ausarbeitung eines demokratischen (partizipativen) Stadtentwicklungsplanes in Porto Alegre während den 1990er Jahren dargestellt.

- b) Zum anderen stützen sich Regierungsmitglieder, Politiker und andere Entscheidungsträger, die Teil eines komplexen Regierungsapparates sind,⁴²⁵ auf unterschiedliche Diskurse, auf rhetorische Mittel und zahlreiche politische Strategien. Der Partizipationsdiskurs (zum Port. „*discurso participacionista*“) erfüllt heutzutage eine zentrale Funktion bei der *Konstruktion von politischen „Wahrheiten“*, welche letztendlich *in der Gesellschaft* institutionalisiert werden und somit direkt dazu beitragen, die „*gesellschaftliche Wirklichkeit*“ diskursiv zu konstruieren⁴²⁶.

Festzuhalten ist an dieser Stelle zunächst, dass *Partizipation* heutzutage in Brasilien weitgehend institutionalisiert und als ein Bestandteil des Regierungsapparates zu sehen ist – ganz unabhängig davon, was damit konkret erreicht wird. In diesem Sinne lässt sich zweifelsohne von einer „*partizipativen Gouvernementalität*“⁴²⁷ sprechen, welche aktuell nicht nur in Porto Alegre, sondern überall in Brasilien bereits weitgehend etabliert ist.

Wenn im Rahmen der vorliegenden Arbeit der Bürgerhaushalt von Porto Alegre (wie auch andere Verfahren der Bürgerbeteiligung) zunächst ausgehend von einem kritischen Standpunkt untersucht wird und dabei von Beginn an als ein *Diskurs* und als Teil eines komplexen „*Gouvernementalitätsprozesses*“ betrachtet wird, dann wird deutlich, dass die hier vertretene Sichtweise eine ganz andere ist als diejenige, welche von den meisten weiter oben erwähnten OP-Forschern vertreten wird. Der Verfasser beabsichtigt damit vor allem eine andere analytische Richtung in diesem spezifischen Bereich der Partizipationsforschung einzuschlagen. Damit werden zweierlei Ziele verfolgt: Auf der einen Seite wird ganz bewusst die engagierte und tendenziöse Forschungsrichtung von vielen der erwähnten OP-Forschern vermieden, insbesondere eben weil manche von ihnen oft mit *aprioristischen Annahmen*

⁴²⁵ Die Tätigkeit des *Regierens* im Sinne Foucaults geht allerdings über die Grenzen des traditionellen Staates (mit seinen politischen Organen der exekutiven, legislativen und judikativen Gewalten) hinaus (siehe Abschnitt 2.3.1). Dieses Verständnis von Regieren wird in dieser Arbeit übernommen und zum Teil auch in einer erweiterten Form verwendet: Es wird dabei davon ausgegangen, dass Entscheidungsmacht zwar stark in den drei genannten Organen konzentriert ist (und insbesondere eben in der Exekutive und Legislative), doch Macht ist keineswegs nur hier vorhanden. Auch Organisationen der Zivilgesellschaft und einzelne Bürger sind in der Lage, jederzeit Einfluss auf gesellschaftliches Geschehen auszuüben, wenngleich ihre Wirkung niemals ganz genau bestimmt und gemessen werden kann.

⁴²⁶ Der Begriff der „*gesellschaftlichen Konstruktion der Wirklichkeit*“ ist in der Soziologie gängig, insbesondere in der soziologischen Wissenstheorie von Peter L. Berger und Thomas Luckmann (siehe BERGER & LUCKMANN 2009). Die dort entwickelten theoretischen Überlegungen werden vom deutschen Soziologen und Diskursforscher Rainer Keller in Verbindung mit seiner Diskurstheorie gebracht (vgl. z. B. KELLER 2007, insbesondere S. 56f). Auch in der Geografie hat diese theoretische Position bereits Eingang gefunden (vgl. z. B. KRUKER & RAUH 2005, S. 23ff).

⁴²⁷ Der Begriff „*partizipative Gouvernementalität*“ wird in dieser Form erstmals im Rahmen der vorliegenden Arbeit eingeführt. Er stützt sich direkt auf das Konzept der *Gouvernementalität* von Foucault, wie beispielweise im Abschnitt 2.3.1 dargestellt wurde. Es wird dabei davon ausgegangen, dass dieses Konzept – auf der analytischen Ebene – ein starkes Erklärungspotenzial für einige der bereits präsentierten Fragestellungen mit sich bringt, und wenn es dann in Kombination mit weiteren analytisch-theoretischen Konzepten wie z.B. *Diskurs* und *Mythos* verwendet wird, kann es als ein wertvolles Hilfsmittel zur Interpretation der Forschungsergebnisse der vorliegenden Arbeit gewinnbringend eingesetzt werden.

arbeiten⁴²⁸; auf der anderen Seite wird hier gehofft, dass ein neuer Blickwinkel auch einen ertragreichen Beitrag zu einem besseren Verständnis und einer eventuellen Verbesserung nicht nur von Bürgerhaushaltsprozessen, sondern auch von anderen Prozessen der direkten Bürgerbeteiligung geleistet werden kann.

Um eine einseitige Betrachtungsweise zu vermeiden, werden selbstverständlich nicht nur analytische Konzepte wie *Diskurs* und *Gouvernementalität* im Sinne Foucaults verwendet, sondern der Verfasser stützt sich auch auf weitere Konzepte anderer analytisch-theoretischer Hintergründe – nicht zuletzt auch in Zusammenhang mit der Analyse der Ergebnisse der anderen speziellen Fallstudien –, wie das Konzept der „*Imaginären Bedeutung*“ (von Cornelius Castoriadis), das *Konzept der Growth Maschine* (von John R. Logan & Harvey L. Molotch), und nicht zuletzt auch das Konzept *Mythos*, wie beispielweise in der Form wie im Abschnitt 2.3.1 bereits dargelegt. Dazu kommt auch ein breit angelegter methodologischer Hintergrund (vgl. Abschnitt 4.1.2), in dem auch die Ansicht vertreten wird, dass, wenn es um die Untersuchung einer sozial konstruierten „Wirklichkeit“ geht, die Frage der allgemeingültigen Wahrheit immer offen bleiben muss, allein weil in diesem Zusammenhang davon ausgegangen wird, dass es eine absolute Wahrheit nicht geben kann. Im diesem Sinne: Auch wenn die im Unterkapitel 4.6 dargelegte Analyse des OP-Prozesses von Porto Alegre Ergebnisse zeigen wird, welche von den in der üblichen OP-Literatur vertretenen Thesen über vermeintliche Wirkungen des OP von Porto Alegre stark divergieren, soll dies keinesfalls bedeuten, dass im Rahmen dieser Arbeit nach einer allgemeingültigen Erklärung der untersuchten Prozesse gesucht wird. Die dort dargelegten Forschungsergebnisse sind letztendlich Interpretationen, die (wie auch alle anderen Analysen von sozialen Sachverhalten) niemals komplett frei von Verzerrungen sein können. Versucht wird hier jedoch, so weit wie möglich Verzerrungen zu vermeiden, wie ebenfalls auch versucht wird (nicht zuletzt auch im Rahmen der anderen speziellen Fallbeispiele) einseitige Darstellungen und fertige Argumentationsmuster zu vermeiden.

Diese obige vorsichtige Positionierung soll jedoch den Verfasser nicht daran hindern, kritische Stellungnahmen zu den untersuchten Fallbeispielen zu nehmen, welche jedoch immer wieder mit Fakten, Informationen und Daten belegt werden. Nur ausgehend von einem kritischen Standpunkt wird es möglich sein, die im ersten Kapitel der vorliegenden Arbeit formulierte Arbeitshypothese Nr. 5 zu überprüfen. Diese Hypothese besagt nämlich, dass *der Bürgerhaushalt von Porto Alegre nicht nur in einen (politischen) Diskurs verwandelt wurde, sondern er wurde auch weitgehend mystifiziert*. Mit *Mystifizierung* ist in diesem Zusammenhang unter anderem gemeint, dass viele Interpretationen über die eventuellen Wirkungen des

⁴²⁸ Hinzu kommt, dass die Mehrheit der erwähnten OP-Forscher eine ziemlich einseitige Herangehensweise vertritt. Zudem folgen Forscher oft Orientierungen, die sehr ähnlich sind (sowohl im Argumentationsstil wie auch, was die Bewertung vom Inhalt angeht) wie diejenigen, die von den Mitgliedern der Regierung vertreten werden. Es entsteht dabei oft eine Art Meinungs-austausch zwischen Regierung und Forschern, die sich gegenseitig ergänzen. Eine Seite liefert der anderen die benötigten Begriffe und Stichwörter, die von der Öffentlichkeit weitgehend akzeptiert sind. In dieser Form gelangen Forscher nicht selten zu vorschnellen Beurteilungen, die wiederum von Regierungen verwendet werden. Der Begriff der „*Inversion von Priorität*“ ist in diesem Zusammenhang symptomatisch. Das heißt: Inversion von Prioritäten gilt für Porto Alegre als gegeben und als solche wird dies nicht mehr von Forschern in Frage gestellt.

OP-Prozesses weit entfernt davon sind, die Wirklichkeit annähernd wiederzugeben⁴²⁹. Es wird hier davon ausgegangen, dass der Bürgerhaushalt, wie auch andere Projekte, die in den politischen Programmen regierender Parteien integriert sind, nicht unbedingt frei von politischer Instrumentalisierung und Ausnutzung durch bestimmte politische Kräfte sind⁴³⁰.

Damit soll hier jedoch nicht aprioristisch behauptet werden, dass der OP von Porto Alegre instrumentalisiert wurde. Es handelt sich dabei eindeutig um einen Themenbereich oder um eine Frage, die ggf. bei jedem OP-Prozess empirisch untersucht werden muss. Festzuhalten ist allerdings an dieser Stelle, dass eine kritische Herangehensweise, in der Form wie hier durchgeführt, in der üblichen OP-Literatur bis heute kaum zu finden ist. Eher ist das Gegenteil der Fall, denn in der gelesenen OP-Literatur wird sehr oft davon ausgegangen (nicht zuletzt auch aprioristisch), dass die OP-Prozesse, insbesondere der OP von Porto Alegre, lokale Regierungen zu ausgezeichneten positiven Erfolgen geführt haben sollen, unter anderem bei der Frage der Bekämpfung von Armut, von sozialer Segregation, und nicht zuletzt auch bei der Transformation bestehender archaischer, klientelistischer und korruptionsanfälliger politischen Strukturen von Brasilien⁴³¹. Symptomatisch für solche Art von positiven Bewertungen von OP-Prozessen sind folgende Zitate:

*„Es gab während den 10 Jahren, in denen der Bürgerhaushalt implementiert wurde, einen allgemeinen Fortschritt in der Bereitstellung von [städtischen] Dienstleistungen. Dies kann durch die [Verbesserung der] Indikatoren der Lebensqualität bestätigt werden. Es ist sicherlich kein Zufall, dass Porto Alegre mehrere Jahre lang als die Stadt mit der besten Lebensqualität in Brasilien benannt wurde (S.194). (...) ich würde behaupten, dass die allgemeinen Umverteilungseffekte des Bürgerhaushaltes extrem positiv sind. Sie erlaubten die Realisierung einer **drastischen Inversion von Prioritäten** in der Stadt zugunsten der historisch benachteiligten sozialen Schichten. Dadurch wurde*

⁴²⁹ Auf diese Abweichung zwischen Literatur/„Theorie“ und Praxis hat der Verfasser der vorliegenden Arbeit bereits in früheren Veröffentlichungen aufmerksam gemacht (MORORÓ 2011a und 2011b). Darauf wird auch im Rahmen des Unterkapitels 4.6 näher eingegangen.

⁴³⁰ Der OP ist zweifelsohne ein Instrument der Bürgerbeteiligung, welches sich unter starkem Einfluss der exekutiven Gewalt und dementsprechend auch unter dem Einfluss regierender politischer Parteien befindet. Zu Recht behauptet LÜCHMANN (2009, S. 10), dass OP-Prozesse, zumindest in der Form wie sie heutzutage bekannt sind und implementiert werden, sich unter dem direkten Einfluss der Regierung befinden. Allein aus diesem Grund kann man nicht apriorisch davon ausgehen, dass der OP-Prozess und andere Verfahren der Bürgerbeteiligung nicht politisch instrumentalisiert werden. Wenn z.B. in der OP-Literatur behauptet wird, dass der OP von Porto Alegre nicht nur das „Ende des Klientelismus“ sondern auch „eine tiefgreifende Revolution in der politischen Kultur“ verursacht habe (Siehe Zitat von MENEGAT & ALMEIDA 2004c weiter unten), lässt sich der Verfasser der vorliegenden Arbeit nicht sofort davon überzeugen. Solche Behauptungen wirken zumindest auf den ersten Blick zunächst sehr politisch motiviert (nicht zuletzt, weil dafür keine Beweisführung vorhanden ist und in keiner Form von den Autoren geliefert wird). Diese Art von Behauptungen darf daher nicht ohne weiteres als Teil von Ergebnissen einer ernsthaften wissenschaftlichen Arbeit einfließen.

⁴³¹ Zu den Veränderungen, die in der Kommune Porto Alegre aufgetreten sind und von den Forschern und Kommentatoren in direkte Verbindung mit dem OP-Prozess gebracht werden, siehe z. B. SARTORI (2002, S. 78-79); AVRITZER (2003, S. 26-27); MARQUETTI (2003, S. 144f); La Era Urbana (2004, S. 15) und MENEGAT & ALMEIDA (2004c). Zur Frage des Klientelismus und Korruption auf brasilianischen Kontext siehe z. B. FEDOZZI (2005, S. 139f) und zu dem vermeintlichen Beitrag des Bürgerhaushaltes zur Bekämpfung von Armut, zur Förderung von sozialer Integration und zu der Überwindung von Korruption und Klientelismus siehe GRET & SINTOMER (2002, S. 30ff) sowie MARICATO (2002, S. 190).

auch ein Set (...) von Investitionen ermöglicht, welche die Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung zur Folge haben und in der Zukunft die städtische Performance von Porto Alegre sichern werden“ (UTZIG 2000. S. 196)⁴³².

In ganz ähnlicher Hinsicht wie UTZIG (op. cit) befindet sich auch die bereits erwähnte Auffassung von MENEGAT & ALMEIDA (2004c), welche hier etwas ausführlicher wiedergegeben wird:

„[D]er OP-Prozess hat eine tiefgreifende Revolution in der politischen Kultur der Porto-Alegreenser hervorgebracht. Zu dieser Veränderung zählen: Das Ende des Klientelismus, die Inversion von Prioritäten, die Wiedergewinnung der Bürgerschaft und das Begreifen, dass die Stadt allen gehört“ (S. 216)⁴³³.

Ob alle diese Auffassungen und Stellungnahmen anhand von Fakten, Zahlen oder anderen konkreten Hinweisen belegt und bewiesen werden können, muss jedenfalls noch empirisch untersucht werden. In dieser Hinsicht soll im Unterkapitel 4.6 ein Beitrag geliefert werden. Dort wird der Verfasser auch seine eigene kritische Stellungnahme dazu liefern.

4.4.3. Stadtkongresse und Cidade Constituinte: Strategische Stadtplanung oder partizipative Governamentalität?

„Ich bin davon überzeugt, dass die gesamte Bürgerschaft darauf angewiesen ist, dass die unterschiedlich handelnden Gruppen (...) [zunächst] eine **kollektive Illusion** kreieren, um die Stadt der Zukunft zu erfinden. Nur durch die Erfindung der Stadt der Zukunft wird es uns möglich sein, die Stadt der Gegenwart zu verbessern“ (BORJA 1993, S. 17)⁴³⁴.

4.4.3.1. Die Stadtkongresse von Porto Alegre

Wie im vorherigen Abschnitt bereits deutlich gemacht, ist der Bürgerhaushalt von Porto Alegre keinesfalls das einzige Verfahren, mit dem sich die Bevölkerung von Porto Alegre an den politischen Diskussionen über Verwaltung und Planung beteiligen kann. In der Tat ist der Bürgerhaushalt inzwischen eine der berühmtesten Institutionen und wahrscheinlich die angesehenste im Rahmen der akademischen Debatten rund um das Thema der direkten Demokratie in Brasilien. In der Fachliteratur wird der Bürgerhaushalt in der Regel so dargestellt, als wäre er dasjenige Verfahren der direkten Bürgerbeteiligung, welches gegenüber anderen ähnlichen Verfahren am vielversprechendsten sei – insbesondere eben, wenn es um die Frage der Demokratisierung der Politik geht. In diesem Punkt besteht

⁴³² Hervorhebung R.M.

⁴³³ Die Auflistung dieser lobenden Art von Bewertungen oder Stellungnahmen über den Bürgerhaushalt von Porto Alegre könnte beträchtlich erweitert werden. Um an dieser Stelle nur noch ein weiteres Beispiel in dieser Hinsicht zu liefern: „Indem der Bürgerhaushalt von Porto Alegre einen grundsätzlichen, populären Charakter angenommen hat, ermöglichte er den gewöhnlichen Bewohnern von Favelas, direkte Entscheidungen über die kommunalen öffentlichen Investitionen zu treffen“. “[O] OP em Porto Alegre, ao adquirir um caráter essencialmente plebeu, colocou o cidadão comum das vilas populares no centro do poder de decisão sobre os investimentos da prefeitura” (BAIERLE (2005, S. 21-22). Siehe mehr dazu im Abschnitt 4.6.2.1.

⁴³⁴ Freie Übersetzung R.M. (Im Original nicht hervorgehoben). Siehe Stellungnahme zu diesem Zitat am Ende dieses Abschnittes.

weitgehende Einigkeit zwischen praktisch allen gelesenen Autoren, welche etwas zum Thema Bürgerhaushalt geschrieben haben. Nicht von ungefähr interessiert sich die überwiegende Mehrheit der Forscher, welche das Thema Bürgerbeteiligung in Porto Alegre untersuchen, vor allem für den Bürgerhaushalt.

Entgegen dieser einseitigen Fokussierung auf den Bürgerhaushalt werden in dieser vorliegenden Arbeit auch andere Verfahren untersucht, denn im Zusammenhang mit dem obigen Konzept der *partizipativen Gouvernamentalität* stellt der Bürgerhaushalt letztendlich nur eine von vielen anderen institutionalisierten Formen der Bürgerbeteiligung dar⁴³⁵. In diesem Sinne sollen im Folgenden zwei weitere Projekte der Kommunalregierung dargestellt werden, welche in den 1990er Jahren initiiert wurden und aus wissenschaftlicher Hinsicht noch heute von gewisser Bedeutung sind. Es handelt sich zum einen um das Projekt „*Cidade Constituinte*“ und zum anderen um die sogenannten „Stadtkongresse“ (s.u.).

Bereits im Jahr 1993 hat der neu gewählte Bürgermeister Tarso Genro⁴³⁶ den ersten von insgesamt fünf Stadtkongressen veranstaltet. Die Vorbereitungsphase dieses ersten Kongresses (dessen abschließende Vollversammlung sich über drei Tage erstreckte) begann noch im März desselben Jahres (1993) aus Anlass der Gründung eines heutzutage bekannten politischen Projektes der damaligen Regierung: Das Projekt „*Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte*“ (wörtlich: mehr Porto Alegre – verfassungsgebende Stadt)⁴³⁷. Die Einbeziehung des Projektes *Cidade Constituinte* an dieser Stelle und gerade im Zusammenhang mit dem Thema der Stadtkongresse ist kein Zufall, denn in dessen Rahmen wurden nicht nur die ersten beiden Stadtkongresse Porto Alegres organisiert, sondern dabei haben Vertreter der Stadtverwaltung gemeinsam mit der lokalen Bevölkerung auch Entwicklungsziele für ihre Stadt diskutiert. Die damals diskutierten Planungsmaßnahmen und „Leitlinien“⁴³⁸

⁴³⁵ Im Rahmen dieses aktuellen Abschnittes wird das Konzept der *partizipativen Gouvernamentalität* wieder aufgenommen: Die Diskussion, welche weiter unten darüber entwickelt wird, soll dazu beitragen, dieses Konzept soweit wie möglich als ein analytisches Instrument für den empirischen Teil dieser Arbeit zu gewinnen. Das Konzept der „partizipativen Gouvernamentalität“ soll vor allem im analytischen Teil der Arbeit (ab Abschnitt 4.6.2.2) integriert werden. Mit der Verwendung dieses Konzepts sollen einige theoretische Argumentationen von Michel Foucault ausgelotet werden und dabei eine Verbindung zur untersuchten Realität von Porto Alegre hergestellt werden: Eine Möglichkeit, welche bis heute von Partizipationsforschern (und noch weniger von OP-Forschern) noch nicht richtig wahrgenommen wurde. Eine realistische Einschätzung über die Erklärungskraft des Konzepts der Gouvernamentalität in Sinne Foucaults kann erst nach der Analyse aller untersuchten Fallbeispiele erfolgen, nämlich in den letzten Abschnitten von Hauptkapitel 4. Dort ist auch zu klären, inwieweit die Überlegungen von Foucault sich mit den anderen theoretischen Richtungen gewinnbringend kombinieren lassen, insbesondere in Hinsicht auf die in dieser Arbeit untersuchten Sachverhalte.

⁴³⁶ Es handelt sich hier um den Kandidaten der damals regierenden Parteien. Wie wohl bekannt, regierte von 1989 bis 2004 dieselbe parteipolitische Linkskoalition in der Kommunalverwaltung von Porto Alegre – insgesamt also vier Amtsperioden. Genro war in der ersten Amtsperiode bereits als Vize-Bürgermeister bzw. als Stellvertreter des Oberbürgermeisters Olívio Dutra an der Regierung beteiligt.

⁴³⁷ Was dieses Projekt anbelangt, wird in dieser Arbeit die aus der portugiesischen Sprache stammende, abgekürzte Bezeichnung *Cidade Constituinte* verwendet.

⁴³⁸ Die Themengebiete, worüber die Bevölkerung im Rahmen des Projektes *Cidade Constituinte* diskutiert hat, umfassten Begriffe wie *Demokratisierung* und *Dezentralisierung* der Stadtverwaltung; *Kampf gegen soziale Ausgrenzung*; *Umweltschutz* und *Verbesserung der Lebensqualität*; *kulturelle*

für die zukünftige Entwicklung von Porto Alegre flossen später in den neuen Stadtentwicklungsplan ein. Auch die generellen Leitlinien des ersten und die Resolutionen des zweiten Stadtkongresses sollen als Orientierung für die Erstellung des noch im Jahr 1996 entstandenen ersten Entwurfes des neuen Stadtentwicklungsplanes gedient haben und wurden letztendlich zum Teil auch in der vom Gemeinderat im Jahr 1999 beschlossenen Fassung des neuen Stadtentwicklungsplans (PDDUA) integriert (vgl. ALBANO 1999, S. 159; ARGILES 2003, S. 78f; VIEIRA & DAMASIO 2003 und GRIMARÃES 2008, S. 129f)⁴³⁹.

Nach einer kurzen Darstellung über den *modus operandi* der Stadtkongresse und über deren thematische Schwerpunkte wird die Diskussion über das Projekt *Cidade Constituinte* noch in diesem Abschnitt wieder aufgenommen und darauf analytisch näher eingegangen (vor dem Hintergrund des *Gouvernementalitätskonzeptes* in Anlehnung an Michel Foucault).

Rein formell betrachtet unterscheiden sich sogenannte Stadtkongresse, wie sie in Porto Alegre durchgeführt werden (aber auch in anderen brasilianischen Städten, wie das Beispiel von Belém zeigt⁴⁴⁰), nicht wesentlich von anderen öffentlichen Veranstaltungen, wie z.B. Konferenzen zu bestimmten Sachthemen, bei denen die Zivilgesellschaft mitwirken darf. Sie haben üblicherweise eine relativ lange Vorbereitungsphase von ca. 6 bis 12 Monaten⁴⁴¹. Der eigentliche Höhepunkt des Kongresses, wenn beispielsweise eine große Zahl von interessierten Leuten und Delegierten teilnimmt, dauert in der Regel 2 bis 3 Tage⁴⁴². Dabei handelt es sich letztendlich um die große Plenar- oder Vollversammlung (*plenária final*), in deren Rahmen die im Voraus gesammelten und systematisierten Vorschläge diskutiert werden und über welche die teilnehmenden Bürger durch das Prinzip der einfachen Mehrheit abstimmen. Je nach Satzung oder Geschäftsordnung (*Regimento Interno*) dürfen alle anwesenden Bürger, die sich bis zu einem vorgegebenen Zeitpunkt angemeldet haben (inklusive Beobachter, die sich ebenfalls auch rechtzeitig angemeldet haben), über die debattierten Themen und Vorschläge der Tagesordnung abstimmen. Diese Vorgehensweise wurde beispielsweise bei dem IV. Stadtkongress von Oktober 2003 entsprechend der Kongresssatzung (PMPA 2003b, S. 4) angewandt. An diesem Kongress hat der Verfasser der vorliegenden Arbeit

Vielfalt, Wettbewerbsfähigkeit in der Stadt; Public-Private Partnership; kommunale Finanzen, etc. (vgl. PMPA 1993a, S. 6 und MORORÓ 2003, S. 83).

⁴³⁹ Mehr zum PDDUA siehe kommender Abschnitt.

⁴⁴⁰ Zu diesem spezifischen Fall siehe FARIAS (2004):

⁴⁴¹ In dieser Zeit werden Vorschläge der Öffentlichkeit gesammelt und inzwischen werden ggf. auch mehrere Treffen und kleine Seminare organisiert.

⁴⁴² Mehrtägige öffentliche Veranstaltungen sind heutzutage in ganz Brasilien üblich, und zwar auf allen Verwaltungsebenen (Kommunen, Bundesländer und Bundesregierung). Umweltkonferenzen und die sogenannten Stadtkonferenzen sind die bekanntesten. Letztgenannte werden z.B. vom *Ministério das Cidades* auf nationaler Ebene koordiniert. Umfassende Materialien darüber finden sich unter: <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conferencias-das-cidades> (letzter Zugriff am 27.08.2010).

sowohl als Beobachter wie auch als normaler Teilnehmer (d. h. wie alle anderen auch mit Stimmrecht) teilgenommen⁴⁴³.

In diesem obigen Sinne handelt es sich bei den Stadtkongressen von Porto Alegre eindeutig um Bürgerversammlungen, in denen Verfahren der direkten Demokratie praktiziert wurden. Dies sagt aber noch nichts darüber aus, ob die dort getroffenen Entscheidungen für die unterschiedlichen Ausführungsorgane der lokalen Regierung wirklich bindend sind, und ebenso wenig, ob die abgestimmten Sachthemen später in Form von Gesetzen oder gar als konkrete Projekte in die Tat umgesetzt werden. Es sei an dieser Stelle an einen Sachverhalt erinnert, welcher für die Partizipationsforschung von großer Bedeutung ist, auch wenn darüber nicht gerne gesprochen wird: Obwohl diese beschriebenen Verfahren auf den ersten Blick auf eine *Radikalisierung der Demokratie* zugunsten der Massen (im Sinne einer direkten Mitwirkung und Gestaltung der Politik) hindeuten, können sie jedoch auch Raum für Täuschungen und eventuellen Missbrauch bieten, und dies aus zweierlei Gründen. Zum einen, weil es oft darauf ankommt, ob die abgestimmten Vorschläge tatsächlich kollektive Interessen verkörpern oder eher Interessen von Vertretern bestimmter wirtschaftlicher Organisationen, welche wie die gewöhnlichen Bürger auch das Recht haben, ihre Vorschläge zu präsentieren, die nicht selten eine größere politische Resonanz finden⁴⁴⁴. Zum anderen weil es mitunter auch passieren kann, dass zahlreiche Bürger dazu gebracht werden, über politische Maßnahmen abzustimmen, über deren Inhalt sie im Voraus nicht ausreichende Informationen bekommen haben. Auf dieses Thema wird im empirischen Teil der vorliegenden Arbeit näher eingegangen und gelegentlich auch mit einem konkreten Beispiel aus Porto Alegre konfrontiert.

Untere tabellarische Aufstellung (Tabelle 4) zeigt alle fünf Stadtkongresse und deren Leitthemen im Überblick, ebenso auch Informationen zur Anzahl der involvierten Bürger.

⁴⁴³ Eine ähnliche Methodologie wurde von der Regierung auch im Rahmen einer öffentlichen Anhörung zum Thema der Novellierung des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre im Juni 2007 angewandt, bei der der Verfasser anwesend war und wie im Fall des IV Stadtkongresses ebenfalls über die behandelten Themen der Tagesordnung direkt abstimmen durfte. Wichtige Voraussetzung, um an dieser letztgenannten Veranstaltung mit Stimmrecht teilzunehmen war lediglich der Nachweis, dass man zu dem gegebenen Zeitpunkt in Porto Alegre wohnte. Über diese spezifische öffentliche Anhörung wird im Abschnitt 4.5.4 ausführlicher berichtet. Diese Art von Vorgehen kann wie angedeutet – vor allem im Hinblick darauf, welche der anwesenden Bürger abstimmen dürfen – jedoch sehr stark variieren. In den Stadtkonferenzen auf der nationalen Ebene haben z.B. nur Delegierte Stimmrecht. In den üblichen öffentlichen Anhörungen wird nicht über die Themen der Tagesordnung von den anwesenden Bürgern abgestimmt, sondern sie fungieren normalerweise nur als Informationsveranstaltung, in der die Regierungsvertreter Meinungen der Teilnehmer sammeln können.

⁴⁴⁴ Ein Vorschlag eines Architekten, eines Ingenieurs oder eines Leiters einer Dachorganisation von Bauunternehmen wird im Rahmen einer öffentlichen Anhörung fast immer wie ein Vorschlag eines Experten angesehen. Dem gegenüber hat der Vorschlag einer Hausfrau oder eines Favelabewohners einen ganz anderen Stellenwert. Die Gewichtungen dieser Vorschläge sind in der Politik und in der allgemeinen Öffentlichkeit bestimmt nicht gleich. Sie unterliegen bestimmten gesellschaftlichen Werten oder Deutungsmustern. Anders und direkter ausgedrückt: Die Stimme eines Favelabewohners zählt im Rahmen solcher Prozesse in der Regel nicht so viel wie die Stimme eines Bauingenieurs. Diese Tatsache darf in der Partizipationsforschung nicht ignoriert werden.

Tabelle 4: Die Stadtkongresse von Porto Alegre im Überblick

Stadtkongress	Datum	Leitthemen	Anzahl der Teilnehmer
1.	17. – 19. Dez. 1993	„unsere Stadt der Zukunft“	1.500 ¹⁾
2.	01. – 03. Dez. 1995	„der Ort aller Sachen“	2.700 ¹⁾
3.	26. – 28. Mai 2000	„Die Konstruktion der Stadt der Zukunft“	9.000 ²⁾
4.	17. – 19. Okt. 2003	„Demokratisierung des Staates“	3.762 ³⁾
5.	09. – 10. Dez. 2011	„Porto Alegres Zukunftsplanung“	> 6.000

¹⁾ Beinhaltet nur Anzahl von Teilnehmern der Vollversammlung.
²⁾ Entspricht Teilnehmern der Vollversammlung und aller anderen Veranstaltungen, die in der Vorbereitungsphase stattgefunden haben.
³⁾ Einschätzung der Anzahl der Teilnehmer an den Veranstaltungen, die in der Vorbereitungsphase stattgefunden haben (keine Angabe über Teilnehmer der Vollversammlung).

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach unterschiedlichen Quellen. Siehe dazu u.a. PMPA 2000a, S. 3, MENEGAT und ALMEIDA (2004c, S. 207) sowie <http://www.falabomfim.com.br/2011/12/v-congresso-da-cidade-evento-de-encerramento-tem-dois-dias-de-atividades-com-entrada-gratuita/> (Letzter Zugang: 23.07.2012).

Gegenüber der viel größeren Anzahl von Bürgern, welche an den Veranstaltungen des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre teilnehmen⁴⁴⁵, und abgesehen von der Ungenauigkeit der obigen Angaben (Tabelle 4), scheint die Teilnehmerzahl der Stadtkongresse zwar bescheiden zu sein, doch unbedeutend ist sie deshalb nicht. Diese Art von Veranstaltungen fungieren (für den normalen Bürger und für organisierte Interessengruppen) als eine gute Gelegenheit, ihre Meinungen zu bestimmten politischen Vorhaben offen und direkt zu äußern – und dies bei Anwesenheit von lokalen politischen Persönlichkeiten wie Abgeordneten und Bürgermeistern und mitunter sogar von Ministern des Bundes⁴⁴⁶.

Es besteht hier keine Absicht seitens des Verfassers, auf inhaltliche Fragen dieser Stadtkongresse einzugehen⁴⁴⁷. Wichtiger ist in diesem Teil der Arbeit vielmehr zunächst der Versuch, diese Art von Veranstaltungen (die auch als *Institutionen der Bürgerbeteiligung* angesehen werden), als Teil einer „partizipativen *Gouvernementalität*“ oder auch als *Diskurs* einzuordnen – wie dies z.B. auch bereits im vorherigen Abschnitt mit dem Fall des Bürgerhaushaltsprozesses von Porto Alegre erfolgte⁴⁴⁸. In diesem Sinne soll im Folgenden das vorher angesprochene und

⁴⁴⁵ Dies variierte in den 1990er Jahren von ca. 10 bis 20 tausend Teilnehmern pro Jahr (vgl. PMPA 2000a, S. 106).

⁴⁴⁶ Aus Anlass des IV Stadtkongresses nahm der damalige Bürgermeister João Verle an allen drei Tagen (an denen die Vollversammlung stattfand) teil. Auch beide Ex-Bürgermeister von Porto Alegre, Raul Pont und Olívio Dutra, waren anwesend. Pont war zum Zeitpunkt dieses Kongresses Landesabgeordneter und Dutra hatte als Leiter des Ministério das Cidades den Status eines Bundesministers. Des Weiteren nahm auch der brasilianische Agrarminister Miguel Rosseto an derselben Veranstaltung teil.

⁴⁴⁷ Für interessierte Leser sei hier auf folgende Publikationen bzw. Grundsatzpapiere der Stadtverwaltung verwiesen: PMPA (1993a, 1993b, 1995, 2000a, 2003a u. 2003b). Für eine Abhandlung über die ersten beiden Stadtkongresse vor allem im Hinblick auf inhaltliche Diskussionen und auch auf eventuellen Auswirkungen der Bürgerbeteiligung siehe GUIMARÃES (2008, S. 89f u. 101f).

⁴⁴⁸ Unter diesem theoretisch-analytischen Sichtpunkt (aber auch neben anderen theoretischen Hintergründen) werden ähnliche Verfahren der Bürgerbeteiligung in den Unterkapiteln 4.5 und 4.6

angekündigte Thema des Projektes *Cidade Constituinte* – vor allem wegen seines damaligen hohen politischen Gewichts – noch einmal in die Diskussion aufgenommen werden.

4.4.3.2. Das Projekt *Cidade Constituinte* und die partizipative *Gouvernementalität* in Porto Alegre

Es ist kein Zufall, dass bereits zahlreiche Autoren und Partizipationsforscher über das Projekt *Cidade Constituinte* berichtet haben⁴⁴⁹. Dieses Projekt kann ggf. als ein Meilenstein für die Diskussionen über das Stadtentwicklungskonzept der 1990er Jahre in Porto Alegre angesehen werden. Die mit diesem Projekt verfolgten Ziele sind (gemäß den Informationen der zur Verfügung stehenden Literatur) folgende: Die Einbeziehung einer größeren Anzahl von Bürgern in die Diskussionen über Entwicklungsmaßnahmen, welche damals von der Regierung als strategisch angesehen wurden, insbesondere aber im Hinblick auf die Planung „der Zukunft der Stadt“. Dem damaligen Oberbürgermeister (T. Genro) zufolge würde es sich dabei nämlich um die „*Suche nach einer langfristigen Stadtvision*“ handeln, und dazu seien alle Bürger eingeladen, sich daran zu beteiligen und dabei gemeinsam über zukünftige Projekte für die Stadt zu entscheiden⁴⁵⁰.

Sowohl in der Literatur über das Projekt *Cidade Constituinte* als auch in den damals gehaltenen Reden von Projektorganisatoren und Regierungsvertretern wird das Thema der Bürgerbeteiligung häufig betont. Oft wird auch versucht, nicht nur dieses Projekt, sondern auch die erwähnten Stadtkongresse als Prozesse darzustellen, welche dazu dienen sollen, den berühmten *Bürgerhaushalt* zu ergänzen und dadurch eventuelle Schwachstellen zu beseitigen (vgl. z.B.: BORBA 1998, S. 136; ALBANO 1999, S. 42; SILVA 2004, S. 104 sowie LEUBOLT 2006, S. 87)⁴⁵¹.

Wenn in diesem obigen Zusammenhang von *strategischer Planung* die Rede ist, wird oft auf die vom chilenischen Ökonomen Carlos Matus entwickelte Planungskonzeption Bezug genommen. Diese ist ein theoretischer Planungsansatz, welcher sich ausdrücklich gegen die ausgeprägte, „normativ-technokratische“ und

untersucht – wie z.B. der Bürgerhaushalt selbst und der Stadtentwicklungsbeirat von Porto Alegre (siehe spezielle Fallstudien). Dort werden allerdings auch inhaltliche Fragen zu den jeweiligen Forschungsgegenständen berücksichtigt.

⁴⁴⁹ Zu diesen zählen z. B.: MOURA (1997); BORBA (1998 S. 135f); ALBANO (1999, S. 41f); ARGILES (2003, S. 78f); MENEGAT & ALMEIDA (2004c, S. 206f); SILVA (2004, S. 103f); LEUBOLT (2006, S. 87).

⁴⁵⁰ Den eingeladenen Personenkreis benennt T. Genro dabei wörtlich: „Arbeiter, Unternehmer, Vertreter von Universitäten, Institutionen der Zivilgesellschaft, Regierung, repräsentative Persönlichkeiten [und] letztlich die unermessliche Pluralität, welche die Vitalität der Gesellschaft repräsentiert“ (GENRO 1999, S. 8).

⁴⁵¹ Zu den häufig erwähnten Schwachstellen zählt z.B. die Tatsache, dass die Debatten, die im Rahmen des Bürgerhaushaltes geführt werden, sich überwiegend auf aktuelle Probleme richten und kaum Zukunftsfragen behandeln. Hinzu kommen andere Schwierigkeiten in Hinblick auf die Durchführung einer strategischen Stadtplanung: Die von beteiligten Bürgern präsentierten Investitionsvorschläge tendieren z. B. dazu, zerstreut und nicht abgestimmt zu sein (d.h. jede Gruppe von im Bürgerhaushalt involvierten Bürgern betont die spezifische Probleme ihres Wohnbereiches). Gerade zur Lösung dieser erwähnten Probleme oder Schwachstellen des Bürgerhaushaltes sollten dann Projekte wie *Cidade Constituinte* und nicht zuletzt auch die Stadtkongresse beitragen (vgl. dazu z.B. MOURA 1997).

unflexible Planungstradition aus dem Zeitraum 1950-1979 wendet. Die Planungskonzeption von Carlos Matus, die jedoch nicht die einzige ist, die das qualifizierende Adjektiv „*strategisch*“ trägt (vgl. z. B. ARGILES 2003, S. 36ff), betont eine eher politische soziale Komponente anstelle von ausgeprägten wirtschaftlichen Interessen, wie z.B. im Fall einer unternehmerischen (entrepreneurialistischen) Planungskonzeption⁴⁵².

Wenn es im Zusammenhang mit der Diskussion über das demokratische Stadtplanungskonzept von Porto Alegre um die Frage geht, *welche Rolle das Projekt Cidade Constituinte wie auch die Stadtkongresse spielen können*, lässt sich hierbei annehmen, dass die Bedeutung dieser Art von Projekten unterschiedlich betont werden kann, je nach gewähltem analytisch-theoretischem Hintergrund oder je nach Schwerpunktsetzung seitens des Forschers. Unterschiedliche Herangehensweisen können dementsprechend auch zu unterschiedlichen Interpretationen und Bewertungen führen. Hierbei wird mit DIKEÇ (2007) folgende Auffassung geteilt:

*„Different ways of imagining space have different implications for the constitution of problems and formulation of solutions” (ebd. S. 277).*⁴⁵³

In diesem Zusammenhang möchte der Verfasser dazu Folgendes einräumen: Der Bürgerhaushalt, das Projekt *Cidade Constituinte*, die Stadtkongresse von Porto Alegre sowie andere Arten von institutionalisierten Formen der Bürgerbeteiligung, die dort geführt werden (wie öffentliche Anhörungen, thematische Konferenzen und Fachkongresse) sind letztendlich Bestandteile dessen, was der Verfasser der vorliegenden Arbeit als partizipative Gouvernamentalität bezeichnet. Dazu gehören ebenfalls auch die wichtigsten Verfahren, welche im Zusammenhang mit der Erstellung eines sogenannten partizipativen Stadtentwicklungsplanes oder selbst im Rahmen der Novellierung eines bestehenden Stadtentwicklungsplanes durchgeführt werden, wie z.B. die üblichen Versammlungen mit den Einwohnern in den Stadtbezirken oder auch die von der Stadtverwaltung errichteten zahlreichen

⁴⁵² Auf dieses Thema wird an dieser Stelle nicht näher eingegangen. Ausführlichere Informationen dazu siehe insbesondere die bereits zitierte Veröffentlichung von MOURA (1997) aber auch DE TONI (2004), Vgl. dazu auch ARGILES (op cit); SILVA (2004, S.76f); SOUZA (2000a, S. 279) sowie SOUZA (2002, S. 41).

⁴⁵³ Auch MATTISSEK & REUBER (2004, S. 240) sind der Ansicht, „dass unterschiedliche wissenschaftstheoretische ‚Setzungen‘ ebenso verschiedenartige Fragestellungen und empirische Ergebnisse bei der Diskursanalyse hervorbringen“. Um Missverständnisse zu vermeiden, sei an dieser Stelle klargestellt: Es kann natürlich passieren, dass zwei oder mehrere unterschiedliche Herangehensweisen jeweils zu Ergebnissen oder Ansichten führen können, die miteinander nicht kompatibel sind. Doch auch das Gegenteil kann stattfinden: Unterschiedliche Herangehensweisen können jeweils zwar unterschiedliche Ergebnisse liefern, die sich jedoch kombinieren lassen und somit die Analyse bereichern. Anders ausgedrückt: Unterschiedliche analytisch-theoretische Hintergründe können sich ggf. gegenseitig ergänzen, anstatt sich gegenseitig auszuschließen. Ein konkretes Beispiel hierfür: Der Bürgerhaushalt kann, etwa im Sinne der Verfechter von Habermas (vgl. z.B. FEDOZZI 2000b sowie GUIMARÃES 2008, S. 17) als eine „öffentliche Sphäre“ gesehen werden, doch ohne diese Annahmen zurückweisen zu müssen, kann man den Bürgerhaushalt auch als Teil einer partizipativen Gouvernamentalität verstehen und analysieren (s. u.). Eine Ergänzung kann in diesem Fall stattfinden, wenn z.B. mittels einer neuen Sichtweise eventuelle blinde Flecke einer bestehenden Interpretation ans Licht gebracht werden.

Arbeitsgruppen, Runden Tische und Fachausschüsse⁴⁵⁴. Als Bestandteil der partizipativen Gouvernementalität fungieren all diese Verfahren und Institutionen auch als Teil eines komplexen Gebildes, das nun die Grenzen der traditionellen Formen der politischen Entscheidungsfindung bei weitem überschreitet. Des Weiteren fungieren diese Verfahren auch als Technik des Regierens bzw. *Technology of Government*, ganz im Sinne von FOUCAULT (2000)⁴⁵⁵.

Betrachtet man die vielen Verfahren (und die Instrumente) der Bürgerbeteiligung mal als *sozialkonstruierte Wirklichkeit*, mal als *politischen Diskurs*, mal als Bestandteil einer *partizipativen Gouvernementalität*, kann man diesen Verfahren, wie oben bereits angedeutet, je nach theoretisch-analytischem Hintergrund, unterschiedliche Bedeutungen zuweisen. Welchen Funktionen sie im Einzelnen oder auch in Kombination miteinander in dem untersuchten kulturellen, sozialen und politischen Kontext erfüllen und auch welche konkreten Wirkungen sie dabei haben, das sind letztendlich Fragen, die empirisch geklärt werden müssen. Das heißt: Funktionen und Wirkungen bestimmter Partizipationsverfahren können in einer Kommune wie Porto Alegre nicht aprioristisch bestimmt werden.

Unter dem hier übernommenen analytischen Gesichtspunkt – welcher unter anderem mit einem *hermeneutischen Prozess des Sinnverstehens* (siehe Abschnitt 4.1.2) angereichert wird, in dessen Zusammenhang auf absolute Wahrheitsansprüche verzichtet werden muss –, können Forscher nicht im Voraus behaupten, dass bestimmte Verfahren (wie z.B. der Bürgerhaushalt oder die Stadtkongresse) politisch instrumentalisiert sind. Es wäre jedoch auch unverantwortlich, diese Möglichkeit von Beginn an auszuschließen, bevor man die einzelnen Prozesse vor Ort genauer untersucht hat.

Vor diesem hier vertretenen theoretischen Hintergrund ist „Wahrheit“ letztendlich als ein soziales Konstrukt (FOUCAULT 1999b, S. 27) zu verstehen. Wenn das so ist, dann muss man davon ausgehen, dass das, was in der Gesellschaft für *richtig* oder *falsch* gehalten wird, auch mit sozialen Wahrheiten konstruiert und teilweise

⁴⁵⁴ Im dem empirischen und analytischen Teil des Kapitels 4 sollen genug Fakten und Argumentationen geliefert werden, um diese hier vertretene Auffassung zu untermauern.

⁴⁵⁵ Für relativ ähnliche Interpretationen von Verfahren demokratischer *Governance* bzw. von Verfahren der Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei Prozessen der Entscheidungsfindung im Rahmen der Politik und Planung siehe u.a. (MORISON 2000; MICHEL 2005; DIKEÇ 2007; CORNWALL et al 2008; MCKEE 2009; BLAKELEY 2010). All diese Autoren stützen sich auf Foucaults Konzept der Gouvernementalität, um Themen oder gesellschaftliche Sachverhalte zu untersuchen, die größtenteils ähnlich sind wie diejenigen, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit untersucht und analysiert werden. Auch wenn diese Autoren immer wieder andere Akzente setzen und zu unterschiedlichen Auffassungen und Interpretationen gelangen können, mitunter sogar mit offener Kritik an FOUCAULT, lassen sich in ihren Interpretationen trotzdem viele gemeinsame Ansatzpunkte finden. Ganz wichtig ist in diesem Zusammenhang die Idee einer „*realist governmentality*“, welche von der Geographin Kin Mckee diskutiert wurde (vgl. MCKEE 2009, S. 476f). Mit dieser Idee wird u. a. das Ziel verfolgt, bestimmte Lücken der Reflexionen von Foucault zu schließen oder ggf. auch seine theoretischen Ideen zu erweitern. Das Konzept einer „*realistischen Gouvernementalität*“ impliziert unter anderem auch die Notwendigkeit einer genaueren Berücksichtigung von Prozessen, die typisch für den untersuchten kulturellen und sozialen Kontext sind. Des Weiteren wird hierbei auch gefordert, politische Maßnahmen, die von den lokalen Regierungen durchgeführt werden, auch genau unter die Lupe zu nehmen (vgl. ebd.). Ergänzend dazu schreibt dieselbe Autorin: „[A] ‘realist governmentality’ (...) approach offers a useful way forward for theoretically informed, empirical researchers within the critical social policy tradition“ (MCKEE 2009, S. 478).

strukturiert wird. *Diskurse und Institutionen sind letztendlich auch gesellschaftliche Erfindungen und Konstruktionen, welche in der Regel Wahrheitsansprüche transportieren, die jedoch nicht von allen gesellschaftlichen Interessengruppen gleichermaßen vertreten werden.* Nicht nur wegen ihrer rein symbolischen Besetzungen, etwa im Sinne des „leeren Orts des imaginären Allgemeinen“ (vgl. NONHOFF 2005)⁴⁵⁶, sondern auch wegen ihrer eventuell praktischen Nutzung – etwa die direkte Verbindung zwischen der Durchführung eines politischen Projektes, wie der Fall Bürgerhaushalt, und politischen Gewinnen für eine gegebene Partei – fungieren die oben genannten Verfahren der Bürgerbeteiligung mitunter auch als konflikthafte, umkämpfte Diskurse⁴⁵⁷. Auf dieses Thema wird im empirischen Teil der Arbeit genauer eingegangen, wobei im Folgenden bereits einige Hinweise darauf geliefert werden.

Wenn beispielsweise in einem Vortrag bei einem Projekt wie der *Cidade Constituinte* ein prominenter Politiker (welcher zugleich auch die Rolle eines Wissenschaftlers sowie die eines Politikberaters verkörpert, wie das zum Beispiel bei Jordi Borjas der Fall war – s.o.) die Ansicht vertritt, dass die „vollständige Bürgerschaft“ von der Erfindung einer „kollektiven Illusion“ abhängig sei, und es außerdem „nur durch die Erfindung der Stadt der Zukunft“ möglich sei, „die Stadt der Gegenwart zu verbessern“ (BORJA 1993, S. 17), dann lässt sich im Rahmen einer wissenschaftlichen Untersuchung wie der vorliegenden fragen, was mit solchen Behauptungen überhaupt gemeint wird. Im Grunde genommen sind im Rahmen solcher Formulierungen keine effektiven sachlichen Informationen zu erkennen – und ebenfalls auch nicht im Zusammenhang mit den weiter unten wiedergegeben Zitate. Dementsprechend lassen sich anhand solcher politisch motivierten „Stellungnahmen“ keine verlässlichen wissenschaftlichen Aussagen erstellen; jedenfalls nicht, wenn es darum geht, konkrete politische Projekte im Rahmen eines Stadtplanungskonzeptes wie jenes von Porto Alegre zu untersuchen und zu bewerten. Vielmehr gibt diese Art von Redewendungen eher Hinweise darauf, dass Politiker – und auch andere politische Vertreter der Bevölkerung, die im Verwaltungsapparat tätig sind und politische Entscheidungsmacht besitzen – bei Veranstaltungen in der Art wie die Stadtkongresse von Porto Alegre oft nicht auf konkrete Inhalte eingehen, sondern auf rhetorische Mittel zurückgreifen und auch auf die Überzeugungskraft bestimmter

⁴⁵⁶ Den Begriff des leeren Ortes des imaginären Allgemeinen hat der Politikwissenschaftler und Theoretiker Martin Nonhoff in Verbindung mit seinen Untersuchungen des Diskurses der Sozialen Marktwirtschaft im deutschen gesellschaftlichen Kontext eingeführt. Im spezifischen Fall dieses Diskurses steht implizit die Annahme, dass das ökonomische Wohlergehen aller deutschen Bürger Ergebnis und Endziel der Sozialen Marktwirtschaft sei – im Grunde ein *nicht erfüllbares politisches Versprechen*, welches symbolisch transportiert wird (Vgl. NONHOF 2005, S. 4). Diese Art von Annahme bzw. von *nicht erfüllbarem politischem Versprechen* charakterisiert das, was Martin Nonhoff als „leeren Ort des imaginären Allgemeinen“ bezeichnet.

⁴⁵⁷ Bei dem untersuchten Kontext von Porto Alegre lässt sich eine gewisse Parallele zu dem Diskurs der Sozialen Marktwirtschaft ziehen. Auch der dort herrschende Diskurs transportiert implizit und explizit Botschaften, die eher als *nicht erfüllbare politische Versprechen* anzusehen sind, wie etwa die Ideen von der Inversion von Prioritäten, vom Ende des Klientelismus und von der Bekämpfung von sozial-räumlicher Segregation – all das mittels des Bürgerhaushaltes (dazu Unterkapitel 4.6).

Imagekampagnen setzen, um sich z.B. Akzeptanz für intendierte, politische Maßnahmen zu verschaffen⁴⁵⁸.

Dies bedeutet jedoch keinesfalls, dass diese Art von politisch motivierten „Stellungnahmen“, von denen hier die Rede ist, nur *schöne* und *bedeutungslose* Worte darstellen. Sie tragen oft bestimmte *Deutungen* und vor allem auch *symbolische Besetzungen*, und können somit ggf. bewirken, dass die Bürger bzw. Zuhörer von öffentlichen Veranstaltungen in die eine oder andere Richtung beeinflusst werden⁴⁵⁹. Der Einsatz von Lobbyarbeit und rhetorischen Mitteln in Planungsprozessen kann jedoch einer sehr breiten Palette von Interessen dienen. Das heißt: es handelt sich um Mittel der Beeinflussung von Meinungen, die keinesfalls nur von Regierungsvertretern beherrscht werden. Im Gegenteil: sie können von vielen Leuten mit unterschiedlichen Absichten verwendet werden.

Allgemein gesehen und auch in theoretischer Hinsicht geht es dabei letztendlich um die Frage der *Sinnkonstruktion* und *Sinnzuweisung* in politischen Kontexten, wobei hier neben dem Einsatz von rhetorischen Mitteln auch die Verwendung bestehender Deutungsmuster allgemein bekannt ist, was dementsprechend auch in der Fachliteratur bereits thematisiert wurde (siehe in dieser Hinsicht u. a. THROGMORTON 1996; TAPPENBECK 1999, S. 43f; MÜLLER 2002; NONHOFF 2006; LÖSCH 2008; BAZIL 2010). Das Entstehen von Sinninformationen ist im Zusammenhang mit der Diskursforschung von großer Bedeutung: Sie generieren „innerhalb einer politischen Ordnung relativ dauerhaft und mit hohem Wirkungsgrad ‚beste‘ oder ‚vernünftigste‘ politische Alternativen“ (NONHOFF 2006, S. 40). Außerdem produzieren sie auch die „Notwendigkeit“ oder „Natürlichkeit“ von politischem Handeln (vgl. ebd.)⁴⁶⁰.

⁴⁵⁸ Nicht von ungefähr hat die Kommunalregierung von Porto Alegre seit 1996 ihre eigene Homepage, mit der sie die Möglichkeit für *public relations* nutzt und um Akzeptanz für ihre Projekte wirbt. Rebecca Abers schrieb in ihrer berühmten und oft zitierten Publikation aus dem Jahr 2000: „*During 1996, the first year the homepage [der Kommunalregierung von Porto Alegre, Anm. d. Verf.] was in existence, the screen began with: ‚Porto Alegre: Capital da Democracia,‘ or Porto Alegre: The Capital of Democracy*“ (ABERS 2000, S. 103-104). Dieser Begriff „Hauptstadt der Demokratie“ taucht später oft in der OP-Literatur auf (z.B. GRET & SINTOMER 2002, S. 8; ZIMMERMANN 2004, S. 5; ZELHUBER 2006, S. 155; NITSCHKE & MARWEDE 2004, S. 34) und wird auch bis zum heutigen Tag von manchen lokalen Politikern in ihren öffentlichen oder parlamentarischen Reden gelegentlich gerne verwendet.

⁴⁵⁹ Durch den Einsatz rhetorischer Mittel können zum einen Meinungen zu bestimmten Themen der Tagesordnung beeinflusst werden, und zum anderen werden dadurch auch bestimmte Vorhaben der Regierung von ihren Befürwortern „schön geredet“.

⁴⁶⁰ Diese Diskussion steht in direktem Zusammenhang auch mit der Frage der *Problembenennung*, *Problemdeutung* und *Problemlösung*, Begriffe, die im Rahmen der Diskursforschung nicht zuletzt auch im Bereich der Stadtpolitik von Bedeutung sind (vgl. z. B. BAURIEDL, 2007b). Es geht dabei letztendlich um die Frage der Setzung eines *Soll-Zustandes*, welche Entwicklungstendenzen der Gegenwart entgegengestellt werden, um die Bewertung eines *Ist-Zustandes* und letztlich auch um die *Entwicklung von Strategien*, welche verhelfen sollen, den Ist-Zustand hin zum Soll-Zustand umzugestalten (vgl. ebd. S. 54). Angesprochen wird in diesem Zusammenhang auch die Frage der öffentlichen Akzeptanz und Legitimation politischer Maßnahmen. Wenn bestimmte „Probleme“ in der breiten Bevölkerungsmasse wahrgenommen werden, gelingt es den Vertretern des Staates ziemlich leicht, die notwendige Legitimation für ihre eigenen „Lösungsvorschläge“ zu erhalten.

Ausgehend von diesen obigen Argumentationen, welche wie gezeigt auch Unterstützung in der Theorie finden, lassen sich einige Annahmen zusammenstellen, die für Forschungsvorhaben wie diesem von zweierlei Bedeutung sind:

a) Wenn es um die Frage der Effektivität der Bürgerbeteiligung gehen soll – und hier handelt es sich um ein Thema, welches in der Fachliteratur zum Bürgerhaushalt am meisten favorisiert ist –, dann kann die Anzahl anwesender Bürger nicht allein als Indikator zu wissenschaftlichen Aussagen herangezogen werden, denn einerseits kann (wie weiter oben bereits darauf hingewiesen), das Gewicht einer Äußerung stark variieren, je nachdem welche Position oder welches „Prestige“ der sprechende Bürger in der Gesellschaft besitzt. Andererseits sind die Zuhörer nicht davor gefeit, von Regierungsmitgliedern beeinflusst zu werden;

b) In ihren Reden versuchen Politiker und einflussreiche Vertreter bestimmter politischer Richtungen ihre Projekte nach ihren eigenen ideologischen Überzeugungen darzustellen und womöglich verwenden sie auch zur Verfügung stehende Mittel (ihre politischen Positionen, Rhetorik, Lobby, Deutungsmuster), um die Akzeptanz der breiten Öffentlichkeit für ihre politischen Vorhaben zu gewinnen⁴⁶¹.

Festzustellen ist jedoch, dass viele Aussagen – seien sie von Politikern oder auch von Experten oder anderen Ansprechpartnern, die man z.B. im Rahmen qualitativer Forschung gesammelt hat – keinesfalls wörtlich und direkt als eine „Wahrheit“ übertragen und dabei als Beleg für verlässliche wissenschaftliche Aussagen ohne weitere Überprüfungen verwenden werden können. Ganz im Gegenteil: sie müssen oft zuerst interpretiert werden, nicht zuletzt in Zusammenhang mit den lokalen politischen Kontexten, in denen sie generiert wurden. Siehe z. B. die weiter unten wiedergegebenen Zitate von Politikern aus Porto Alegre, welche dort verwendet wurden, um die hier präsentierte Argumentation zu untermauern.

Die Tatsache, dass zu bestimmten Aussagen mehrere Interpretationen möglich werden, ist ein Problem, welches in der qualitativen Sozialforschung in Kauf genommen werden muss.

Abgesehen von der Schwierigkeit, zu allgemeingültigen Aussagen zu gelangen (siehe dazu auch Abschnitt 4.1.2), geht der Verfasser davon aus, dass diese angesprochene Form des Umgangs mit Informationen (Interpretation und Überprüfung von Aussagen), welche aus „offiziellen Quellen“ (von Regierungsmitgliedern bzw. Vertretern des Staates) stammen, geeignet ist, um einseitige Stellungnahmen zu vermeiden.⁴⁶²

Wie oben angekündigt, werden im Folgenden einige ausgewählte Äußerungen von ehemaligen Politikern aus Porto Alegre (in Form von Zitaten) wiedergegeben und

⁴⁶¹ Mitunter schaffen sie auch selbst die dazu passenden Plattformen, wie z.B. Fachkonferenzen, Kongresse, etc.

⁴⁶² Durch die Überprüfung von Aussagen von Interviewpartnern wird versucht, ein vom Verfasser erkanntes methodisches Problem zu berücksichtigen, ein Problem, welches vor allem von OP-Forschern oft übersehen wurde – das heißt, die Tatsache, dass viele Aussagen bspw. über den Bürgerhaushalt und über den Planungsprozess von Porto Alegre (vor allem diejenigen, die in Regierungskreisen generiert werden), stark politisch motiviert und demzufolge einseitig und unvollständig sind.

kritisch analysiert. Das erste Zitat stammt aus der Rede des damals amtierenden Oberbürgermeisters von Porto Alegre anlässlich des ersten Stadtkongresses aus dem Jahr 1993:

„Der [erste] Kongress war nur ein Schritt. Aber dieser war durchaus nicht selbstverständlich, denn einen solchen Schritt geht nicht jedes Volk und auch nicht jede Regierung. Damit wird eine Entwicklung abgelehnt, welche der Akkumulation von Kapital dient“ (Tarso Genro 1993)⁴⁶³.

Diese Aussage des Bürgermeisters zielt letztendlich darauf ab, den ersten Stadtkongress als ein Vorhaben der von ihm vertretenen Regierung lobend zu präsentieren. Dabei wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass *nicht jede Regierung* in der Lage sei, das zu tun, was seine Regierung tut. Demzufolge ging es ihm dabei nicht nur um das Werben um Akzeptanz eines politischen Vorhabens, das „Richtlinien“ für zukünftige und langfristige Interventionen im Stadtraum beinhaltet – z.B. langfristige Projekte, die von politischer Bedeutung sind, und ggf. den Einsatz von großen Mengen finanzieller Ressourcen in Anspruch nehmen können –, sondern zugleich auch darum, die Gelegenheit zu nutzen, um für die eigene Regierung (und somit auch für die eigene politische Partei) zu werben.

Dass dabei auch das *Volk* gelobt wird, ist dann nur ein weiteres rhetorisches Mittel, das u. a. für einen sympathischen Eindruck zugunsten des Redners sorgen kann. Nicht zuletzt wird im obigen Zitat suggeriert, dass die damalige Kommunalregierung von Porto Alegre *eine Alternative* zu der vorherrschenden kapitalistischen Denkweise der brasilianischen Regierung (welche dem Prinzip der Akkumulation von Kapital „dienen“ würde), darstelle. Somit wird – wenngleich auf der rhetorischen Ebene – das in der brasilianischen Gesellschaft *vorherrschende kapitalistische Imaginäre*⁴⁶⁴ in Frage gestellt.

Der brasilianische, marxistisch geprägte Sozialwissenschaftler Flávio Villaça sieht in der Förderung der Kapitalakkumulation und in der Beschaffung von politischer Legitimität zwei zentrale Aufgaben des kapitalistischen Staates (VILLAÇA 1986). Diese zwei Aufgaben stünden jedoch in einem inhärenten Widerspruch zueinander. Es bedeutet: Je stärker der Staatsapparat für die Generierung von Kapitalakkumulation eingesetzt wird, desto höher ist dann das Risiko, dass die politische Legitimität des Staates geschädigt wird. Damit diese beiden in Widerspruch zueinander stehenden Aufgaben (d. h. die Generierung von Akkumulationen und die Gewährleistung von Legitimität) nebeneinander bestehen können, müssen einige Schwierigkeiten umgangen werden. In diesem Sinne schrieb der Autor: „Der Staat muss bei dem Akkumulationsprozess [aktiv] mitwirken. Dafür muss er jedoch [um seine Legitimität nicht in Gefahr zu bringen, Anm. d. Verf.] seine Politik mystifizieren, indem er sie anders benennt als sie tatsächlich ist, oder er muss sie verschleiern (*ocultá-la*)“ (VILLAÇA 1986, S. 30).

⁴⁶³ Freie Übersetzung R.M. Eine Inhaltsanalyse von Aussagen kann, je nach Interessen und theoretischen Hintergründen, zu unterschiedlichen Interpretationen führen. Somit ist die folgende Interpretation als eine zwischen anderen möglichen anzusehen.

⁴⁶⁴ Der Begriff des Imaginären wird der theoretischen Konzeption von Cornelius Castoriadis entnommen (siehe dazu Abschnitt 2.2.4.1).

Heute kann man ohne große Schwierigkeit schnell feststellen, dass die „Entwicklung“ von Porto Alegre unter der Regierung des damaligen Bürgermeisters T. Genro alles andere gewesen ist als eine Entwicklung, welche die Akkumulation von Kapital in der Stadt abgelehnt hat. Dabei muss man VILLAÇA (op cit) Recht geben. Eben am Beispiel des obigen Zitates des ehemaligen Bürgermeisters Tarso Genro lässt sich feststellen, dass die Politik der 1990er Jahre anders genannt wurde als sie es tatsächlich war. Auch SILVA (2004) stellte in ihren Untersuchungen zur Planungspolitik von Porto Alegre während den 1990er Jahren Widersprüche fest zwischen dem, was Politiker behauptet haben und dem, was sie tatsächlich gemacht haben (vgl. ebd. 56 u. 159f). Im Zusammenhang mit solchen Widersprüchen und insbesondere in Bezug auf die Bemühungen von Entscheidungsträgern bei der aktiven Produktion von Bedeutungen und Sinnzuweisungen lässt sich an dieser Stelle eine lapidare Annahme von BAZIL (2010, S. 3) wiedergeben: *„Wir kommunizieren nie unschuldig“*.

Aus Anlass des zweiten Stadtkongresses äußerte sich der damalige Baubürgermeister (Leiter des Stadtplanungssekretariats von Porto Alegre) Newton Burmeister wie folgt:

*„Wir machen Fortschritte bei der Konstruktion (...) der Stadt, wie wir sie im kommenden Millennium wollen: Modern, gerecht, partizipativ und entschlossen“
(Newton Burmeister)⁴⁶⁵.*

In diesem Fall ging es darum, rhetorisch darzulegen, dass die von ihm vertretene Regierung daran arbeitet, *Porto Alegre als eine „moderne“ und „gerechte“ Stadt zu gestalten*, wobei hier selbstverständlich auch die Bürger in dieses Zukunftsprojekt direkt einbezogen werden: Durch sie wird Porto Alegre zu einer *„partizipativen Stadt“* gemacht, eben ganz im Sinne des Modebegriffes oder der *Deutung* einer *„Hauptstadt der Demokratie“* (s.o.).

Und aus Anlass der ersten (Stadt)Konferenz im Jahr 2003 zur ersten Phase der Novellierung des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre sagte der damalige Sprecher des Oberbürgermeisters (*Secretário do Governo Municipal*), Gerson Almeida:

„In diesen fünfzehn Jahren, in denen wir Bürgerhaushalt durchführen – ein Zeitraum, in dem der ganzen Bevölkerung von Porto Alegre das Recht gegeben wurde, darüber zu entscheiden, wo in der Stadt die finanziellen Ressourcen investiert werden – ist es uns möglich gewesen, den Bürgerhaushalt in ein effektives Instrument zur Verbesserung der Lebensqualität in der Stadt umzuwandeln, insbesondere die Lebensqualität derjenigen, die bisher traditionell ausgeschlossen waren“⁴⁶⁶.

⁴⁶⁵ Freie Übersetzung R:M: „Estamos avançando. Construindo (...) a matriz da cidade que queremos ver entrando no próximo milênio: moderna, justa, participativa e irresignada“. In: PMPA (1995, o. Seitennummerierung).

⁴⁶⁶ Wiedergegeben in: PMPA / SPM (2003, ohne Seitennummerierung). Dabei ist nicht zu übersehen, dass Reden von Politikern mitunter nur aus schönen Worten bestehen. In einem der Grundlagedokumente des Projektes *Cidade Constituinte* heißt es bspw.: „Bürgerbeteiligung und radikale Demokratisierung des Staates sind (...) Schlüsselwörter, die der Strukturierung dieser Leitlinienvorschläge dienen“ (PMPA 1993a, S. 5).

Hier wird dann (drei Jahre später) die bereits wiedergegebene Position des damaligen Baubürgermeisters Newton Burmeister, jetzt durch den Sprecher des Oberbürgermeisters, noch einmal bekräftigt, diesmal wird aber auch der Prozess des Bürgerhaushalts direkt angesprochen, nicht zuletzt auch mit direktem Bezug zu der gängigen „These“ der „*Inversion von Priorität*“, in deren Rahmen behauptet wird, dass, seitdem der Bürgerhaushalt in Porto Alegre existiert, öffentliche Investitionen prioritär in den Wohnsektor der unterprivilegierten Bewohner von Porto Alegre getätigt werden⁴⁶⁷.

Es wird schnell offensichtlich, dass – wenn Regierungsvertreter von ihren politischen Projekten sprechen – dabei unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Ein ständig verfolgtes Ziel ist eben die Erhöhung der öffentlichen Akzeptanz der Projekte des amtierenden Bürgermeisters bzw. seiner politischen Parteikoalition. Dafür wird oft auf unterschiedliche Mittel zugegriffen, wie z.B. Internet, lokale Fernsehsender, Bürgerservice, Broschüren, Printmedien wie normalen Zeitungen, Amtsblatt der Kommune, Broschüre, etc.⁴⁶⁸. Kongresse und Konferenzen sind letztendlich nur zwei von vielen anderen zur Verfügung stehenden Mitteln, welche die Kommunalregierungen benutzen können, um für ihre Projekte zu werben. Gerade diese zwei zuletzt genannten Instrumente scheinen seit den 1990er Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen zu haben. Die weiter oben dargestellten Stadtkongresse von Porto Alegre sprechen deutlich dafür: sie dienten als eine angemessene Plattform für politische Diskussionen und wurden von der Regierung selbst geschaffen. Viele Hinweise sprechen dafür, dass die Möglichkeiten, welche einzelne Bürger, Organisationen der Zivilgesellschaft und auch soziale Bewegungen haben, ihre Vorschläge autonom zu gestalten und diese in die Tat umzusetzen, eher sehr eingeschränkt sind, trotz Existenz von Verfahren der direkten Demokratie wie dem Bürgerhaushalt und den Stadtkongressen. Der wichtigste Hinweis dafür ist die Tatsache, dass die Abstimmungen fast nie bindend sind. Ob die in den Stadtkongressen und Konferenzen getroffenen Entscheidungen in die Tat umgesetzt werden, hängt letztendlich vom Willen amtierender Politiker und Vertretern der Regierung ab.

Im Zusammenhang mit den weiter oben diskutierten Themen und Sachverhalten, lässt sich an dieser Stelle folgende Frage stellen: Welche eigentliche Funktion haben sowohl der *hegemoniale Partizipationsdiskurs* wie auch der untergeordnete *Diskurs Bürgerhaushalt*, im Kontext der *partizipativen Gouvernementalität* bzw. in politischen, kommunalen und gar in nationalen Kontexten? In diesem Sinne lässt sich auch fragen: Welche Rollen spielen Mechanismen wie z.B. die Stadtkongresse – welche nicht zuletzt auch als *Diskursdispositive*⁴⁶⁹ gesehen werden können – für die Legitimation der von der Regierung vorgeschlagenen politischen und planerischen Maßnahmen?

⁴⁶⁷ Diese These wurde allerdings vom Verfasser der vorliegenden Arbeit bereits kritisiert und zurückgewiesen (vgl. MORORÓ 2011a).

⁴⁶⁸ Mitunter werden sogar eigene Zeitschriften hergestellt, in denen sämtliche laufenden Projekte lobend dargestellt werden (vgl. z. B. PMPA 2003b).

⁴⁶⁹ Zum Begriff *Dispositiv* im Sinne der Foucault'schen Diskursanalyse siehe Abschnitt 4.6.2.2.

Ausgehend von Teilergebnissen aus den Beobachtungen und empirischen Untersuchungen, die der Verfasser in Porto Alegre realisiert hat, lässt sich eine gewisse Annäherung feststellen zwischen dem, was man in Brasilien üblicherweise „Regierung“ nennt⁴⁷⁰ und dem, was man „Zivilgesellschaft“ nennt. Indem die Regierung (in diesem erwähnten Sinne) letztendlich die Vertretung des Staates darstellt und die „Zivilgesellschaft“ im Endeffekt die Mehrheit der Menschen einbezieht, kann man dann schließlich behaupten, dass im Rahmen der *partizipativen Gouvernamentalität* eine Annäherung zwischen Staat und Bevölkerung stattgefunden hat. Nicht nur in Porto Alegre, sondern auch woanders in Brasilien, sitzen Vertreter der Regierung bzw. des Staates sehr oft mit Vertretern der Zivilgesellschaft am Verhandlungstisch. Diese Tatsache ist heutzutage zur Routine geworden und ist symptomatisch für das, was hier als *partizipative Gouvernamentalität* bezeichnet wird.

Jedoch wird damit keinesfalls im Voraus unterstellt, dass die durch die üblichen Verfahren der repräsentativen Demokratie gewählten Volksvertreter (und Regierungsmitglieder) ihre privilegierte Machtstellung verloren haben, indem sie z.B. direktdemokratische Verfahren wie Bürgerhaushalte, Bürgeranhörungen und Stadtkongresse einführen und damit den „gewöhnlichen“ Bürgern das Recht einräumen, ihre politischen Anliegen zu äußern und gelegentlich auch direkt darüber abzustimmen. Noch weniger kann man daraus schließen, dass die bloße Existenz dieser Verfahren der direkten Demokratie zu tiefgehenden Veränderungen hinsichtlich des *Output* der politischen und planerischen Maßnahmen oder gar in den Strukturen der Gesellschaft geführt habe, wie etwa MENEGAT & ALMEIDA (2004c, S. 216) behaupten (s.o.). Diese Thematik wird im Rahmen der speziellen Fallstudien (Unterkapitel 4.5 und 4.6) wieder aufgenommen.

Schließlich, um auf die oben gestellte Frage (siehe Titel dieses Abschnittes) einzugehen, lässt sich an dieser Stelle folgendes festhalten: Das Projekt *Cidade Constituinte* und die *Stadtkongresse* von Porto Alegre sind sowohl als *strategische Planungsansätze* wie auch als Teil einer *partizipativen Gouvernamentalität* zu sehen. „*Strategische Planung*“ kann jedoch genau wie andere Formen von Planung (technokratische, „unflexibel“, zentral gesteuerte, etc.) im Endeffekt auch als „*Technik des Regierens*“ in Sinne von Michel Foucault gesehen werden (siehe FOUCAULT 2000). Als solche kann auch *Strategische Planung* als *Kontroll- und Disziplinierungsmechanismus* gesehen werden. Wenn es also um das Konzept der Gouvernamentalität geht, dann rückt die Frage der Ausübung von *Macht* und *Kontrolle* (über die Bevölkerung) ins Zentrum der Diskussionen, denn dabei geht es letztendlich um das Verstehen von Ausführung unterschiedlicher Regierungspraktiken, die in der Gesellschaft mehr oder weniger institutionalisiert sind: Für den Forscher bedeutet dies u.a. die Notwendigkeit der Berücksichtigung von Begriffen wie Souveränität, unterschiedlicher Techniken gouvernementaler Führung und Disziplinierung. Dies sind Begriffe, die in der Politik und gesellschaftlichen Praktiken nicht in linearen Abfolgen zu verstehen sind, sondern in

⁴⁷⁰ Gemeint wird dabei oft die regierende parteipolitische Koalition. Von daher bedeutet „Regierung“ dabei keinesfalls nur die Exekutive, sondern auch einen wichtigen Teil der Legislative (all diejenigen Abgeordneten, die der regierenden Parteienkoalition angehören).

Form eines Dreieckes, welches „sich mittels der Sicherheitsdispositive auf die Bevölkerung als Zielscheibe richtet“ (MICHEL 2005, S. 12. Vgl. dazu auch FOUCAULT 2000, S. 64). Wie im theoretischen Kapitel bereits dargelegt, sah Foucault im Konzept der Gouvernamentalität unter anderem ein Bündel sowohl aus Institutionen wie auch aus Verfahren, Analysen, Reflexionen, Berechnungen und Techniken, welche dazu dienen, Macht auszuüben (vgl. FOUCAULT 2000, S. 64).

Wenn in diesem Sinne die oben dargestellten Verfahren der Bürgerbeteiligung (Bürgerhaushalt, Stadtkongresse, etc.) als Bestandteil eines komplexen Gouvernamentalitätsprozesses verstanden werden, dann können sie (zum Teil) auch als *politische Strategien* und *Taktiken* untersucht und analysiert werden⁴⁷¹. Dabei spielen unterschiedliche „*Rationalitäten*“ (Rationalität der Regierung, der Nichtregierungsorganisationen, der unterschiedlichen sozialen Gruppen, der Bauunternehmer; Rationalität einzelner Personen, etc.) eine wichtige Rolle. Anders ausgedrückt: Dabei spielen (Macht)Positionen und zugleich auch die bewusst eingesetzten Handlungen und Praktiken (aber auch unbewusste Handlungen) seitens der unterschiedlichen involvierten Akteure eine zu beachtende Rolle. Vor diesem analytischen Hintergrund können (ggf. müssen) rhetorische Mittel (etwa in der Form wie oben gezeigt) aber auch andere Handlungsstrategien (die von den unterschiedlichen Gruppen benutzt werden) in die Analyse von Stadtplanungsprozessen einfließen. Selbst die Erfindung von neuen Institutionen oder Verfahren der Bürgerbeteiligung wie Bürgerhaushalte, Stadtkongresse oder auch die sogenannten partizipativen Beiräte und die öffentlichen Anhörungen sind keine neutralen politischen Mittel. Sie können ggf. auch als bewusste politische *Taktiken* verstanden bzw. beurteilt werden. Und als solche (*Taktiken*) können sie unterschiedlichen politischen Zwecken dienen: Als Plattform für die Ausübung zivilgesellschaftlicher Rechte, indem sie ernsthafte Verfahren der direkten Demokratie erlauben und den Bürgern die Möglichkeit geben, die politische Tagesordnung effektiv zu gestalten; als Mittel zur Legitimation von Politik, welche von amtsführenden Politikern vorgeschlagen werden; und ggf. auch als eine Form der „Bindung“ von politisch engagierten Bürgern an die politische „Linie“ der regierenden Parteikoalition, und somit als Mittel der politischen Kooptation. In extremen Fällen (und im negativen Sinne) können sie auch als Plattform für die Manipulation von Bürgern dienen. Die Bestimmung der eigentlichen Funktion, welche die aktuell bekannten Verfahren der Bürgerbeteiligung effektiv erfüllen, bleibt bis heute eine empirische Frage. Dem Erachten des Verfassers nach gilt dies sicherlich auch für diejenigen Studien, in deren Rahmen die untersuchten Verfahren und Institutionen von vorne herein als eine öffentliche Sphäre in Sinne von Habermas verstanden

⁴⁷¹ Selbstverständlich handelt es sich hier nur um eine zwischen anderen möglichen Interpretationen. In der Habermas'schen theoretischen Richtung werden sie bevorzugt als „öffentliche Sphären“ gesehen, wobei der Bürgerhaushalt quasi als klassisches Beispiel dafür herangezogen wird (vgl. dazu FEDOZZI 2000b, SILVA 2001; AVRITZER 2002a; AVRITZER & COSTA 2004 u. BAIERLE 2005). GUIMARÃES (2008) versteht öffentliche Sphäre im Sinne von Habermas als eine „öffentliche Arena“ bzw. als „ein für die freie Meinungsäußerung und für die Darlegung eigener [politischer] Positionen offener Raum, ein öffentliches und nicht staatliches Netz, welches für die Debatte [und] für die Zirkulation von Informationen (...) kreiert wurde“ (GUIMARÃES 2008, S. 17). Es wird hierbei ersichtlich, wie einflussreich die theoretischen Überlegungen von Habermas in Brasilien geworden sind. Es ist kein Zufall, dass GUIMARÃES (2008) auch das Projekt *Cidade Constituinte* als eine „öffentliche Sphäre“ betrachtet (siehe ebd. S. 80f).

werden. Egal welchen analytischen und theoretischen Hintergrund man übernimmt, können Theorien bei der Untersuchung dieser spezifischen Frage nur eine allgemeine Orientierung bieten.

4.4.4. Partizipation bei der Ausarbeitung eines demokratischen Stadtentwicklungsplanes: Der neue Plano Diretor (PDDUA) von Porto Alegre

„Der PDDUA wurde am 12. November [1997] formell der Legislative übergeben. Er ist durchdrungen von einer neuen Sichtweise, hat jedoch die städtebauliche Tradition der Landeshauptstadt nicht missachtet. Diejenigen, die den [Vorbereitungs-]Prozess kritisieren und auf Mängel verweisen, frage ich: Welche anderen Städte haben [wie Porto Alegre] Stadtkongresse gefördert, um über sich selbst nachzudenken und wer hat die Diskussionen erweitert um ein Thema, das bis dato für außerordentlich technokratisch angesehen wurde?“ (BURMEISTER 1998)⁴⁷²

Der sogenannte *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre* (kurz: PDDUA) wurde im Jahr 1999 fertiggestellt und trat im Jahr 2000 in Kraft. Dabei ersetzte er den alten Stadtentwicklungsplan, welcher seit 1979 als rechtliche Grundlage für die wichtigsten Bauverordnungen in der Kommune Porto Alegre diente. Wie im vorherigen Abschnitt darauf hingewiesen wurde, begann die Vorbereitungsphase dieses neuen Planes bereits im Jahr 1993, als die lokale Regierung im Rahmen des ersten Stadtkongresses begonnen hatte, intensiv mit der Bevölkerung und mit Organisationen der Zivilgesellschaft über zukünftige Entwicklungsziele für die Stadt zu diskutieren. Dieser neue Stadtentwicklungsplan von Porto Alegre ist kennzeichnend für den brasilianischen politischen Kontext in der Zeit nach der Militärdiktatur. Er beinhaltet die zeitgenössischen Fachjargons und auch die bedeutendsten sozial-politischen „Ansprüche“ (wenn man so will: die gängigen Diskurse) der damaligen Zeit, welche zweifelsohne ebenfalls in praktisch allen anderen Stadtentwicklungsplänen aus den 1990er Jahren zu finden sind.

Die Stadtentwicklungspläne aus den 1990er Jahren müssten – so die Erwartungen von Kritikern und auch von der breiten Öffentlichkeit – unkompliziert, d. h. „so klar und einfach wie möglich“ (FRIEDRICH 1999, S. 101), konzipiert werden, um für die beteiligten Bürger verständlich zu sein. Der *Plano Diretor* aus den 1990er Jahren wird als Bestandteil eines kontinuierlichen Planungsprozesses verstanden und muss daher regelmäßig aktualisiert werden; das Planwerk selbst (als ein städtebauliches Gesetz) muss gewährleisten, dass die Planung der Stadt demokratisch (mit Beteiligung der Bürger) stattfindet. Außerdem wird der Stadtentwicklungsplan der 1990er Jahre als ein Instrument gesehen, welches für die Transformation der Städte

⁴⁷² Freie Übersetzung R.M. Text in eckigen Klammern = Anm. d. Verf. Bei der hier zitierten Textquelle handelt es sich um den Leitartikel eines von der Präfektur von Porto Alegre herausgegebenen Sammelbandes aus dem Jahr 1998, in dem über den Vorbereitungsprozess des PDDUA berichtet wird und Stellungnahmen von Technikern und Beamten des Planungssekretariates veröffentlicht werden (siehe dazu: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/>). Der Architekt Newton Burmeister war acht Jahre lang vom Januar 1993 bis Dezember 2000 Leiter des Planungssekretariates der Stadt Porto Alegre und somit für die Erstellung des neuen Stadtentwicklungsplanes verantwortlich. Dieses Zitat steht in direktem Zusammenhang mit dem Konzept der *partizipativen Governamentalität*, welches bereits in vorherigen Abschnitt eingeführt wurde.

im Sinne einer demokratischen Stadtreform eingesetzt werden und zu einer sozial gerechten Inwertsetzung des städtischen Grund und Bodens führen soll. Obendrein muss der Plan auch die Erhaltung der Umwelt in der Stadt garantieren (vgl. dazu FRIEDRICH 1999, S. 100f sowie GRAZIA 1990, S. 91f). All das stellt Erwartungen und Anforderungen dar, die zum Beginn der 1990er Jahre sowohl von Experten (insbesondere denjenigen, die politisch linksorientierte Positionen vertraten) wie auch von engagierten Bürgern an die Politik gestellt wurden – nicht zuletzt auch, weil sie für den damaligen politisch-gesellschaftlichen Kontext Brasiliens charakteristisch waren⁴⁷³.

Bei genauer Betrachtung des neuen Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre (PDDUA) lässt sich feststellen, dass praktisch alle diese oben genannten Erwartungen und Anforderungen sich im Text dieses Planwerkes niedergeschlagen haben. Maßgeblich gilt dies auch für den Text der Kommunalverfassung (*Lei Orgânica*) von Porto Alegre⁴⁷⁴. Der PDDUA wurde bereits in zahlreichen akademischen Studien kommentiert (u.a. BORBA 1998; ALBANO 1999; ARGILES 2003; MORORÓ 2003; LAHORGUE 2004; CRUZ 2006; CARVALHO 2006, GUIMARÃES 2008). *Fast ausnahmslos wird dabei der Aspekt der Bürgerbeteiligung im Vordergrund berücksichtigt* und oft wird dieser Plan auch mit dem alten Stadtentwicklungsplan – der sogenannte PDDU aus dem Jahr 1979 (PDDU/79) – verglichen⁴⁷⁵. Es herrscht Einigkeit zwischen allen diesen oben erwähnten Autoren, dass bei der Erstellung des PDDUA viel mehr auf die Frage der Bürgerbeteiligung geachtet wurde, als bei der Erstellung und Ausführung des PDDU/79, wobei dieses spezifische Thema bereits damals nicht komplett ausgeschlossen blieb, obwohl zu dem gegebenen Zeitpunkt noch die Militärdiktatur herrschte⁴⁷⁶. Es ist jedoch nicht zu

⁴⁷³ Politisch gesehen befand sich Brasilien in den 1980er Jahren noch im Umbruch. Die Ansprüche der Zivilgesellschaft für mehr Freiheit und politische Rechte schlugen sich u. a. im Text der Verfassungen nieder, welche auf allen Verwaltungsebenen (Bund, Ländern und Kommunen) neu geschrieben werden mussten. Die Erstellung der neuen Stadtentwicklungspläne in den 1990er Jahren war direkte Folge dieses politischen Umbruches im ganzen brasilianischen Kontext, als im Zeichen eines demokratisch-politischen Systems nicht nur die Verfassungen sondern auch unterschiedliche Normierungen aus der Diktaturzeit neu erarbeitet werden mussten.

⁴⁷⁴ Die Kommunalverfassung Porto Alegres wurde im Jahr 1990 neu erstellt. Für eine frühere Druckversion siehe CMPA (2003). Für eine aktualisierte Version (bis Mai 2010, siehe: http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/lei_org/LOMAatualizadaat%C3%A9Emenda29.htm; (letzter Zugang: 08.10.2010). Was den PDDUA anbelangt, siehe Druckversion in PMPA (2000b). Eine aktuelle Version dieses Planwerks steht auch online zur Verfügung unter: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/lei_434_integra_revisado_2010.pdf (letzter Zugang: 08.09.2010).

⁴⁷⁵ Sehr gute Beispiele für solche Vergleiche zwischen den zwei Stadtentwicklungsplänen befinden sich insbesondere in den beiden akademischen Arbeiten von ALBANO (1999, S. 157ff) und von GUIMARÃES (2008, S. 159), unabhängig von der Tatsache, dass beide Arbeiten unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte haben.

⁴⁷⁶ Art. 14, 15, sowie 21 bis 23 des PDDU/79 behandeln die Beteiligung der Bevölkerung in Sachfragen rund um das Thema der Stadtplanung. Während Art. 14 den Kompetenzbereich des damaligen Stadtplanungsbeirates regelt, bestimmt Art. 15 dessen Zusammensetzung: Dort saßen zu der Zeit, in der der PDDU/79 in Kraft war (1979-2000), folgende Mitglieder: Neun Vertreter von Regierungsorganisationen, acht Vertreter von Fach- und Dachorganisationen (die sogenannten *entidades de classe*, welche korporative Interessen vertreten) und schließlich vier Vertreter der Bevölkerung, d. h. von Einwohnervereinen. Alle diese Mitglieder waren von dem Bürgermeister benannt, allerdings mussten sie auch vom Parlament (Gemeinderat) bewilligt werden. Artikel 23 des

übersehen, dass Bürgerbeteiligung am Ende der 1970er Jahre in der Stadtplanung und Stadtverwaltung eine ganz andere Konnotation hatte: Während in den 1990er Jahren Bürgerbeteiligung – zumindest im politischen Diskurs und in den Erwartungen der Menschen – in erster Linie um die Frage der Demokratisierung der Entscheidungsfindung geht, ging es in der Diktaturzeit mehr um administrative Routinen der Regierungen (vgl. ALBANO 1999, S. 166).

Vor diesem spezifischen Hintergrund lassen sich starke Veränderungen zwischen den Planungskonzeptionen der 1970er und der 1990er Jahre registrieren, welche jedoch eindeutig nicht nur für Porto Alegre gelten, sondern auch für Brasilien als Ganzes. Folgt man beispielsweise den Argumentationen von ALBANO (1999) und ARGILES (2003), dann ist festzustellen, dass sich die zwei genannten Stadtentwicklungspläne (PDDU/79 u. PDDUA) in einigen zentralen Aspekten, welche die Frage der Bürgerbeteiligung berühren, stark voneinander unterscheiden, wobei (wenn man die politischen Konstellationen der 1970er und 1990er Jahre berücksichtigt) in der Tat davon ausgegangen werden muss, dass diese Entwicklung zwangsläufig so stattfinden musste: Der PDDU/79 wurde zu einer Zeit erstellt, als in Brasilien eine Militärdiktatur herrschte und Planung noch weitgehend als eine technische Tätigkeit angesehen wurde. Der Stadtentwicklungsplan selbst war „funktionalistisch“ orientiert und hatte einen ausgeprägten normativen Charakter. Ein Plan wie der PDDUA/79 sollte als Leitlinie für die Konstruktion einer idealen Stadt gelten. Selbst in der Wissenschaft überwog damals die Auffassung, dass die Produktion von Kenntnissen am besten durch die Quantifizierung von Daten und Informationen erreicht werden könnte. Auch die in der Gesellschaft anerkannten politischen Probleme sollten – so die geltende Auffassung – am besten mittels Erstellung von Diagnosen durch Experten bekämpft werden. All das waren Ansprüche, die im Planwerk des Jahres 1979 in der einen oder anderen Form stark präsent waren (vgl. z.B. ARGILES 2003, S. 73ff).

Demgegenüber werden die meisten dieser obigen Ansprüche, die für die 1970er Jahre galten, im PDDUA in Frage gestellt, nicht zuletzt deshalb, weil viele von ihnen in den 1990er Jahren nicht länger politisch legitim waren. In diesem engeren Sinne (d. h. in Bezug auf den Aspekt der demokratischen Entscheidungsfindung) *lässt sich in der Tat von einer sich verändernden Planungskonzeption sprechen – jedoch nicht unbedingt (wie wir später erfahren werden) von der Entstehung eines neuen und übergreifenden Planungsparadigmas*, in dem z.B. die normativen Verfahren und auch die Art und Weise des Umgangs mit Sachfragen in der Planung im engeren Sinne und in der Politik (Inhaltliche Gestaltung der Tagesordnung und Durchsetzung politischer Interessen) wirklich ganz anders wären⁴⁷⁷. Abgesehen von dieser hier

PDDU/79 listet eine Reihe von Themen und Sachfragen auf, über die die Stadtverwaltung bestehende Einwohnervereine im Voraus informieren und nach Anregungen und Meinungen befragen (*consultar*) musste (siehe dazu PMPA/SPM 1994).

⁴⁷⁷ Zwar haben sich die politischen Diskurse seit den 1970er Jahren bis heute stark verändert und ebenfalls auch die Texte vieler Gesetze. Selbst die Art und Weise, wie politische Maßnahmen legitimiert werden, hat sich offensichtlich verändert (siehe dazu beispielweise die obigen Diskussionen über die Herausbildung einer partizipativen Gouvernementalität in Porto Alegre u. Brasilien). Fraglich bleibt jedoch, ob die Politik sich inhaltlich und in ihren konkreten Ergebnissen wesentlich verändert hat. Diese Diskussion wird im letzten Teil des Kap. 4, bzw. im analytischen Teil dieser Dissertation wieder aufgenommen.

angestoßenen Diskussion, welche später wieder aufgenommen wird, lässt sich feststellen, dass in dem PDDUA in der Tat viele der ab den 1980er Jahren seitens der Zivilgesellschaft gestellten politischen Anforderungen aufgenommen wurden. Im Vergleich zum PDDU/79 gilt der PDDUA als ein einfacher zu verstehendes Planwerk. Der politische Charakter der Planung an sich wird nicht mehr hinter technischen Argumenten – zumindest längst nicht so intensiv wie früher – verschleiert. Im Gegensatz dazu wird heutzutage in vielen Fällen eher der politische Charakter der Planung eindeutig hervorgehoben. Anders ausgedrückt: *Heutzutage wird Planung in den offenen politischen Diskussionen zwar immer noch als eine technische Tätigkeit, doch gleichzeitig wird sie auch als eine politische Tätigkeit anerkannt – und gerade deswegen sollen Entscheidungen über wichtige planerische Maßnahmen überwiegend unter Einbeziehung der Bürger getroffen werden.* Es handelt sich hierbei um ein demokratisches Gut, welches zurzeit in Brasilien sogar per Gesetz verankert wird. Nicht von ungefähr und auch nicht zuletzt wird Planung im PDDUA als ein offener Prozess dargestellt und als solcher bleibt jeglicher Stadtentwicklungsplan immer offen für politische Diskussionen⁴⁷⁸. In diesem Sinne entspricht der PDDUA von Porto Alegre nicht nur den von FRIEDRICH (1999, S. 100f) aufgelisteten Charakteristiken der brasilianischen *Planos Diretores* aus den 1990er Jahren, sondern er bestätigt zum Teil auch einige der zentralen theoretischen Annahmen des *planejamento politizado brasileiro*, wie in Abschnitt 2.2.3 bereits dargestellt wurde.

Wenn die Annahmen der „brasilianischen politisierten Planung“ der Planungspraxis von Porto Alegre nahe kommen und sich zum Teil sogar bestätigen lassen, könnte man eventuell einen analytischen Rahmen in Anlehnung an die theoretischen Reflexionen von RIBEIRO & CARDOSO (1990) entwickeln, um die Planungspraxis von Porto Alegre zu untersuchen. Der Verfasser der vorliegenden Arbeit ist jedoch der Auffassung, dass die Forschungsergebnisse sehr unvollständig wären, würde man andere analytisch-theoretische Hintergründe wie jene der *Gouvernementalität* und der *Diskursforschung* und auch andere theoretische Anstöße – wie z.B. die kritische Reflexionen von LOGAN & MOLOTCH (2007) – in der Analyse nicht berücksichtigen. Vor allem die in Anlehnung an Foucault entwickelten und zur Verfügung stehenden analytischen Instrumente liefern einen geeigneten Rahmen, um bestimmte Aspekte der Politik umfassender zu verstehen, zu thematisieren und mit Hilfe der Theorie zu interpretieren. Unter denjenigen Aspekten, die vor allem mit Hilfe der von Foucault gelieferten theoretischen Konzepte erfasst und analysiert werden können, zählt z.B. die Frage der Machtstrategien, welche von unterschiedlichen Individuen und gesellschaftlichen Gruppen entwickelt werden; die Frage der Sinnzuweisung auf bestimmte Objekte und Handlungen; sowie die Frage der Machtausübung und Kontrolle – nicht zuletzt durch die Institutionalisierung (und politische Instrumentalisierung) von Verfahren der Bürgerbeteiligung, die dann als *Technik des Regierens* bzw. als *Technology of Government* fungieren.

⁴⁷⁸ Für weitere Charakteristiken des PDDUA siehe z.B. insbesondere ALBANO (1999, S. 157ff) sowie PMPA (2000b). Dieser Aspekt der Planung als ein offener Prozess wird im Abschnitt 4.5.4 in Zusammenhang mit der empirischen Untersuchung und Analyse der Novellierung des PDDUA wieder aufgenommen.

Im Sinne einer diskurstheoretisch informierten Forschung – und zwar nicht nur ausschließlich in Anlehnung an Michel Foucault – lässt sich ggf. auch der Einsatz sprachlicher und anderer rhetorischer Mittel in der (Planungs-)Politik, um politische Legitimität zu verschaffen, in die Analyse einbeziehen⁴⁷⁹. Auch von der Mythenforschung, wie beispielweise im theoretischen Kapitel (Abschnitt 2.3.1) dargelegt, lassen sich teilweise nützliche Erkenntnisse gewinnen.

Es wurde in dieser Arbeit bereits dargelegt, dass vor allem das Konzept der *Gouvernementalität* ein relativ hohes Erklärungspotential für die in Porto Alegre beobachteten politischen Sachverhalte hat. Nicht von ungefähr war die Rede in den zwei vorherigen Abschnitten dieser Arbeit von der Herausbildung einer *partizipativen Gouvernementalität* in Porto Alegre (wie in ganz Brasilien) in den 1990er Jahren. Die Art und Weise, wie der PDDUA von Beginn an mit der lokalen Bevölkerung und Organisationen der Zivilgesellschaft diskutiert und *in einem Zeitraum von knapp sieben Jahren allmählich zu einem Gesetz geworden ist*⁴⁸⁰, ist symptomatisch dafür. Zugleich ist dies auch ein bedeutender Hinweis auf die Tatsache, dass zurzeit Handlungen im Bereich der Stadtplanung und der Stadtverwaltung ohne *Participação* bzw. ohne die Einbeziehung der Zivilbevölkerung in politische Diskussionen – kurz: ohne Einsatz der Bürgerbeteiligung als eine *Technology of Government* – kaum politische Legitimität finden würden. Auch wenn diese Tatsache wissenschaftlich in dieser Form kaum thematisiert und erfasst wurde, lässt sich festhalten, dass es sich um kein unbekanntes Phänomen handelt. Politiker und Führungskräfte sind sich dessen wohl bewusst, gerade deswegen gestalten sie ihre aktuellen parteipolitischen Programme dementsprechend „*partizipativ*“. Diese Gewissheit spiegelt sich auch ziemlich deutlich in den Äußerungen mancher Beamten und Führungskräfte aus Porto Alegre wider, wie beispielsweise sowohl im bereits angeführten Zitat des damaligen Baubürgermeisters Newton Burmeister aus dem Jahr 1998 (s. o.), wie auch in den folgenden zwei Zitaten festzustellen ist:

„Der PDDUA ist das Resultat eines partizipativen Prozesses und einer kollektiven Arbeit. Er aktualisiert eine Reihe von Konzepten, hinterlässt seinen überwiegend normativen Charakter (...) und wird zu einem strategischen Plan. (...). Der PDDUA versucht auch die Infrastruktur der Stadtteile besser zu nutzen, im Sinne einer ‚nachhaltigen‘ und ökonomisch tragbaren (economicamente viável) Stadt. Darüber hinaus achtet er auf die Bewahrung der Natur und unterteilt die Stadt in acht Planungsregionen. Dadurch werden auch die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung ausgeweitet (...)“ (PMPA/SPM 1999, S. 2).

„Seit 1989 bestimmt die Stadt durch den Bürgerhaushalt nicht nur die Investition großer Summen von finanziellen Ressourcen in die Infrastruktur und in die Verbesserung der Lebensqualität der unterprivilegierten Bewohner, sondern sie priorisiert auch eine integrativ-soziale Politik. Neben dieser Inversion von Prioritäten fördert die kommunale Regierung seit 1993 die strategischen Diskussionen über die Zukunft der Stadt durch Stadtkongresse. Dabei wurde ein

⁴⁷⁹ Vgl. in diesem Sinne z.B. die Abhandlungen von THROGMORTON (1996) und von BAZIL (2010). Vgl. auch die im vorherigen Abschnitt bereits gelieferte Diskussion über den Einsatz von rhetorischen Mitteln im Rahmen von Öffentlichkeitsarbeit der Kommunalregierung von Porto Alegre in der ersten Hälfte der 1990er Jahre.

⁴⁸⁰ Für ausführlichere Beschreibungen des Entstehungsprozesses des PDDUA siehe u.a. ARGILES (2003) und GUIMARÃES (2008).

Weg (Canal) für Dialog und Deliberation eingerichtet. Aus dem ersten Stadtkongress (...) entstanden neun globale Richtlinien und auch die Entscheidung, dass Porto Alegre einen Stadtentwicklungsplan benötige, welcher als Referenz für diese neue Entwicklungsstufe dienen sollte. Diese Richtlinien dienten als Orientierung bei der Erstellung des neuen Stadtentwicklungsplanes (...)“ (Carlos Eduardo Vieira und Cláudia Damasio, 2003)⁴⁸¹.

Bürgerbeteiligung ist zweifelsohne zu einem hegemonialen, politischen Diskurs geworden⁴⁸². Eben daher darf es kein Zufall sein, dass heutzutage im brasilianischen Nationalkontext die Rede von „Plano Diretor Participativo“ (partizipativer Stadtentwicklungsplan) ist⁴⁸³. Eine wissenschaftliche Analyse, welche diese Art von rhetorischen und strategischen Mitteln unberücksichtigt lässt, kann keine zufriedenstellende Antwort auf viele Fragen liefern, die auch erst aus Anlass und während der empirischen Erhebungen auftauchen. Vor allem die Diskursforschung kann hier (neben dem Konzept der Gouvernamentalität) einen interessanten Beitrag leisten.

Wenn nicht nur in den obigen Zitaten sondern auch im politischen Alltag von Porto Alegre ständig die Rede von Bürgerbeteiligung ist – was eigentlich auch symptomatisch für die Existenz und Kontinuität des Partizipationsdiskurses ist – muss man davon ausgehen, dass dieser Diskurs in der politischen Praxis eine gewisse Entsprechung (d. h. eine gewisse Konkretisierung oder Materialisierung, auch wenn nur partiell) finden muss. In der Tat ist das auch der Fall. Konkrete Beweise dafür sind die unzähligen öffentlichen Veranstaltungen, welche nicht nur während der 1990er Jahre, sondern auch in den letzten Jahren in Porto Alegre stattgefunden haben, wobei der Großteil davon selbst von Mitgliedern der lokalen Regierung ausgedacht und koordiniert wurde. Für einen Überblick über die

⁴⁸¹ Freie Übersetzung R.M (Text im Original nicht hervorgehoben). Dieser Textabschnitt wurde aus PMPA/SPM (2003) entnommen. Es handelt sich hierbei um ein Dokument der Stadtverwaltung von Porto Alegre von 28 Seiten (im Internet abrufbar unter: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/conferenciaresolucoes.pdf. Letzter Zugang: 03.05.2011). Darin wurden die Beschlüsse (*Resoluções*) der ersten Konferenz (Oktober 2003) über die Evaluierung und eine eventuelle Novellierung des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre (PDDUA) veröffentlicht. Herr C. E. Viera war zu dem gegebenen Zeitpunkt Baubürgermeister (*Secretário de planejamento urbano*) und Frau C. Damasio seine Stellvertreterin. Als leitende Beamte des Bausekretariates von Porto Alegre waren beide Personen (u. a.) – so lässt sich direkt aus der Geschäftsordnung (*Regimento Interno*) der Konferenz verstehen – für die Koordination dieser öffentlichen Veranstaltung verantwortlich (vgl. PMPA/SPM, op cit). Das Thema der Novellierung des PDDUA wird später in dieser Arbeit ausführlich im Rahmen einer speziellen Fallstudie behandelt.

⁴⁸² Diese Tatsache wurde auch schon früher von anderen brasilianischen Autoren festgestellt. Genau in diesem Zusammenhang schrieben SOARES & GONDIM (2002, S. 81): „Bürgerbeteiligung in der öffentlichen Verwaltung ist, zumindest auf der Ebene des Diskurses, hegemonial geworden. In der brasilianischen Planungskultur hat Bürgerbeteiligung aufgehört, ein Merkmal von linken Parteien und von sozialen Bewegungen zu sein. Heute gehört Bürgerbeteiligung zu den Regierungsprogrammen und zu den strategischen Planungsprozessen der Städte, unabhängig von der ideologischen Orientierung der politischen Führungen (*gestores*)“ (Freie Übersetzung von R. M.).

⁴⁸³ Vgl. dazu z.B. die Veröffentlichungen von ROLNIK & PINHEIRO (2004) und von FACCIO (2006). Auch die rasche Vermehrung von sogenannten partizipativen Beiräten und thematischen Konferenzen in ganz Brasilien im Laufe der beiden letzten Dekaden (vgl. z.B. ALBUQUERQUE 1998; BAIERLE 2007, S. 55; FREY 2010, S. 212f) ist kein Zufall. Im Gegenteil ist diese Tatsache sehr symptomatisch für diesen hier geschilderten Prozess einer *partizipativen Gouvernamentalität*, welcher keinesfalls nur in Porto Alegre, sondern eben auch auf der gesamten nationalen Ebene Brasiliens –wenn auch mit unterschiedlicher Ausprägung und Intensität – festzustellen ist.

zahlreichen Veranstaltungen, die allein im Zusammenhang mit dem Vorbereitungsprozess des PDDUA stattgefunden haben, siehe die tabellarische Darstellungen von GUIMARÃES (2008, S. 110, 113 u. 178). Auch die zahlreichen Veranstaltungen, die im Rahmen des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre Jahr für Jahr stattfinden, sind ebenfalls kennzeichnend dafür. *All das ist symptomatisch zu dem, was in dieser Arbeit partizipative Gouvernamentalität genannt wird.* Auch die Tatsache, dass der Bürgerhaushalt von Porto Alegre heute in einer Regierungskoalition weiterhin erhalten bleibt, obwohl dabei Parteien mit einbezogen sind, die sich zuvor als Oppositionsparteien gegen dieses demokratische Instrument ausgesprochen haben, ist ein weiterer Beweis dafür, dass Bürgerbeteiligung als solche – und speziell in der Ausarbeitung des Investitionsplanes der lokalen Regierung –, nicht nur bereits zum Bestandteil des hegemonialen Partizipationsdiskurses geworden ist, sondern auch als ein weiterer Beweis dafür gesehen werden kann, dass Bürgerbeteiligung in der Tat zur einer *Technology of Government* im Sinne des Konzeptes der Gouvernamentalität geworden ist⁴⁸⁴. Die hier präsentierten Argumente und analytisch-theoretischen Werkzeuge werden im Rahmen der speziellen Fallbeispiele und auch bei der Analyse der Forschungsergebnisse wieder aufgenommen und weiterentwickelt.

4.4.5. Weitere bestehende Formen der Partizipation auf der kommunalen Ebene

In den vorangegangenen Abschnitten sind bereits drei spezifische Verfahren der Bürgerbeteiligung näher dargestellt, welche in den 1990er Jahren in Porto Alegre intensiv praktiziert wurden. Diese oben beschriebenen demokratischen Verfahren gehören zu den wichtigsten auf der kommunalen Ebene, sind aber keineswegs die einzigen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Mitwirkung der Bürger in der Planung und Kommunalverwaltung. Neben der Durchführung des Bürgerhaushaltes, der Stadtkongresse und der Erstellung des Stadtentwicklungsplanes bestehen weiterhin viele anderen Formen der Partizipation, die wegen ihrer politischen Bedeutung nicht zu unterschätzen sind. Einige davon sind weitgehend institutionalisiert – diejenigen, die per Gesetz verankert sind oder nach bestimmten, festen bürokratischen Verfahren ablaufen – während andere dagegen noch auf relativ informelle Art und Weise abgewickelt werden.

Zu den *weitgehend institutionalisierten Formen* der Bürgerbeteiligung auf der kommunalen Ebene zählen (u. a.):

⁴⁸⁴ Der Verfasser der vorliegenden Arbeit ist nicht der einzige, der Bürgerbeteiligung unter der analytischen Perspektive der Gouvernamentalität betrachtet. Die Politikwissenschaftlerin Georgina Blakeley hat sich beispielweise im Zusammenhang mit ihren empirischen Untersuchungen zu den Fallbeispielen Barcelona und Manchester (dazu BLAKELEY 2010) auf das Foucault'schen Konzept der Gouvernamentalität gestützt und dabei eine relativ ähnliche Ansicht gewonnen wie die des Verfassers der vorliegenden Arbeit zum Fall Porto Alegre. Die erwähnte Autorin hat im Rahmen ihrer Untersuchungen nicht nur eine wachsende Professionalisierung der Bürgerbeteiligung beobachtet (vgl. ebd. S. 138f), sondern sie hat auch die Tatsache gesehen, dass Bürgerbeteiligung in den von ihr untersuchten Städten mitunter als ein effektives Mittel zur Konsensfindung eingesetzt wird, während zugleich persistierende soziale Ungleichheiten unterschiedlicher Arten („*class, gender and race*“) völlig ignoriert werden. In diesem Sinne behauptet die Autorin auch in Anlehnung an andere Gouvernamentalitätsforscher: „*Producing consensus in this way can become 'the principal means of legitimizing domination and of co-opting potentially critical citizens' (...)*“ (ebd. S. 140).

- Die **Kommunalbeiräte** (*Conselhos Municipais*): Hierbei handelt es sich um Institutionen der Bürgerbeteiligung, welche sich üblicherweise aus drei Interessenfraktionen zusammensetzen: a) aus Vertretern von Regierungsorganisationen, b) aus Fach- und Dachorganisationen (sog. *entidades de classe*) und c) aus Vertretern der Basisorganisationen (sog. *entidades comunitárias*)⁴⁸⁵. Die Kommunalbeiräte sind oft thematisch, bzw. nach unterschiedlichen Politikbereichen organisiert. Z. B. nach Themen wie Wohnung, Umwelt, Stadtentwicklung, Jugendarbeit, Kultur usw. Sie wurden, vor allem nach der Redemokratisierung Brasiliens, überall – d. h. in den Kommunen und Bundesländern, wie auch auf der nationalen Ebene – gegründet. In der Kommunalverfassung von Porto Alegre wird die Zusammensetzung der *Conselhos Municipais* in Art. 101 geregelt (siehe dazu CMPA 2003). Im Statut der Stadt (*Estatuto da Cidade*) wird diese Art von Beiräten „*órgãos colegiados de política urbana*“ genannt (Siehe Senado Federal 2002, Art. 43, § I)⁴⁸⁶.
- Die **regionalen Planungsforen** (*Foruns Regionais de Planejamento*): In Porto Alegre spielen diese Regionalforen eine wichtige Rolle im Bereich der Stadtplanung. Genaugenommen erfüllt jedes *Forum Regional de Planejamento* auch die Funktion eines „*Conselho Popular*“, wobei seine Mitwirkung weitgehend auf Themen der Stadtentwicklung bzw. der (Stadt-)Planungspolitik beschränkt bleiben. Das regionale Planungsforum setzt sich zusammen aus einem *conselheiro* (dieser enthält zugleich auch die Funktion des regionalen Vertreters im Kommunalplanungsbeirat – CMDUA) sowie aus mehreren Delegierten, die in der Mehrheit (2/3) von der regionalen Bevölkerung direkt gewählt werden. Ein Drittel der Delegierten sind Vertreter von Fach- und/oder Dachorganisationen, die in den jeweiligen Regionen tätig sind⁴⁸⁷.
- Die „**regionalen Verwaltungszentren**“ (*Centros Administrativos Regionais*): Auch diese *Subpräfektoren* ähnlichen Verwaltungs- und Bürgerzentren spielen in Porto Alegre im Zusammenhang mit der Dezentralisierung der Stadtverwaltung und ebenfalls auch in Zusammenhang mit der Organisationsstruktur des

⁴⁸⁵ Ein typisches Beispiel für eine *entidade comunitária* ist ein Einwohnerverein. Beispiele für *entidades de classe* sind Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen.

⁴⁸⁶ Unabhängig von eventuellen funktionalen und semantischen Unterschieden zwischen den Kommunalbeiräten – z. B. zwischen dem, was innerhalb von Porto Alegre als „*Conselhos Municipais*“ und als „*Conselhos Populares*“ bezeichnet wird – werden sie in Brasilien auch oft verallgemeinert als *conselhos populares*, *conselhos gestores* oder noch als *conselhos de políticas públicas* bezeichnet. Im spezifischen Fall von Porto Alegre agieren „*Conselhos Municipais*“ auf der gesamten kommunalen Ebene, während die „*Conselhos Populares*“ überwiegend in bestimmten Teilbereichen („Regionen“) der Kommune tätig sind (mehr dazu CMPA 2003, Art. 101 u. Art. 102). Für eine ausführliche Abhandlung zu der Rolle der Kommunalbeiräte in Brasilien siehe GOHN (2000). Für die Geschichte und Entstehung der demokratisch aufgebauten Kommunalbeiräte in der Stadt Porto Alegre siehe z.B. FEDOZZI (2000a, S. 49f). Für weitere Informationen und eine ausführliche Diskussion über einen bedeutenden Kommunalbeirat von Porto Alegre siehe Abschnitt 4.5.1 in der vorliegenden Arbeit.

⁴⁸⁷ Für ausführlichere Informationen über die Zusammensetzung der regionalen Planungsforen sowie über das Auswahlverfahren der Delegierten siehe beispielweise Diário Oficial de Porto Alegre, 24/10/2005, S. 9f (http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dopa/usu_doc/24outubro05.pdf. Letzter Zugang: 02.11.2010).

Bürgerhaushaltes eine bedeutende Rolle⁴⁸⁸. Auf der formellen Ebene dienen die „regionalen Verwaltungszentren“ der Strukturierung des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre. Auf der praktischen Ebene dienen sie weitgehend der Organisation der Exekutive und fungieren somit als Teil der Verwaltung und des Staatsapparates. Anders ausgedrückt: Sie dienen nicht nur als „Sammelbecken“ für die Anregungen und Beschwerden der Bewohner, sondern sie dienen insbesondere auch der Ausübung von Kontrollen im weitesten Sinne eines „gouvernementalisierten“ Staates.

Diese oben erwähnten Formen der Bürgerbeteiligung sind eindeutig räumlich organisiert. Das heißt, dabei werden historisch entstandene räumliche Grenzen (z.B. Gruppen von Stadtteilen) und somit eventuelle kulturelle Gegebenheiten berücksichtigt. Neben diesen existieren jedoch auch weitere Verfahren und Instrumente der Bürgerbeteiligung, die nicht in erster Linie räumlich, sondern eher nach Politikbereichen organisiert sind und oft auch gesetzlichen Vorgaben der Bundesregierung untergeordnet sind. Zu diesen zählen beispielsweise:

- **Plebiszit, Referendum und Bürgerinitiative:** Diese Verfahren können auf allen Verwaltungsebenen stattfinden. In der Bundesverfassung Brasiliens sind sie in Art. 14 aufgenommen worden, im „Statut der Stadt“ (*Estatuto da Cidade*) in den Art. 4 und 43. In der Kommunalverfassung von Porto Alegre werden sie in Art. 97-99 geregelt. Mit einer Beteiligung von fünf Prozent der wahlberechtigten Bürger von Porto Alegre kann z.B. ein Gesetz (mittels einer Bürgerinitiative bzw. angestoßen von der Zivilbevölkerung) zustande gebracht werden⁴⁸⁹. Plebiszite und Referenden werden mitunter in Brasilien auch unter dem Sammelbegriff *Consulta Popular* („Bürgerumfrage“) verwendet. Die jüngste *consulta popular*, welche in Porto Alegre durchgeführt wurde, fand am 23. August 2009 statt⁴⁹⁰. Bei den Verfahren *Plebiszit* und *Referendum* handelt es sich zwar um selten verwendete Verfahren der direkten Demokratie, dennoch sind sie von großer Bedeutung, vor allem deshalb, weil die dadurch getroffenen Entscheidungen gesetzlich verbindlich sind.
- Die **öffentlichen Anhörungen** (*Audiências Públicas*): Es handelt sich hierbei um ein Verfahren der Einbeziehung der Bürger in politische Diskussionen, welches seit ca. 20 Jahren in Brasilien sehr populär geworden ist. Vor allem im Zusammenhang

⁴⁸⁸ Siehe Abbildung 29b, in Abschnitt 4.6.2.2. Ergänzend dazu lässt sich an dieser Stelle erinnern, dass sich regionale Planungsforen und regionale Verwaltungszentren oft räumlich überlappen. Es gab im Jahr 2011 insgesamt 12 „regionale Verwaltungszentren“ (Siehe dazu: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?reg=6&p_secao=36. Letzter Zugang: 27.07.2012).

⁴⁸⁹ Bürgerinitiativen z. B. mit dem Ziel, ein Gesetz zu initiieren, werden in der Bundesverfassung Brasiliens im Art. 27, § 4^o, 29, XIII e 61, § 2^o geregelt. Was Plebiszite und Referenden anbelangt, liegt der Unterschied zwischen diesen beiden Verfahren mehr auf der formellen Ebene und weniger inhaltlich: Mittels eines Plebiszits kann das Volk vor dem Parlament über Zulässigkeit oder Verbot bestimmter Sachthemen oder auch Themen legislativer Natur abstimmen. Mittels eines Referendums darf das Volk sich über im Voraus getroffene Entscheidungen der Regierung (Exekutive, Legislative) nachträglich aussprechen und diese ggf. bestätigen oder zurückweisen. Geregelt sind Plebiszite und Referenden im Nationalgesetz Nr. 9.709, von 18. November 1998 (siehe: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=150670> letzter Zugriff 21.09.2010).

⁴⁹⁰ Sachthema war die Bebauung am Uferbereich des Guaíba Flusses im gehobenen und sich „elitisierenden“ Stadtteil Cristal (siehe z.B.: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=111621&p_secao=3&di=2009-08-03; letzter Zugriff 27.07.2012).

mit der Erstellung neuer oder auch der Novellierung bestehender Stadtentwicklungspläne wurde dieses demokratische Instrument in den brasilianischen Kommunen in den letzten Jahren sehr häufig angewandt⁴⁹¹. Auf das Thema der öffentlichen Anhörungen wird noch im Rahmen von Kap. 4 näher eingegangen und zwar mit konkreten Beispielen aus Porto Alegre (siehe Abschnitt 4.5.4).

- Ein weiteres in Porto Alegre relativ oft verwendetes Instrument der Mitwirkung der Bürger in den politischen Diskussionen ist die sogenannte **Tribuna Popular** („Volkstribüne“). Dadurch bekommen die Bürger die Möglichkeit, als Vertreter einer Basisorganisation, Gewerkschaft oder selbst als Vertreter von wirtschaftlichen Verbänden ihre kollektiven und/oder korporativen Interessen offiziell dem Gemeinderat vorzustellen und dabei eine Art legalisierten und politisch geförderten Lobbyismus zu bestimmten Sachthemen auszuüben. Dieses Instrument wird in der Kommunalverfassung von Porto Alegre in Art. 97, § VII und Art. 100 geregelt. Die *Tribuna Popular* wird selbstverständlich von Basisorganisationen wie dem UAMPA (Dachverband der Einwohnervereine von Porto Alegre) wahrgenommen, aber auch von mächtigen, korporativen Institutionen wie z.B. der SINDUSCON – dem Vertreter eines in ganz Brasilien bestens organisierten Wirtschaftszweiges⁴⁹².

Die Möglichkeiten der Ausübung solcher *institutionalisierter Formen* der Partizipation auf der kommunalen Ebene sind bei weitem noch nicht ausgeschöpft. In verschiedenen Artikeln der Kommunalverfassung von Porto Alegre werden – wenngleich auch in sehr verallgemeinerten bzw. ungenauen Formulierungen – weitere Instrumente oder Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung benannt⁴⁹³. Mitunter

⁴⁹¹ Dies konnte vom Verfasser der vorliegenden Arbeit am Beispiel von Porto Alegre beobachtet werden. Allein im Zusammenhang mit dem Novellierungsprozess des PDDUA im Jahr 2007 fanden in Porto Alegre 10 solcher Anhörungen statt. In einem ähnlichen Prozess der Novellierung des Stadtentwicklungsplanes der Stadt São Paulo fanden im Jahr 2009 sogar über 40 öffentliche Anhörungen statt – in beiden Fällen (SP und PA) waren mindestens eine *Audiência Pública* in jeder „Região de Planejamento“ (Planungsbezirken) realisiert. Die daraus entstandenen Materialien wurden der breiten Öffentlichkeit auf den Internetseiten des jeweiligen Gemeinderates online zur Verfügung gestellt. Für São Paulo siehe http://www.camara.sp.gov.br/cr0309_net/forms/frmNoticiaDetalhe.aspx?n=1135 (letzter Zugriff: 2.09.2010). Für Porto Alegre siehe (beispielsweise): <http://www.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/2007/09/01/008aap.htm> (letzter Zugriff: 19.10.2010).

⁴⁹² Der SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil) tritt in der Öffentlichkeit (wie der Name selbst deutlich macht) *formell* zwar als eine *Gewerkschaft* auf und ist in Brasilien nach Bundesländern organisiert. In der Praxis hat diese Organisation jedoch mit der traditionellen Struktur einer Gewerkschaft (im Sinne der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen) nichts zu tun. SINDUSCON vertritt direkt die Bauunternehmer in allen Sachfragen, die deren wirtschaftliche Interessen betreffen, praktisch in ganz Brasilien – nicht zuletzt (womöglich) auch bei der aktiven Mitwirkung in der Formulierung von Gesetzesvorlagen auf der kommunalen Ebene, wie später am Beispiel des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre (PDDUA) exemplarisch gezeigt wird. Für ein ausgewähltes Beispiel über die Mitwirkung von SINDUSCON bei der Vertretung der Interessen der Bauunternehmer im Zusammenhang mit der Novellierung des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre während des Jahres 2009 siehe: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/2009/09/14/080sor.htm>. (Letzter Zugriff: 27.07.2012). Für eine frühere Position der UAMPA (Jahr 2007) im Zusammenhang mit derselben Sachfrage siehe: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/2007/06/25/052%AAso.htm>. (Letzter Zugriff: 27.07.2012).

⁴⁹³ Zum Beispiel: Art. 85 (Gewährleistung der Bürgerbeteiligung in den „diversen Sphären der Diskussion“ auf kommunaler Ebene); Art. 89 (Gewährleistung der Bürgerbeteiligung bei der Entscheidungsfindung, die zum Kompetenzbereich der Exekutive gehören); Art. 116, § 1 (Gewährleistung der Bürgerbeteiligung bei der Erstellung des Investitionsplanes der

wird Bürgerbeteiligung dabei nur als ein *Begriff* erwähnt, welcher scheinbar keine andere Funktion erfüllt als die der Übertragung von *denotativen* (festgelegte Konventionen) und *konnotativen* Bedeutungen (Zusatzbedeutungen, die subjektive Assoziationen beinhalten)⁴⁹⁴. So ist dies z.B. der Fall bei Art. 6, § III der Kommunalverfassung, indem Bürgerbeteiligung als ein „grundlegender Kompromiss“ (*compromisso fundamental*) der Kommune Porto Alegre mit ihren Bürgern dargestellt wird, im Sinne der Förderung eines würdigen Lebens (*vida digna*). Eine ähnliche Formulierung findet sich auch im Art. 209, in dem die Förderung der Bürgerbeteiligung als ein (u. a.) „allgemeines Ziel“ „der Entwicklungsplanung“ („*planejamento do desenvolvimento*“) präsentiert wird (Vgl. CMPA 2003, Art. 6, § III und Art. 209/VI).

Zu den *weniger institutionalisierten* (d. h. noch nicht per Gesetz verankerten oder reglementierten), mitunter auch *informellen Formen* der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene zählen zum Beispiel:

- Fachausschüsse und Arbeitsgruppen unterschiedlicher Art,
- Fachkongresse und Konferenzen sowie auch
- die sogenannten Aufsichtskommissionen (*comissões de obras*)⁴⁹⁵.

Dazu zählen aber auch andere informelle Formen, wie *Versammlungen von Bürgern* zu bestimmten Themen, die sowohl innerhalb als auch außerhalb der etablierten Strukturen – wie jene des Bürgerhaushaltes und die der regionalen Planungsforen – diskutiert werden.

Eine weitere in den letzten Jahren üblich gewordene Form der politischen Organisation ist der *Zusammenschluss von Gruppen* von Menschen, die sich selbst als „*Bewegung*“ (*movimento*) bezeichnen. Der „*movimento Viva Porto Alegre*“ z.B. stellt die berühmteste und politisch einflussreichste „Bewegung“ dieser Art dar. Einerseits beschäftigen sich diese „Bewegungen“ öfter mit Themen, die vor allem die Interessen der Bewohner eines bestimmten Straßenzuges oder eines bestimmten Stadtteils tangieren. In diesem Sinne können sie ggf. als Stadtteilbewegung verstanden werden. Andererseits sind sie aber auch in der Lage, für kommunal und regional übergreifende Themen (wie beispielweise Umweltschutz) aufzutreten. Ein Bündnis von solchen „Bewegungen“ hat (auch in Kooperation mit anderen Organisationen der Zivilgesellschaft) im Jahr 2009 durch intensive Opposition zur Kommunalregierung den Bürgermeister von Porto Alegre quasi dazu gezwungen, die

Kommunalregierung bzw. auch bei der Erstellung der dazugehörigen Normen); Art. 159/III (Gewährleistung der Bürgerbeteiligung in der Entscheidungsfindung in Bereich der Gesundheitspolitik); Art. 208/III (Gewährleistung der Bürgerbeteiligung bei der Suche von Lösungsstrategien für Probleme im Bereich der Stadtentwicklung); usw. (siehe CMPA 2003).

⁴⁹⁴ Zu einer ausführlicheren Erläuterung von *denotativen und konnotativen Bedeutungszuschreibung* im Sinne des struktural-semiotischen Ansatzes von Roland Barthes siehe FÜHRER (2003, S. 30f).

⁴⁹⁵ Diese unterschiedlichen informellen oder quasi informellen (nicht per Gesetz geregelten) Formen der Bürgerbeteiligung sind in Porto Alegre sehr bekannt und werden oft praktiziert. Der Verfasser konnte im Rahmen mehrerer Forschungsaufenthalte in Porto Alegre mit Bürgern sprechen, die Mitglieder von Kommissionen oder Arbeitsgruppen waren. Fachausschüsse und Arbeitsgruppen entstehen vor allem in den ersten Phasen von Projekten der Regierung. Die Aufsichtskommissionen dagegen bilden sich vor allem in den Phasen der Umsetzung laufender Projekte.

oben erwähnte „*consulta popular*“ ins Leben zu rufen⁴⁹⁶. Zu weiteren Diskussionen über die Formen der Bürgerbeteiligung in Porto Alegre siehe die speziellen Fallstudien in den kommenden Abschnitten.

4.4.6. Eine erste kritische Annäherung an das Objekt „partizipative Stadtplanung“ in Porto Alegre: Förderung von mehr Autonomie oder „Gouvernementalisierung“ der Bürgerbeteiligung?

Ziel dieses Abschnittes ist es, eine erste kritische Stellungnahme zu der „partizipativen Stadtentwicklungskonzeption“ von Porto Alegre aus den 90er Jahren abzugeben. Dabei werden *en passant* auch einige Probleme methodologisch-theoretischer Natur angesprochen, die im Verlauf der Arbeit noch vertieft werden sollen⁴⁹⁷.

Es existieren heutzutage in Porto Alegre – ebenso wie in anderen brasilianischen Großstädten – zahlreiche Möglichkeiten, die Bürger in die lokalen politischen Diskussionen einzubeziehen (siehe vorangegangene Abschnitte). Auf der einen Seite wurden viele Verfahren der Bürgerbeteiligung von der lokalen Regierung selbst initiiert und institutionalisiert, wobei die meisten von diesen auch im Zuge der Demokratisierungsbewegungen (welche in ganz Brasilien stattgefunden haben) eingeführt wurden⁴⁹⁸. Auf der anderen Seite entstanden andere Instrumente und/oder Formen der Bürgerbeteiligung außerhalb des institutionalisierten Regierungsapparates, wie z.B. der oben erwähnte „*Movimento Porto Alegre Vive*“⁴⁹⁹. In vielen Fällen wird in Porto Alegre den Bürgern die Chance gegeben, sich *für* oder *gegen* Pläne der lokalen Regierung auszusprechen. Außerdem können sie – wie das Beispiel der Stadtkongresse zeigt – gemeinsam mit Gemeindevertretern über Leitbilder für die zukünftige Entwicklung der Stadt diskutieren. Neben diesen und anderen Möglichkeiten können die Bürger von Porto Alegre (bspw. durch den Bürgerhaushaltsprozess) Einfluss auf den Investitionsplan der Kommunalregierung nehmen, indem sie eine Rangliste der Investitionsmaßnahmen erstellen. In diesem Sinne läuft die (Planungs-)Politik – zumindest auf der Ebene der Diskussionen und

⁴⁹⁶ Nicht von ungefähr sprachen sich die beteiligten Bürger bei der *consulta popular* (mit über 80% der gültigen Stimmen) eindeutig und entschieden *gegen* die ursprünglichen Interessen der lokalen Regierung aus, festgelegte Baunutzungsparameter zu verändern und zugleich die Bauverordnungen für den betroffenen Uferbereich des Guaíba zu Gunsten der Investoren weiter aufzulockern – dies jenseits von dem, was in den letzten Jahrzehnten bereits erlaubt gewesen war, z.B. im Sinne einer kontinuierlichen Vertikalisierung des Baubestandes bzw. der Bauverdichtung der entlang des Flusses liegenden Areale.

⁴⁹⁷ Fakten und beweisführende Informationen zu vielen der hier präsentierten, kritischen Argumentationen werden vor allem im Verlauf der speziellen Fallbeispiele präsentiert.

⁴⁹⁸ Selbst die Entstehung des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre kann nicht außerhalb des politischen nationalen Kontextes der 1980er Jahren verstanden und zufriedenstellend analysiert werden.

⁴⁹⁹ Im Zusammenhang mit den Diskussionen über Basisdemokratiebewegungen in Brasilien ist jedoch festzuhalten, dass der *Movimento Porto Alegre Vive* mit „Basisbewegungen“ im klassischen Sinne kaum etwas zu tun hat, sondern vielmehr mit einer Organisation von Angehörigen der sozialen Oberschicht, welche sich angesichts rasanter städtebaulicher Veränderungen (z.B. durch massive Vertikalisierung des Baubestandes) in ihren Wohnbereichen negativ betroffen und bedroht fühlen. Die „Bewegung“ *Porto Alegre Vive* hat beispielweise absolut nichts zu tun mit dem berühmten Prozess des Bürgerhaushaltes (dessen Entstehung von einigen Autoren als Ergebnisse von Basisbewegungen gesehen wird), und ebenso wenig mit Favelabewegungen.

der Interaktionen mit den Bürgern – sicherlich ganz anders als zur Zeit der Militärdiktatur⁵⁰⁰. Vor allem ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre dürfen die Bürger bei wichtigen politischen Fragen und Sachthemen offen mitreden, inklusive mittels gesetzlich verankerten Formen der Bürgerbeteiligung wie beispielweise die Bürgeranhörungen (s. o.). Daher kann man zweifelsohne gewisse Veränderungen in der Gesellschaft und speziell in der (Planungs-)Politik feststellen. Es gab tatsächlich im Sinne von RIBEIRO & CARDOSO (1990) eine *Politisierung der (Stadt-)Planung*. In dieser Hinsicht lässt sich von der Entstehung eines anderen Planungsverständnisses sprechen⁵⁰¹.

Zu der im Abschnitt 4.4.1 gestellten Frage, ob in Porto Alegre Anzeichen für die Entstehung eines „neues Planungsparadigmas“ feststellbar sind, lässt sich folgendes feststellen: Bestimmte Hinweise sprechen dafür, dass ab Ende der 1980er Jahre nicht nur in Porto Alegre, sondern auch auf nationaler Ebene, eine gewisse Herausbildung eines „neuen Planungsparadigmas“ zu erkennen ist – ein Umdenken, welches zumindest auf der Ebene der politischen Interaktionen zwischen den Menschen bzw. auf der diskursiven Ebene der *Problembenennung* und *Problemdeutung* stattfand, etwas, das gezwungenermaßen auch die gemeinsame Suche nach *Lösungsstrategien* im Sinne des Erreichens eines besseren *Soll-Zustandes* in der Gesellschaft voraussetzt.

Ob sich dabei die Planungspolitik inhaltlich verändert hat – z.B. welches Projekt, in welchem Bereich der Politik (Wirtschaft, Soziales, Klimaschutz) sich leichter durchsetzen lässt, welche Ziele dabei verfolgt werden, etc. – bleibt eine empirisch zu untersuchende Frage. Die reine Feststellung formeller oder auch informeller partizipativer Verfahren im Rahmen eines gegebenen Planungsprozesses bietet von selbst zunächst keine Information über inhaltliche, projektbezogene Fragestellungen.

Wenn weiter oben die Rede von *gesellschaftlichen Veränderungen* und zugleich auch von der Entstehung eines neuen Planungsverständnisses bzw. von der Herausbildung eines „neuen Planungsparadigmas“ ist, will der Verfasser damit keinesfalls behaupten, dass alte Denkweisen und zuvor bestehende Machtstrukturen in der Gesellschaft verschwunden sind. Das ist sicherlich nicht der Fall: Festgestellte Veränderungen bedeuten keinesfalls den Ersatz zuvor bestehender Strukturen und Institutionen, sondern eher die Herausbildung von neuartigen Institutionen in der Gesellschaft und auch von neuen Verfahren der politischen Konsensfindung, welche allerdings nicht selten in die bestehenden Strukturen integriert werden. Im diesem Sinne kann man ggf. zwar von der *Anpassung bestehender Strukturen an neu entstehende Situationen und politische Gegebenheiten* sprechen, jedoch nicht von deren *Ersetzung oder Abschaffung*. Und wenn hier die Rede von *Anpassung* ist,

⁵⁰⁰ In mancherlei Hinsichten, wie z.B. die Art und Weise der Problembestimmung und der Legitimationen von politischen Prozessen (durch zahlreiche Formen von politischen Verhandlungen) ist die Situation heutzutage so unterschiedlich, dass sie nicht mehr mit der Planungspolitik der diktatorischen Regime des Militärs zur vergleichen ist.

⁵⁰¹ Zur damaligen Zeit wurde Planung noch überwiegend als normativ und als Aufgabe von Experten angesehen und obendrein in einer sehr zentralisierten Verwaltungsform abgewickelt. In den vorherigen Darlegungen sollte bereits ersichtlich geworden sein, dass sich seit den 1990er Jahren diese Art von Planung nicht mehr so ohne weiteres legitimieren lässt. Auch die untersuchten empirischen Fallbeispiele (Unterkapitel 4.5 und 4.6) machen diese Tatsache deutlich.

bedeutet dies auch, dass in der Gesellschaft zwar immer wieder Anstöße zu Veränderungen entstehen, zugleich gibt es aber auch ständige gegengerichtete Bemühungen, die dazu führen, dass *der gesellschaftliche Status quo quasi unverändert erhalten bleibt*. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die bestehenden Machtstrukturen und auch für das Treffen von bedeutenden politischen Entscheidungen. Das betrifft ebenfalls aber auch die Frage der weiterhin bestehenden materiellen Ungleichheiten in der brasilianischen Bevölkerung. Die neuerdings von Regierungsseite hoch gelobte Erweiterung der sozialen Mittelschicht kann über die nach wie vor bestehenden krassen sozialen Unterschiede nicht hinwegtäuschen⁵⁰².

Will man nebenbei auch die *Frage der Bürgerbeteiligung* und der *Vertiefung der Demokratie* in die Diskussion einbeziehen, lässt sich feststellen, dass die traditionellen Institutionen der *repräsentativen Demokratien* (wie die Exekutive und die Legislative) überall in Brasilien stärker denn je geworden sind, und zwar nicht trotz, sondern wahrscheinlich eher gerade wegen der vielen neugeschaffenen Institutionen der direkten Demokratie. Diese Tatsache muss zwar nicht einen Widerspruch an sich darstellen, gerade eben nicht wenn man Bürgerbeteiligung als *Technology of Government* und/oder als Verfahren der Legitimation von Regierungspolitiken versteht. Doch eine solche kritische Zwischenbilanz widerspricht

⁵⁰² Aus Anlass der neuen Präsidentschafts-Wahlen in Brasilien am 31. Oktober 2010 schrieb (aus Rio de Janeiro) der deutsche Journalist und politische Korrespondent der Stuttgarter Zeitung Wolfgang Kunath in einer kurzen, jedoch prägnanten Stellungnahme zu der Regierung von Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) Folgendes: „So erfolgreich Lula [in seiner Amtszeit, Anm. des Verf.] war, so viele Probleme hat er für Dilma Rousseff [die neugewählte Präsidentin Anm. des Verf.] etwa in der Bildungs-, Sicherheits- und Gesundheitspolitik übrig gelassen. Nach wie vor ist Brasilien ein Land geradezu grotesker Ungleichheit, auch wenn – oder gerade weil – Lula das Kunststück fertiggebracht hat, die Reichen reicher und die Armen ein wenig weniger arm gemacht zu haben“ (Stuttgarter Zeitung, 02. November 2010, S. 3). Wolfgang Kunath mag sich hier vielleicht ein wenig ironisch ausgedrückt haben, doch diese Auffassung wird auch von verschiedenen Kommentatoren und Kritikern der Regierung Lulas geteilt, welche oft den Vorwurf machen, die genannte Regierung habe den liberalen Wirtschaftskurs der 1990er Jahre fortgesetzt und die soziale Politik sei weiterhin eine „*política assistencialista*“, also eine Politik, die zwar finanzielle Hilfe den am meisten bedürftigen Bürgern zur Verfügung stellt, jedoch nicht unbedingt in der Lage ist, die strukturellen Ursachen der Armut und der sozialen Ungleichheit zu beseitigen (vgl. in dieser Hinsicht beispielweise OLIVEIRA 2006; COY & SCHMITT 2007; FARIA 2007; INESC 2008). Diese Kritiken bestärken einige Eindrücke, die der Verfasser der vorliegenden Arbeit im Rahmen seiner Feldforschungen gewonnen hat. Dazu kommt auch die Feststellung, dass manche sozialen Programme, die von der Bundesregierung auf lokaler Ebene finanziert werden (wie z.B. einige Programme des sozialen Wohnungsbaus) eher „Nebenprodukte“ und/oder Mittel zum Zweck einer Wirtschaftspolitik sind und nicht umgekehrt. Doch trotz Kritiken spricht der große Vorteil der Regierungskandidaten gegenüber den (eher konservativen) Herausforderern dafür, dass die Regierung von Lula anscheinend etwas mehr für die Sozialpolitik geleistet hat als ihre Vorgänger. Nicht von ungefähr spricht der oben genannte Journalist zwei Tage nach den Wahlen im Leitartikel der Stuttgarter Zeitung von 03/11/2010 in Bezug auf die Wahl von Dilma Rousseff, vom „*Sieg des Sozialen*“, und relativiert damit seine eigene kritische und etwas überspitzte Stellungnahme des vorherigen Tages. Die Anerkennung von Leistungen und die Relativierung der Kritiken sollen bestimmte Mängel jedoch nicht ausblenden. Wolfgang Kunath selbst beharrt vor allem auf Mängeln im Bereich des Umweltschutzes und auf einem gewissen Desinteresse an der Reform des weiterhin (so W. Kunath) „schlechten“ brasilianischen Bildungssystems (StZ, 03.11.2010, S. 1). Für weitere kritische Stellungnahmen von brasilianischen Kommentatoren zu den hier angestoßenen Themen (d. h. Lulas Regierung und die Präsidentschaftswahl 2010) siehe <http://www.brasildefato.com.br/node/4560> (letzter Zugang: 30. Juli 2012). Zur Frage der sozialen Unterschiede und der damit verbundenen sozial-räumlichen Disparitäten in Brasilien siehe auch Kap. 3 dieser Dissertation.

den Erwartungen derjenigen Partizipationsforscher, die glauben, mittels direkter Bürgerbeteiligung würde die Gesellschaft sich radikal verändern⁵⁰³. Hiermit wird auf die Notwendigkeit der Revision einiger grundsätzlicher Annahmen des theoretischen Mainstreams „*partizipatives*“/„*deliberatives*“ *Verständnis von Demokratie* verwiesen, denn *von radikalen Veränderungen in der Gesellschaft durch die bisher beschriebenen Prozesse der direkten Bürgerbeteiligung in Porto Alegre besteht (wie wir später sehen werden) kein konkreter Beweis oder gar eine ernstzunehmende Spur. Man kann zwar von einer anderen Art von Gouvernentalisierung des Staatsapparates sprechen, jedoch nicht unbedingt von tiefgreifenden Veränderungen der etablierten Machtstrukturen – dies weder in Porto Alegre, noch in der brasilianischen Gesellschaft im allgemeinen.*

In diesem Sinne muss man eher davon ausgehen, dass das weiter oben angesprochene *Umdenken* noch nicht dazu führen konnte, die Politik in ihrem Inhalt und die brasilianische Gesellschaft in ihren Strukturen tiefgreifend zu verändern. Wenn die Rede von Veränderungen sein soll, dann eher von sehr oberflächlichen Veränderungen, und nicht unbedingt eindeutig im Sinne der unterprivilegierten sozialen Gruppen – eben ganz anders als in der Fachliteratur zum Thema der Bürgerbeteiligung oft von Demokratieforschern behauptet wird.

Es ist nicht zu leugnen, dass viele der Forderungen, welche ab der zweiten Hälfte der 1970er Jahre seitens der sozialen Bewegungen gestellt wurden, von den Regierungen wahrgenommen und teilweise auch erfüllt wurden. Rechte auf Mitsprache in der Politik zum Beispiel sind bereits in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre von den Bürgern errungen worden. Viele Formen der Bürgerbeteiligung wurden auch ab diesem genannten Zeitpunkt nach und nach neu geschaffen, erweitert und/oder institutionalisiert. In diesem Sinne kann man eine Art von (obgleich nur teilweise) Materialisierung des *Partizipationsdiskurses* feststellen, dessen Wurzeln zweifelsohne noch in den 1970er Jahren liegen (siehe z. B. die Veröffentlichungen von SANTOS & BARATTA 1990; GONDIM 1990. Vgl. dazu auch SERAFIM 2007, S. 49). Diese Materialisierung des Partizipationsdiskurses ab Ende der 1980er Jahre (z.B. in Form von Gründung von Kommunalbeiräten oder auch in Form der Gesetzgebung, welche die Entstehung von Verfahren der Bürgerbeteiligung wie die Bürgeranhörungen erzwingen oder notwendig machen) dient zugleich auch als Basis für die Entstehung dessen, was in der vorliegenden Arbeit als *partizipative Gouvernentalität* bezeichnet wird – ein theoretisch-analytisches Konzept, welches keinesfalls erlaubt, Bürgerbeteiligung *per se* und *automatisch* mit grundlegenden inhaltlichen Veränderungen in der Politik (etwa im Sinne der unterprivilegierten sozialen Gruppen) gleichzusetzen. Eine solche Annahme, die Bürgerbeteiligung quasi direkt mit Überwindung von Machtasymmetrien zwischen den unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen gleichsetzt,⁵⁰⁴ ist sehr irreführend, zumal in einer Gesellschaft wie der brasilianischen, die bekanntermaßen von großen sozialen Disparitäten geprägt ist.

⁵⁰³ Siehe dazu z.B. die einschlägige Literatur zum Bürgerhaushalt und vgl. auch Abhandlungen des Verfassers im Unterkapitel 4.6.

⁵⁰⁴ Siehe in dieser Hinsicht beispielweise MARQUETTI & CAMPOS (2008, S.14-15) und vgl. auch GRET & SINTOMAER (2002, S. 29).

Forscher, welche Bürgerbeteiligung im Bereich der Stadtverwaltung und Stadtplanung nur auf der lokalen Ebene untersuchen (und dabei die regionalen und nationalen politischen Kontexte vernachlässigen) können keine plausible Antwort auf zentrale Fragen zu diesem Forschungsgegenstand liefern. Unabdingbar scheint dem Verfasser auch die Berücksichtigung unterschiedlicher theoretischer Ansätze, die dazu dienen, Verfahren der Bürgerbeteiligung aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu beleuchten. Zurzeit ist die Anzahl von Untersuchungen von partizipativer Stadtplanung und kommunalen Verwaltungsprozessen in Brasilien kaum noch zu überblicken. Auch die Bandbreite der theoretischen Interpretationen und Sichtweisen hat sich beachtlich ausgedehnt. Dazu kommt, dass Planung an sich nicht nur auf der Tagesordnung der Regierung als eine „*politische Tätigkeit behandelt*“ wird (s.o.). In der letzten Zeit wird sie auch in der Fachliteratur nicht nur als eine politische Tätigkeit gesehen und erforscht, sondern sie wird manchmal auch offensichtlich „politisch interpretiert“ oder besser gesagt: Politisch motiviert interpretiert. Mitunter werden Stadtplanungs- und Verwaltungsprozesse in der Literatur verwechselt mit Programmen einer gewissen politischen Partei oder politischen Koalitionen. Ein Teil der Literatur zu dem Fallbeispiel Porto Alegre ist in dieser Hinsicht aufschlussreich. In der Tat braucht man nur einen schnellen Blick in manche Veröffentlichungen zu den Planungs- und Verwaltungsprozessen von Porto Alegre werfen, um festzustellen, dass ein beeindruckender Teil davon von Beamten oder Regierungsmitarbeitern produziert wurde. Die darin publizierten „Analysen“ sind nicht selten eher als Teil einer Öffentlichkeitskampagne oder Marketingstrategie anzusehen, als eine glaubwürdige wissenschaftliche Stellungnahme zu den Themen, die dort behandelt werden⁵⁰⁵. Darin ist oft auch eine klare politische Position zu erkennen, in der auch (meist implizit, zum Teil aber auch ganz explizit) das Ziel verfolgt wird, die gemeinsame „Sprache“ bzw. die „politisch-ideologische Linie“ gewisser politischer Parteien (oder einer politischen Koalition) zu propagieren.

Vor diesem Hintergrund entsteht ein Problem methodologischer Natur, welches übrigens im Rahmen der empirischen Datenerhebungen der vorliegenden Arbeit oft zu spüren war: Interviewpartner liefern (nicht selten) eher politisch motivierte Antworten auf gestellte Fragen. Die Schwierigkeit liegt eben vor allem darin, dass die Antworten und Informationen nicht eindeutig problemorientiert oder sachbezogen sind. Im Zeitalter „*politisierten Planung*“ (siehe Abschnitt 2.2.3) und eines *gouvernementalisierten Staates* sind die Rollen der unterschiedlichen politischen Akteure nicht leicht zu definieren. Außerdem werden dabei wichtige Informationen oft politisch motiviert behandelt. So vermischen sich (zumindest auf der *diskursiven Ebene*⁵⁰⁶) Forderungen der Bevölkerung mit wissenschaftlichen und politischen Diskursen und nicht zuletzt mit politischen Versprechen.

Das Problem dabei ist, dass die in dieser Art von Veröffentlichungen bestehenden ideologischen und parteipolitischen Argumente nicht selten in der wissenschaftlichen

⁵⁰⁵ Zu dieser Art von Veröffentlichungen zählen insbesondere diejenigen zum Thema des Bürgerhaushaltes. Siehe in dieser Hinsicht folgende Sammelbände: BECKER (2000); FISCHER & MOLL (2000); PONT & BARCELOS (2000); VERLE & BEUNET (2002).

⁵⁰⁶ Hier werden konkrete, menschliche Handlungen beeinflusst, denn die Wirklichkeit wird sowohl objektiv wie auch subjektiv diskursiv gestaltet bzw. konstruiert (vgl. beispielsweise BERGER & LUCKMANN 2009).

Literatur weitergegeben und zugleich in „wissenschaftliche Wahrheiten“ transformiert werden. Diese wissenschaftlich legitimierten „Wahrheiten“ werden später wiederum in politische Diskurse integriert. Somit wird die Wissenschaft zur „Stichwortgeberin“ der Politik und umgekehrt. Hiermit gibt die Wissenschaft der Politik eine gewisse Glaubwürdigkeit und Legitimität. In dieser Art und Weise werden *gesellschaftliche Wirklichkeiten* (etwa im Sinne von BERGER & LUCKMANN 2009) konstruiert, zum Teil jedoch unabhängig vom konkreten Inhalt der untersuchten Planungs- und Verwaltungsprozesse⁵⁰⁷.

Mit dem Konzept der (*partizipativen*) *Gouvernementalität* und dessen Kombination mit anderen analytischen Herangehensweisen wird in dieser Arbeit versucht, den Teufelskreis der stark politisch motivierten Stellungnahmen über die Planungs- und Verwaltungsprozesse von Porto Alegre bewusst zu umgehen. Dabei wird jedoch keinerlei Anspruch auf eine neutrale und ideologiefreie, wissenschaftliche Wahrheit erhoben, nicht zuletzt weil, wie im theoretischen Kapitel bereits argumentiert wurde, es solche „neutrale Wahrheiten“ nicht geben kann. Grund hierfür ist die Tatsache, dass Menschen (bewusst oder unbewusst) immer politisch handeln. So sind „wissenschaftliche“ Stellungnahmen letztendlich nichts anderes als das Ergebnis unterschiedlicher Beobachtungen von sozial-politischen Sachverhalten, die in einer gegebenen Gesellschaft (zu der auch die Wissenschaftler gehören) stattfinden. Daher muss jeder Anspruch auf „totale Neutralität“ in der Wissenschaft für immer vergessen werden.

Die Anerkennung dieser gesellschaftlich gegebenen Bedingungen ist jedoch etwas ganz anderes als eine intendierte oder politisch motivierte Wiedergabe von Aussagen, die der Öffentlichkeitsarbeit einer Regierung oder einer politischen Partei dienen, etwas das mit einer ernsthaften wissenschaftlichen Betrachtungsweise zunächst nichts zu tun haben kann. *Diese Kritik begründet sich an der Feststellung (seitens des Verfassers), dass bereits ein bedeutender Teil der Literatur über Porto Alegre (insbesondere zum Thema Bürgerhaushalt) sehr stark politisch gefärbt ist.* Wie wir später näher erfahren werden, basieren viele Aussagen, die darin verbreitet werden, nicht auf konkreten und überprüfbaren Sachverhalten und können daher nicht dazu beitragen, Bürgerhaushaltsprozesse oder auch andere Verfahren der direkten Demokratie verständlicher zu machen. Noch weniger können solche Aussagen dazu beitragen, bestehende Verfahren der Bürgerbeteiligung im Sinne der involvierten Bürger zu optimieren.

⁵⁰⁷ Im Rahmen kritisch angelegter Forschungsvorhaben müssen Forscher daher sehr vorsichtig mit Informationen umgehen, die in qualitativen Interviews gewonnen werden. Auch die politischen Positionen von bestimmten Interviewpartnern und gelesenen Autoren, die zu Prozessen der Bürgerbeteiligung schreiben, müssen bekannt werden. Beobachtungen von laufenden Prozessen müssen auf eine relativ lange Zeit angelegt werden. Ohne diese Schritte gehen Forscher das Risiko ein, politisch motivierte Stellungnahmen unkritisch und zum Teil unbewusst zu reproduzieren, was die Wissenschaftlichkeit ihrer Arbeit ernsthaft in Fragen stellen würde. Will man vor diesem politischen Hintergrund – und diese beschriebenen Situationen sind im Fall von Porto Alegre keineswegs untypisch – eine sachliche, wissenschaftliche Interpretation bestimmter Forschungsobjekte erstellen, so ist es wichtig, ideologiekritisch mit den vorhandenen Informationsquellen umzugehen.

Marcelo Lopes de Souza (ein begeisterter Verfechter von Verfahren direkter Demokratie) hat bereits vor mehreren Jahren davor gewarnt, dass nicht immer jede Bürgerbeteiligung gleich ernsthafte Bürgerbeteiligung bedeuten muss:

Die Rhetorik der Bürgerbeteiligung klingt sympathisch, ist jedoch nicht selten leer und trügerisch; insbesondere dann, wenn die vielen Hindernisse vernachlässigt werden oder wenn versucht wird „ein X für ein U zu verkaufen“ (SOUZA 2002, S. 389)⁵⁰⁸.

SOUZA selbst (z. B. SOUZA 2002, S. 464) sieht den Prozess des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre als ein Verfahren der direkten Bürgerbeteiligung, welches *Autonomien* im Sinne von Cornelius Castoriadis befördern würde. Dabei spricht er wörtlich sogar von einem außergewöhnlichen Gewinn an Autonomie („*um ganho de autonomia extraordinário*“). Doch woraus lässt sich schließen, dass das Verfahren des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre *Autonomie* fördert? Auf diese Frage wird erst im Unterkapitel 4.6 näher eingegangen.

Ausgehend von den Beobachtungen des Verfassers (s. MORORÓ 2011a und 2011b) und auch vor dem Hintergrund der bisher geführten kritischen Argumentation, bleiben erhebliche Zweifel an dieser etwas überzogenen, positiven Einstellung von SOUZA gegenüber den erwähnten Verfahren der Bürgerbeteiligung in Porto Alegre, denn damit man im Sinne von Cornelius Castoriadis von *Autonomie* sprechen kann, müssten die politischen Entscheidungen in Porto Alegre ganz anders getroffen werden, und auch die gesellschaftlichen Machtstrukturen müssten ebenfalls ganz anders gestaltet werden, als sie es tatsächlich sind.

Betrachtet man die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen von Porto Alegre (und Brasilien) vor dem Hintergrund des Gouvernementalitätskonzeptes von Michel Foucault, dann kann keineswegs von Förderung der Autonomie im hier gemeinten Sinne (siehe dazu Abschnitt 2.2.4) gesprochen werden. Die intensiven Verflechtungen, die heutzutage zwischen den verschiedenen politischen Akteuren (Vertreter des Staates, einzelne Bürger, Vertreter von korporativen und wirtschaftlichen Interessen, etc.) bestehen, erlauben auf den ersten kritischen Blick keine eindeutige Aussage, ob die partizipativen Verfahren in manchen Fällen mehr Autonomie fördern oder im Gegenteil eher mehr Kontrolle seitens des Staates und Einbindung der Bürgerschaft an Regierungsentscheidungen erleichtern. Eine aussagekräftige Stellungnahme dazu lässt sich (wenn überhaupt) erst im Rahmen von intensiven empirischen Untersuchungen treffen. Nach Auffassung des Verfassers erlaubt der Stand der Forschung dies derzeit noch nicht.⁵⁰⁹

Verfahren der Bürgerbeteiligung in Porto Alegre wurden von vielen Politikern und Autoren glorifiziert und mystifiziert. Daher müssen sie vertiefter auf der Basis von konkreten Daten und Informationen über laufende Prozesse untersucht und zugleich auch auf einer erweiterten theoretischen Basis neu interpretiert werden – das gilt

⁵⁰⁸ Im Original: *A retórica da participação é simpática mas, não raro, vazia e enganosa. Exatamente quando se subestimam os vários obstáculos ou quando se tenta ‘vender gato por lebre’.*

⁵⁰⁹ Nicht von ungefähr wird in dieser Arbeit ein skeptischer Standpunkt eingenommen, von dem aus der Planungsprozess von Porto Alegre anhand von Fakten und konkreten Projekten oder Planungsmaßnahmen der lokalen Regierung analysiert wird.

auch insbesondere für das Verfahren des Bürgerhaushaltes. Viele Hinweise sprechen dafür, dass ab etwa Ende der 1980er Jahre in Brasilien die allmähliche Entstehung eines Prozesses einer *partizipativen Governamentalität* in Gang gesetzt wurde, in dessen Rahmen nicht nur eine *ungewöhnlich große Anzahl von „partizipativen Gremien“*⁵¹⁰ gegründet, sondern auch *neue („demokratisch denkende“) Subjekte „konstruiert“ werden*. Mit „demokratisch denkende Subjekte“ sind hier diejenigen Bürger gemeint, die überwiegend aus ideologischen Gründen und aus Überzeugung (mitunter aber auch aus Notsituationen, wobei materialistische Interessen als Motiv für Engagements nicht immer auszuschließen sind) intensiv und in unterschiedlichen Formen sich an den weiter oben beschriebenen Beteiligungsverfahren bzw. -foren beteiligen⁵¹¹.

Doch dem Verfasser liegt die Vermutung nahe, dass *bis heute weder die partizipativen Gremien (als Institutionen der direkten Demokratie) noch die dort „demokratisch handelnden Subjekte“ in der Lage waren, existierende, etablierte Strukturen in der brasilianischen Gesellschaft tiefgreifend zu verändern. Anstatt den bestehenden gesellschaftlichen Status quo zu verändern, tragen „engagierte Bürger“ nicht selten eher dazu bei, dies reibungslos fortzusetzen, indem sie mit ihrem Engagement und ihrer Beteiligung den von oben herab gesteuerten Politiken Legitimation verleihen*. Von einem ernsthaften Widerstand und neuen Entwurf eines alternativen Weges zu den bestehenden Strukturen der freien Marktwirtschaft und der liberalen Politik, welche oft auf Maximierung von wirtschaftlichem Profit angelegt wird, sind in Brasilien kaum ersthafte konkrete Spuren festzustellen. An diesem spezifischen Punkt konnte sich der *Anti-Liberalismus-Diskurs* – welcher übrigens von der Linksregierungscoalition der 1990er Jahre in Porto Alegre sowohl implizit wie auch explizit neben dem *Partizipationsdiskurs* propagiert wurde – offensichtlich nicht materialisieren⁵¹².

⁵¹⁰ Die zahlreichen sogenannten „*conselhos gestores de políticas públicas*“, zu denen auch die Kommunalbeiräte zählen, sind dafür symptomatisch. Im Jahr 2010 existierten in Brasilien 64 nationale Beiräte (FREY 2010, S. 213). Auf der kommunalen Ebene gab es im Jahr 2007 (so BAIERLE 2007, S. 55) über 30.000 Beiräte. Anderen Einschätzungen zufolge kann die Anzahl dieser Beiräte sogar viel höher (ca. 40 Tsd.) sein (Vgl. z.B. CICONELLO 2008, S. 5). In manchen Kommunen wie Campinas existieren bis zu 35 Beiräte (Vgl. Prefeitura Municipal de Campinas/Comissão Técnicas de Revisão do Plano Diretor, S. 347f). In Porto Alegre selbst gab es im Jahr 2003 26 Kommunalbeiräte (NÚÑES 2003, S. 181-182). Symptomatisch für diese schnelle Vermehrung von partizipativen Arenen sind ebenfalls auch die im vorherigen Abschnitt dargestellten, unterschiedlichen Institutionen und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung im Bereich der Planung und Verwaltung. Es ist nicht von ungefähr, dass bereits in den 1990er Jahren die Rede von der Existenz einer „*febre conselhistá*“ (ALBUQUERQUE 1998) in Brasilien war. Das heißt, die „Proliferation“ dieser partizipativen Gremien wurde von manchen Forschern mit etwas Pathologischem – etwa einer „Fieberepidemie“ – gleichgesetzt (vgl. auch SOARES & GONDIM 2002, S. 85).

⁵¹¹ Der Verfasser hat im Rahmen seiner empirischen Arbeiten mehrere Bewohner von Porto Alegre kennengelernt (einige davon wurden interviewt), welche politisch sehr aktiv waren. Viele von diesen sind ehrenamtlich tätig und arbeiten aus Überzeugung in der Hoffnung auf die Veränderung bestehender gesellschaftlich-politischer Verhältnisse. Inwieweit sie mit ihren Engagements tatsächlich Veränderungen erreichen, ist auf der Basis bestehender Daten äußerst schwer einzuschätzen.

⁵¹² Vielen Anzeichen nach bleiben die neu entstandenen „*demokratisch denkenden Subjekte*“ (s. o.) weitgehend den bestehenden gesellschaftlichen Strukturen verhaftet. Diese Tatsache darf allerdings nicht überraschen, denn regierende politischen Parteien und Machthaber wie Regierungschefs und Amtsinhaber bestimmter Entscheidungsgremien der Verwaltung haben einen maßgeblichen Einfluss

Vor diesem Hintergrund lässt sich u.a. feststellen, dass z. B. das Konzept einer Autonomeren Gesellschaft im Sinne von Cornelius Castoriadis kaum Bestätigung im brasilianischen Kontext und sicherlich auch nicht in den in Porto Alegre untersuchten Fallbeispielen findet. Doch in dieser Hinsicht müssen bestehende Widersprüche zwischen theoretischen Annahmen (siehe z.B. SOUZA 2002 S. 464) und der Wirklichkeit noch näher untersucht werden (dazu Abschnitt 4.6).

Im allen Bereichen der Politik (Sozial, Wirtschaft, Städtebau, Umwelt, etc.) sind die starken Verflechtungen zwischen den Interessen von Akteuren der Zivilgesellschaft und von denjenigen, die „im Namen des Staates“ handeln, nicht zu vernachlässigen. Es besteht großer Spielraum für Akteure der Zivilgesellschaft, um die Politik mitzugestalten. „Zivilgesellschaft“ ist jedoch kein homogener politischer Akteur, der immer im Namen eines „kollektiven Allgemeinen“ spricht und handelt. Auch der Staat ist in diesem Zusammenhang keine „neutrale Institution“, die immer basierend auf objektiven und „unpersönlichen“ Kriterien im Namen des Wohlergehens der Bürger handelt. Im Gegenteil sind im Staatsapparat Belange unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen mehr oder weniger stark repräsentiert. Wie „gut“ oder „schlecht“ die unterschiedlichen Interessen politisch berücksichtigt werden, hängt auch direkt davon ab, wie „gut“ oder „schlecht“ diese gesellschaftlichen Gruppen organisiert sind.

Vor diesem Hintergrund ist (bei der Analyse von Planungsprozessen) eine sehr differenzierte Betrachtung notwendig, in der u.a. die Interaktionen zwischen den verschiedenen handelnden Subjekten und ggf. auch deren *Sprecherpositionen* innerhalb bestehender Diskurse berücksichtigt werden können.⁵¹³

Angesichts des aktuellen Stands der Rezeptionen der hier berücksichtigten theoretischen Positionen von C. Castoriadis (Abschnitt 2.2.4.1) und von M. Foucault (Abschnitt 2.3.1) ist der Verfasser der Auffassung, dass in einem solchen Forschungsunternehmen eher das Foucaultsche Konzept der Gouvernementalität gewinnbringend ist, denn während die Idee einer *autonomen Gesellschaft* im Sinne von Castoriadis eher eine Idealvorstellung darstellt, deren philosophische Grundlage zu weit in der Vergangenheit (altgriechische Gesellschaft) angelegt ist und darüber hinaus keine plausible Operationalisierungsmöglichkeit anbietet, rücken die Überlegungen von Foucault immer näher an die Wirklichkeit dessen, was in seinem Sinne seit relativ langer Zeit als *moderner, liberaler und gouvernementalisierter Staat* dargestellt wird⁵¹⁴, zu dem zweifelsohne Brasilien ein herausragendes Beispiel ist.

auf die Konstruktion dieses „neuen, demokratischen“ Subjekts. Dabei fungiert die Institution Staat nicht nur als Interessenvermittler, sondern auch als Erzieher – dies im Rahmen eines bereits bekannten (historischen) Prozesses (vgl. COSTA 1997, S. 39). Doch im Gegensatz zu dem, was COSTA (op cit) von sich aus erwartet, wurde dieser Prozess – so die hier vertretene Auffassung – allerdings bis heute sicherlich noch nicht abgebrochen, sondern er wurde lediglich im Zeichen einer anderen politischen Konstellation umgestaltet. Diese hier vertretene eigene Auffassung stützt sich zum Teil auf die Argumentationen von GOHN (2010, S. 235f) und FREY (2010, S. 214f) und vor allem auch auf die eigenen empirischen Befunde (mehr dazu im den Unterkapiteln 4.5 und 4.6).

⁵¹³ Zum Begriff der *Sprecherposition* im Zusammenhang mit diskurstheoretischen Ansätzen siehe u.a. KELLER (2007, S. 63) und KELLER (2008a, S. 208f).

⁵¹⁴ Siehe zu diesem spezifischen Thema beispielweise die in dieser Arbeit zitierten Veröffentlichungen von Thomas Lemke, insbesondere LEMKE (2001a und 2001b) und vgl. dazu auch MATTISSEK (2010).

Diese hier angestoßene Diskussion zu den zwei erwähnten theoretischen Ansätzen (*autonome Gesellschaft* und *Gouvernementalität*) wird nach der Bearbeitung der speziellen Fallstudien wieder aufgenommen, vor allem im Zusammenhang mit dem Versuch, die Ergebnisse der untersuchten Beispiele im Lichte ausgewählter Theorien zu interpretieren.

Es liegt die Vermutung nahe, dass mit den vielen Verfahren der Bürgerbeteiligung in Porto Alegre (und woanders auch in Brasilien) nicht unbedingt mehr Autonomie im Sinne von Cornelius Castoriadis gefördert wird. Stattdessen ist eher eine starke Tendenz zur „*Gouvernementalisierung der Bürgerbeteiligung*“ festzustellen. Dabei ist Bürgerbeteiligung (als Forschungsobjekt) eher als *eine zwischen anderen „Technologies of Government“* zu betrachten, denn bei genauerem Hinsehen lässt sich feststellen, dass Verfahren der Einbeziehung der Bürger in die politischen Diskussionen in vielen Fällen bereits als „*politische Rationalitäten*“, etwa im Sinne von ROSE & MILLER (1992), „entdeckt“ wurden und in den Machtkämpfen zwischen regierenden und oppositionellen politischen Fraktionen nicht nur gefördert, sondern in die Tat umgesetzt werden, beispielweise in den weiter oben bereits dargestellten Formaten (Bürgerhaushalt, Stadtkongressen, Regionalforen, etc.)⁵¹⁵.

Vor diesem Hintergrund wird in der vorliegenden Arbeit von *partizipativer Gouvernementalität* gesprochen – dies *bezeichnet (u. a.) einen Prozess der umfassenden Institutionalisierungen der Bürgerbeteiligung in dessen Rahmen bestimmte demokratische Verfahren, wie z.B. Stadtkongresse, Bürgeranhörungen, Bürgerhaushalt, etc., als „Technologies of Government“ verwendet werden. Politische Handlungen aller Art werden dadurch legitimiert, unabhängig von ideologischen Hintergründen und in manchen Fällen (paradoxe Weise) sogar ohne ernsthafte Infragestellung des Inhaltes. In der Tat gibt es ernstzunehmende Hinweise (siehe spezielle Fallstudien), dass dabei Bürgerbeteiligung (im Gegensatz zu dem, was in der Literatur oft verallgemeinert angenommen wird) nicht zu der Übertragung von Entscheidungsmacht an unterprivilegierte Bürger führt, sondern (in vielen Fällen) eher als Verfahren der Legitimation von politischen Maßnahmen fungiert, welche von führenden Politikern konzipiert werden und im entscheidenden Moment sehr konform den dominierenden politischen und wirtschaftlichen Interessen und völlig in Übereinstimmung mit den übrigen, traditionellen Verfahren der parlamentarischen Demokratie genehmigt werden*⁵¹⁶.

⁵¹⁵ Andere Forscher haben bereits dokumentiert, dass z.B. auf der Ebene der Landesregierung von Rio Grande do Sul unterschiedliche parteipolitische Koalitionen ihre Strategien auf bestehende Verfahren der Bürgerbeteiligung setzen, um ihre „Profile“ gegenüber den politischen Gegnern zu definieren (siehe z.B. CÔRTEZ 2003, S. S. 99; LEUBOLT 2006, S. 123). Die Einführung des Programms der sog. „*Solidarischen Governance*“ in Porto Alegre nach dem Regierungswechsel im Jahr 2005 (sicherlich als Gegengewicht zum Bürgerhaushalt ausgedacht, denn noch bis heute wird er in Verbindung zu der deplatzierten alten Linksregierungscoalition gebracht), ist in dieser Hinsicht ein bezeichnendes Beispiel. Es bleibt dabei unklar, ob es in solchen Fällen (wie öffentlich deklariert) überhaupt um die Erweiterung und/oder den Ausbau von Verfahren der Bürgerbeteiligung, um die Vertiefung der Demokratie bzw. um das „*Empowerment*“ der Bürger geht, oder eher um die Umsetzung von parteipolitischen Strategien, die von führenden Köpfen ausgedacht werden, um irgendwie ihre Machtpositionen zu stärken und zu erhalten.

⁵¹⁶ *Demokratische Schminke* ist der passende Begriff für diejenigen Fälle, in denen Bürgerbeteiligung die politische Agenda zwar legitimiert, sie aber nicht verändern kann. Zu diesem Begriff siehe

Der Diskurs der *direkten Bürgerbeteiligung* und dessen Materialisierung (in Form der bis hier beschriebenen Bürgerbeteiligungsverfahren) ist scheinbar kein Garant für ernsthafte Veränderungen in der Gesellschaft, und steht damit im Widerspruch zu dem, was einige Theoretiker und/oder Beteiligungsforscher behauptet haben (vgl. beispielsweise AVRITZER 2002a u. 2002b, SOUZA 2002, NUÑEZ et al 2003; MARQUETTI 2003 u. 2008, und viele anderen). Dies gilt insbesondere für die Annahmen im direkten Bezug auf den Bürgerhaushaltsprozess von Porto Alegre⁵¹⁷.

Betrachtet man die im Rahmen dieser Dissertation untersuchten Verfahren der Bürgerbeteiligung als *Technology of Government* (und als Bestandteil politischer Rationalität) bleibt ein (noch zu überprüfender) Eindruck, dass die zentralen Unterschiede zwischen den sogenannten *progressiven* und *konservativen* Regierungen, welche in der Literatur oft undefiniert propagiert werden (vgl. beispielweise FREY 2010, S. 214f), nicht unbedingt inhaltlicher, sondern scheinbar hauptsächlich theoretisch-ideologischer Natur sind. Es bleibt dabei der Verdacht, dass es im Rahmen „alltäglicher politischer Abwägungen“ in den Parlamenten sehr oft keinen bemerkenswerten Unterschied gibt zwischen den verschiedenen politischen Fraktionen – dies gilt insbesondere in denjenigen Fällen, in denen wichtige, weitreichende Entscheidungen getroffen werden müssen (Großinfrastrukturprojekte, Klimapolitik, etc.). Themen, die in der Gesellschaft auf breiten Konsens stoßen, kommen fast immer durch. Aus diesem Grund überrascht nicht so sehr, dass zurzeit Themen wie *Umweltschutz* und insbesondere auch *Partizipation* in den Wahlprogrammen aller wichtigen brasilianischen Parteien „groß“ geschrieben werden. Seitdem man gemerkt hat, dass z.B. „Partizipation“ den Aufgaben der Politik und Regierung nicht schadet, sondern eher einen großen politischen Gewinn bringen kann, wird diese überall gefördert. Partizipation wurde letztendlich zum Bestandteil des Regierens und somit zählt sie zu einer politischen Rationalität. Auch als solche muss Partizipation im Rahmen von Forschungsprojekten betrachtet werden und dafür soll vor allem das Konzept der *Gouvernementalität* von Foucault im Rahmen der vorliegenden Arbeit dienen.

HÄFNER (2004). Für ein Beispiel mit direktem Bezug auf einen Prozess des Bürgerhaushalts in Brasilien siehe RIZEK (2004).

⁵¹⁷ Die Widersprüche zwischen „Theorie“ und Praxis bzw. zwischen dem, was über den Fall Porto Alegre in der Literatur behauptet wird, und die Befunde aus der Empirie und den Beobachtungen des Verfassers werden vor allem in den kommenden Abschnitten noch genauer aufgezeigt.

4.5. Fallbeispiele: Darstellung und Analyse von vier Spezialstudien (CMDUA, Lomba do Pinheiro, PIEC, Novellierung PDDUA)

In diesem Kapitel werden vier von den insgesamt fünf speziellen Fallstudien dargestellt und ausführlich analysiert. In Fallstudie Nr. 1 wird die Arbeit einer der bedeutendsten Institutionen der demokratischen Stadtplanung (der Stadtplanungsbeirat, sog. CMDUA) untersucht. Die Fallstudie Nr. 2 besteht aus der Untersuchung eines Pilotprojektes der Kommunalregierung von Porto Alegre, welches nach den Zielvorgaben der Regierung und vor dem Hintergrund der „nachhaltigen Stadtentwicklung“ zu einem modellhaften Stadtteilentwicklungskonzept führen soll. Bei der Fallstudie Nr. 3 wird die Sozialwohnungsbaupolitik der lokalen Regierung anhand eines umfassenden Programms der Revitalisierung eines bis vor kurzem (für die Wirtschaft und den Immobilienmarkt) abgewerteten Stadtbereiches untersucht. Es handelt sich dabei um das sogenannte PIEC-Programm, in dessen Rahmen bedeutsame städtebauliche Maßnahmen wie z.B. im Bereich der Straßeninfrastruktur durchgeführt und zugleich auch zahlreiche Favelas beseitigt und/oder saniert werden. Die letzte spezielle Fallstudie, die im Rahmen dieses Kapitels 4.5 behandelt wird, analysiert die Bürgerbeteiligung bei dem Novellierungsprozess des „neuen“ Stadtentwicklungsplanes aus dem Jahr 2000 (sog. PDDUA). Nicht nur in diesem Fall, sondern in allen durchgeführten empirischen Untersuchungen ist der Fokus auf das Thema Bürgerbeteiligung gerichtet.

Die fünfte und letzte empirische Fallstudie dieser Dissertation wird in einem separaten Kapitel (4.6) behandelt. Grund für diese getrennte Behandlung der Fallstudie Nr. 5 ist, dass das dabei untersuchte Objekt (der Bürgerhaushalt von Porto Alegre) ein übergreifendes Thema darstellt, welches letztendlich auch die in den anderen Fallstudien untersuchten Sachfragen tangiert. Es geht dabei um einen komplexen Prozess der Bürgerbeteiligung im Zusammenhang mit der Aufstellung des Jahresinvestitionsplanes der Kommunalregierung von Porto Alegre, in dessen Rahmen die sogenannten Investitionsprioritäten sowohl nach Stadtbezirken wie auch nach Sachthemen jedes Jahr aufs Neue öffentlich diskutiert und schließlich von den involvierten Bürgern ausgewählt werden. Um Missverständnisse zu vermeiden sei bereits hier daran erinnert, dass die von den Bürgern gewählten Investitionsprioritäten als *Vorschläge und nicht als verbindliche Entscheidungen zu verstehen sind*. Welche Konsequenzen diese Art der Einbeziehung der Bürger in Prozesse der Entscheidungsfindung haben, ist eine der Fragen, die im Rahmen dieser letzten Fallstudie untersucht werden.

4.5.1. Fallbeispiel 1: Partizipation im Kontext einer demokratischen Institution – der Stadtentwicklungsbeirat von Porto Alegre (CMDUA)

4.5.1.1. Der CMDUA als Plattform der Demokratisierung der Stadtplanung

Der „kommunale Beirat für Stadtentwicklung und Umwelt“ (*Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental – CMDUA*) von Porto Alegre spielt eine zentrale Rolle im Zusammenhang mit den Diskussionen rund um die Frage der Demokratisierung der (Stadt-)Planung in Porto Alegre. Er ist, neben dem Beirat des Bürgerhaushaltes, eine der beiden wichtigsten Institutionen, in denen Verfahren der direkten Demokratie auf der kommunalen Ebene von Porto Alegre ausgeübt werden können. Dem brasilianischen Geographen Marcelo Lopes de Souza sei an dieser Stelle zugestimmt, dass die Stadtentwicklungsplanungsbeiräte neben den Beiräten von Bürgerhaushalten zu „sinbildlichen Institutionen“ (*instituições-símbolos*) im Rahmen der Bemühungen um die „Demokratisierung der Stadt“ geworden sind (SOUZA 2002, S. 359).

Politische Gremien, die beratende und kontrollierende Funktionen auf der kommunalen Ebene ausüben, existieren in Brasilien seit der Proklamation der Republik am Ende des 19. Jahrhunderts. Die ersten Kommunalbeiräte (*Conselhos Municipais*) erfüllten ursprünglich jedoch eher die Rolle der heutigen Gemeinderäte und hatten als zentrale Funktion die Beratung des Bürgermeisters in Fragen des Kommunalhaushaltes (ALMEIDA 2004, S. 252). Ein Stadtentwicklungsbeirat mit Aufgaben, die annähernd denen der heutigen Institution entsprechen, existiert in Porto Alegre erst seit 1939 (ebd. S. 51)⁵¹⁸. Der frühere Stadtentwicklungsbeirat von Porto Alegre unterschied sich vom heutigen CMDUA vor allem dadurch, dass er bis etwa Ende der 1980er Jahre auf technische Aspekte der Planung fokussiert war und politische Interaktionen gleichzeitig vernachlässigt hatte (vgl. u.a. GHEZZI 1990, S. 39. LIEDKE & BARCELLOS 1993; FEDOZZI 2000a, S. 25f; ALMEIDA 2004). FEDOZZI (2000a) z. B. kritisiert, dass im Rahmen der Erstellung des Stadtentwicklungsplanes des Jahres 1979⁵¹⁹ die Bürgerbeteiligung in der politischen Entscheidungsfindung stark eingeschränkt war. Ein wichtiger Grund dafür war, dass die Stadteilorganisationen, welche die Anliegen der Bevölkerung gegenüber dem damaligen Stadtentwicklungsbeirat vertreten sollten, benachteiligt waren, weil sie gegenüber der Exekutive nicht autonom waren (vgl. ebd. S. 25).

Traditionell fungieren die Stadteilorganisationen als der bedeutendste Vertreter der Interessen von Angehörigen der Unterschicht. Daher spricht FEDOZZI (2000a, S. 25) in diesem Zusammenhang von einer damals existierenden „politischen Exklusion“ dieser Bevölkerungsgruppen von Porto Alegre. Dem Text des alten

⁵¹⁸ Der heutige Stadtentwicklungsbeirat (CMDUA) unterscheidet sich jedoch in vielen Punkten von dem im Jahr 1939 gegründeten Stadtentwicklungsbeirat: z.B. in der Menge und Zusammensetzung der Mitglieder, in deren Auswahlprozess, in den konkreten Aufgaben, der Häufigkeit der Versammlungen, im Stellenwert im politischen Kontext sowie auch im Bewusstsein der Menschen.

⁵¹⁹ Dieser Plan wurde im Laufe der Zeit immer wieder aktualisiert und regelte die Bauvorhaben in Porto Alegre bis zum Beginn des Jahres 2000, als der neue Stadtentwicklungsplan in Kraft trat (dazu Abschnitt 4.4.4).

Stadtentwicklungsplanes zufolge setzte sich der Stadtentwicklungsbeirat aus neun Vertretern der lokalen Regierung, acht Vertretern von Fach- und Dachorganisationen (sog. *entidades de classe*) und lediglich vier Vertretern von Stadteilorganisationen zusammen (dazu PMPA/SPM 1994, Art. 15)⁵²⁰. Diese Zusammensetzung blieb so bis zum Ende der 1990er Jahre.

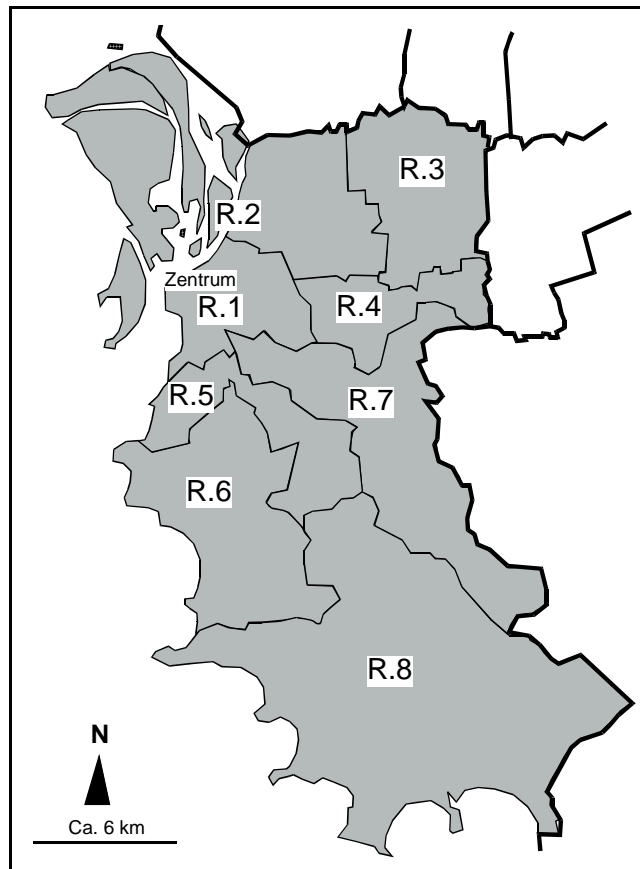
Im Zusammenhang mit dem Prozess der Erarbeitung des neuen Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre, der im Jahr 2000 in Kraft trat (dazu Abschnitt 4.4.4), wurde auch der Stadtentwicklungsbeirat umstrukturiert. Die Anzahl der Mitglieder wurde zunächst von 21 auf 25 erhöht. Die Regierungsfraktion hatte neun Mitglieder, die *entidades de classe* acht und die „Planungsregionen“ ebenfalls acht. Im Jahr 2003 gewannen die zwei letztgenannten Fraktionen jeweils einen weiteren Vertreter hinzu. Somit ist eine Stimmenparität zwischen den drei Fraktionen entstanden. In der Regierungsfraktion sitzen sowohl Vertreter von Fachsekretariaten (Umweltschutz, Wohnungsamt, Verkehrssekretariat, etc.) wie auch direkte politische Stellvertreter des Bürgermeisters aus bestimmten politischen Ämtern. In der Fraktion der *entidades de classe* sitzen neben Vertretern von Umweltschutzorganisationen auch Vertreter von einflussreichen Organisationen aus dem privaten (Bau)Sektor wie diejenigen des Dachverbandes der Bauunternehmer von Rio Grande do Sul (SINDUSCON) und auch die des Vereines der Ingenieure von Rio Grande do Sul (SERGS), die eine sehr starke und erfolgreiche Lobbyarbeit rund um ihre kooperativen Interessen betreiben – und zwar nicht nur im CMDUA, sondern auch in anderen politischen Gremien und in den Medien.

Mit den Umstrukturierungen der Jahre 2000 und 2003 wurde also die Anzahl von Vertretern der Bevölkerung gegenüber dem alten Beirat maßgeblich erhöht. Acht der neun Bevölkerungsvertreter werden seit 2000 in den acht sogenannten Planungsregionen (siehe Abb. 9) von der Bevölkerung direkt gewählt und einer wird (seit 2003) im Rahmen des Bürgerhaushaltsprozesses (im „thematischen Forum für Stadtentwicklung“) ausgewählt.⁵²¹

⁵²⁰ Es ist auffällig, dass die Anzahl von Vertretern der Bevölkerung extrem gering war – sowohl gegenüber der Regierungsfraktion wie auch gegenüber der Fraktion der *Entidades de Classe*. Diese geringe Anzahl von Vertretern der Bevölkerung steht in krassem Gegensatz zur hohen Anzahl der damals existierenden Einwohnervereine. GHEZZI (1990) zufolge gab es bereits Ende der 1980er Jahre ca. 350 solcher Vereine in Porto Alegre.

⁵²¹ Für weitere Informationen über Geschichte und Zusammensetzung des CMDUA siehe z.B. http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=168# (letzter Zugang: 11.04.2011). Die offizielle Zusammensetzung des CMDUA ist in Artikel 40 des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre geregelt (vgl. z.B. PMPA 2000b).

Abbildung 9: Unterteilung der Kommune Porto Alegre in „Planungsregionen“(R)



Quelle: Eigener Entwurf (nach Vorlage von PMPA)

Die Abstimmungen im Rahmen des CMDUA laufen nach dem Prinzip der einfachen Mehrheit. Da in diesem Beirat nicht nur über Infrastrukturprojekte beraten wird, sondern manche bedeutenden Projekte in der Tat dort auch formell (wenngleich mitunter auch nur pro-forma) genehmigt werden müssen, ist die Regierung oft auf politische Verhandlungen angewiesen – anders wäre eine Stimmenmehrheit nur schwer zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund muss die Stadtplanung in Porto Alegre – wie selbstverständlich auch woanders in Brasilien – heutzutage gezwungenermaßen in Form von *Kommunikation* und *Kooperation* z.B. im Sinne von Klaus Selle (Abschnitt 2.2.2) stattfinden. Dies entspricht einem Prozess, welcher dem technokratischen Imperativ des alten Planungsverständnisses (der noch bis in die 1980er Jahre überwog) entgegen wirkt und zugleich auch den politischen Charakter der Planung zum Ausdruck bringt. Unter diesem spezifischen Aspekt ist auch eine relativ starke Annäherung an die im Abschnitt 2.2.3 bereits präsentierte theoretische Konzeption des „*planejamento politizado Brasileiro*“ von RIBEIRO & CARDOSO (1990) festzustellen⁵²².

⁵²² Diese Annäherungen an die Konzeption von Klaus Selle und auch an das Konzept der „brasilianischen, politisierten Planung“ sind jedoch nur in einigen Aspekten und in bestimmten Phasen der Planung festzustellen. Bei genauerer Beobachtung ist außerdem festzustellen, dass

In jeder der acht Planungsregionen (Abb. 9), wurden im Rahmen der Debatten und der Reform Ende der 1990er Jahre auch die sogenannten regionalen Planungsforen (*fóruns regionais de planejamento*) gegründet, deren Aufgabe vor allem darin besteht, relevante regionale Projekte zu diskutieren und als Vorschläge an den CMDUA einzureichen. Die Zusammensetzung jedes regionalen Planungsforums besteht zu zwei Dritteln aus direkten Vertretern der Bewohner der jeweiligen Region (Delegierte) und zu einem Drittel aus Vertretern von Nichtregierungsorganisationen, wobei auch einige Organisationen, die bereits im CMDUA vertreten sind, auch in den regionalen Foren vertreten sein dürfen.⁵²³ Der Koordinator des Regionalforums ist zugleich der direkte Regionalvertreter der Bevölkerung im CMDUA.

Das Mandat aller Forumsdelegierten und auch der acht regionalen Vertreter im CMDUA ist (anders als bei den Vertretern der Regierung und denen der *Entidades de Classe*) zunächst auf zwei Jahre befristet, eine erneute Kandidatur für weitere zwei Jahre ist möglich. Der CMDUA tagt in der Regel wöchentlich, die Regionalforen etwa jede zweite Woche.

Die Regionalforen fungieren als Institutionen der Bürgerbeteiligung, die eine eindeutige räumliche Komponente haben. Sie dienen als bedeutender Bestandteil der Struktur des CMDUA und tragen zu einer gewissen Interaktion zwischen den verschiedenen Teilbereichen der Kommune von Porto Alegre bei.

Die wichtigsten Aufgaben des CMDUA finden sich in Artikel 29 des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre. Dazu gehören unter anderem:

- Beratung über Projekte, die für die Stadtentwicklung von Bedeutung sind;
- Berufung von Ausschüssen für technische Beratung über bestimmte Fachthemen, die in den Kompetenzbereich der CMDUA fallen;
- Genehmigung von Parametern zu dem bereits erwähnten Steuerungsmechanismus des *Solo Criado*;
- Beratung über Kaufpreis des *Solo Criado* und über die zukünftigen Investitionen der damit eingeforderten finanziellen Ressourcen;
- Genehmigung der sogenannten „speziellen Projekte“ (mehr dazu in Abschnitt 4.5.1.2) und

„Kommunikation“ und „Kooperation“ im CMDUA oft nicht wirklich zu inhaltlichen Veränderungen, sondern – wenn überhaupt – nur zur politischen Legitimation geplanter Maßnahmen führen.

⁵²³ Organisationen wie die beiden oben erwähnten SINDUSCON und SEGRS dürfen z.B. in jedem der acht Regionalforen einen eigenen Vertreter haben – vorausgesetzt sie werden im Wahlprozess von den Bewohnern der Regionen demokratisch gewählt. Da nicht sehr viele Organisationen kandidieren, bleibt kaum ein Hindernis im Wahlprozess. Bei der Wahl im Oktober 2007 für die Amtsperiode 2008-2009 wurde in jeder Region ein Vertreter von SEGRS gewählt. Der SINDUSCON hat nur in vier Regionen kandidiert und wurde auch vier Mal gewählt (für diese und weitere Informationen zu den regionalen Foren siehe z.B. *Diário Oficial de Porto Alegre* – das lokale Amtsblatt – Ausgaben von 11.09.2007, S. 6f und 30.10.2007, S. 22f). Alle Ausgaben des Amtsblattes von Porto Alegre stehen seit dem Jahr 2003 online zur Verfügung unter: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/> (letzter Zugang: 20.10.2011).

– nicht zuletzt auch die Beratung über Novellierungen des Stadtentwicklungsplanes.⁵²⁴

Es ist dabei festzustellen, dass der CMDUA im Zusammenhang mit den Debatten rund um die Demokratisierung der Entscheidungsfindung im Planungsprozess eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt. Dies gilt gewissermaßen auch für die Regionalplanungsforen, nicht zuletzt weil die dort tätigen Delegierten auch bei vielen der oben aufgelisteten Aufgaben des CMDUA mitwirken dürfen.

Alle oben genannten Aspekte zeugen von gewissen Fortschritten in der Frage der Demokratisierung der Planung auf der lokalen Ebene⁵²⁵. Doch es darf an dieser Stelle nicht vergessen werden, dass die oben genannten Aspekte, welche im Zusammenhang mit der Reform des CMDUA stattgefunden haben, überwiegend auf der gesetzlichen Ebene und/oder auf der formellen Ebene der politischen Diskussionen angesiedelt sind. Sowohl die Frage der praktischen Umsetzung der oben genannten Aufgaben des CMDUA wie auch die Frage des eigentlichen Machtkampfes zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren und ihren jeweiligen Strategien zur Durchsetzung bestimmter Gruppeninteressen wurde bisher noch nicht diskutiert. Wir werden im kommenden Abschnitt näher erfahren, dass z.B. eine starke *Machtasymmetrie*⁵²⁶ zwischen den im CMDUA beteiligten Interessenfraktionen existiert, so dass oft fraglich bleibt, ob dieser Beirat bei der konkreten Umsetzung seiner Aufgaben überhaupt ernsthaft eine Vertiefung der Demokratie bewirken und dabei auch einen Beitrag zur Veränderung bestehender alter Machtstrukturen und Ungleichheiten leisten kann. Machtasymmetrien lassen sich keinesfalls allein ausgehend von theoretischen Überlegungen erklären. Manche damit verbundenen Aspekte sind nur schwer – etwa im Rahmen intensiver und langfristig angelegter Beobachtungen und in Kombination mit vertieften empirischen Arbeiten – erkennbar.⁵²⁷

⁵²⁴ Einige der hier genannten Aufgaben bestehen erst seit kurzem, bzw. seit dem Novellierungsprozess des Stadtentwicklungsplanes, welcher vor allem während der Jahre 2007 und 2009 durchgeführt wurde (dazu Fabeilpiel 4 bzw. Abschnitt 4.5.4). Unterschiedliche Versionen des bereits novellierten Stadtentwicklungsplanes sind unter folgender Internetadresse abrufbar: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/default.php?p_secao=205 (letzter Zugang: 12.04.2011).

⁵²⁵ Der Eindruck von Verbesserungen im Verhältnis zur früheren Konstellation ist umso stärker, wenn wir die in der Fachliteratur formulierten Kritiken am alten Stadtentwicklungsbeirat von Porto Alegre berücksichtigen (z.B. GHEZZI 1990; LIEDKE & BARCELLOS 1993; FEDOZZI 2000a). Alle diese Autoren erwecken den Eindruck – auch wenn oft indirekt, durch ihre negativen Beurteilungen des alten Beirates –, dass der CMDUA zur Demokratisierung der Planung erheblich beigetragen hat.

⁵²⁶ Das Problem der Machtasymmetrie zwischen den unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessensgruppen wurde bereits von vielen Autoren wahrgenommen und untersucht. Für eine theoretische Diskussion dazu siehe vor allem WINTER (1999 u. 2007). Für empirische Studien, deren Autoren dieses Problem in unterschiedlichen politischen und kulturellen Kontexten erkannt haben siehe u.a.: LANZ (1996); KUMAR & CORBRIDGE (2002); WIEMEYER (2002); LÜCHMANN & ALMEIDA (2007) sowie SANTOS et al (2008).

⁵²⁷ Darüber wird im folgenden Abschnitt (wie auch unter 4.5.2.3, 4.5.4.1 und 4.6.2.2) mehr berichtet. Gerade der Fall des CMDUA und sicherlich auch der Beirat des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre sind sehr gute Beispiele von Beiräten, deren Abstimmungsverfahren oft nur scheinbar eine ausgewogene Machtkonstellation zwischen den Beteiligten darstellt. Im Fall des Beirates des Bürgerhaushaltes (COP) ist die Situation eigentlich noch interessanter (z.B. für kritisch angelegte

Nicht nur durch Beobachtungen, sondern auch durch Interviews, Befragungen und die Analyse von Sitzungsprotokollen ist es dem Autor dieser Arbeit gelungen, einen vertieften Eindruck von der Arbeit des CMDUA zu gewinnen. Ein Teil der Ergebnisse der dort geführten Beobachtungen und Forschungserhebungen wird im kommenden Abschnitt dargestellt und kritisch analysiert. Bestimmte Informationen über die Arbeit des CMDUA bzw. zum Thema der Demokratisierung der (Stadt)Planung werden erst im Rahmen des Fallbeispiels Nr. 4 zur Novellierung des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre (Abschnitt 4.5.4) dargestellt und ausführlich diskutiert.

4.5.1.2. Analyse und kritische Beurteilung: Förderung von mehr direkter Demokratie oder Politik pro „growth machine“?

„[D]ie bloße Gründung von Räumen, die für die Bürgerbeteiligung offen sind, gewährleistet nicht die Bürgerbeteiligung. Außerdem erklären diese Räume nicht von allein, wie sie funktionieren“ (BAIERLE 2004, S.64).

Eine ganz ähnliche Meinung wie der Politikwissenschaftler Sergio Baierle vertritt der ebenfalls brasilianische Politikwissenschaftler Mário Fuks, der darauf hinweist, dass politische Partizipation keineswegs ein Phänomen sei, das sich allein aus dem Vorhandensein partizipativer „institutioneller Räume“ erklären lasse (FUKS 2005, S. 59f). In Übereinstimmung mit dieser Auffassung ist anzunehmen, dass auch das institutionelle Gefüge der „partizipativen Räume“ – z. B. die Einbettung der Beiräte im politischen System, ihre Zusammensetzung, ihre konkreten Aufgaben, die Machtkonstellationen etc. – eine entscheidende Rolle für die Ergebnisse der dort diskutierten Planungsmaßnahmen spielen kann.⁵²⁸

Weiter oben wurde bereits die Frage der Zusammensetzung des Kommunalbeirates von Porto Alegre angesprochen und darauf hingewiesen, dass im Laufe der Zeit dort – gemessen an der Anzahl von Mitgliedern der unterschiedlichen Interessenfraktionen – eine ausgewogene Zusammensetzung gelungen ist. Doch selbst diese ausgewogene Zusammensetzung kann im Prinzip kein Indikator für das Gelingen der Zusammenarbeit im Sinne einer ernsthaften Demokratisierung der Planung auf der lokalen Ebene sein. Es sei in diesem Sinne der Auffassung des Politikwissenschaftlers Joan Subirats zugestimmt, dass die Parität von Stimmen die Ungleichheiten zwischen den Menschen – z. B. die Kaufkraft, unterschiedliche kognitive Fähigkeiten oder Machtasymmetrien – nicht korrigieren kann (SUBIRATS 2005, S. 5). Auch wenn die demokratischen Beiräte eine hochgeschätzte Aufgabe bei der Förderung des Dialoges zwischen Regierung und Zivilgesellschaft leisten

Forschungsarbeiten), denn in diesem Kontext wird – z. B. in einem bedeutenden Teil der Spezialliteratur zum Bürgerhaushalt – oft der Eindruck erweckt, dass die dort getroffenen Entscheidungen die Interessen der Mehrheit der direkt beteiligten Bürger widerspiegeln. Verdeckt bleibt dabei allerdings der erhebliche Einfluss, den die Vertreter der Regierung in verschiedenen Phasen des Bürgerhaushalts ausüben, auch wenn diese im Rahmen der Abstimmungsprozesse kein Stimmrecht erhalten (siehe dazu Abschnitt 4.4.2 und insbesondere auch Unterkapitel 4.6).

⁵²⁸ Auch wenn in diesem Abschnitt nicht auf das Foucault'sche Konzept der Gouvernamentalität eingegangen wird, kann der CMDUA in seiner aktuellen Zusammensetzung und seinem institutionellen Gefüge durchaus auch als Ausdruck des in den Abschnitten 4.4.3.2 und 4.4.4 geschilderten Prozesses der *Gouvernementalisierung* der Bürgerbeteiligung in Porto Alegre betrachtet werden. Dies gilt ebenfalls auch für den Fall des Bürgerhaushaltes, welcher auch später im Rahmen eines weiteren speziellen Fallbeispiels analysiert wird.

können (vgl. z.B. CYMBALISTA 2000, S. 49), zeigen die vom Verfasser durchgeführten empirischen Untersuchungen der Arbeit des CMDUA (s. u.), dass auch die Existenz des *Dialogs* bzw. der *Meinungsaustausch* zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen offensichtlich ebenfalls – wie die Frage der Stimmenparität – kein ausreichendes Kriterium für eine effektive Verminderung von Asymmetrien in der Politik und in Planungsprozessen sein kann.

Egal aus welcher theoretischen Perspektive wir an die Analyse des CMDUA herangehen, geben die empirisch erhobenen Daten und Informationen Anlass zu der Auffassung, dass der CMDUA von Porto Alegre in seiner heutigen Konstellation nicht zu ernsthaften Veränderungen der bestehenden Machtstrukturen in der lokalen Gesellschaft beitragen kann. Im Gegenteil, er leistet vielmehr einen Beitrag zum Erhalt dieser Strukturen. In diesem Sinne werden wir sehen, dass sich die Idee der Verminderung von Ungleichheit und gesellschaftlicher Transformation mittels neuer partizipativer Erfahrungen (etwa im Sinne SUBIRATS 2005, S. 5f) anhand des Falles Porto Alegre nicht konkretisieren lässt. Diese muss vorerst – allem Anschein nach – eher reine Wunschvorstellung bleiben.

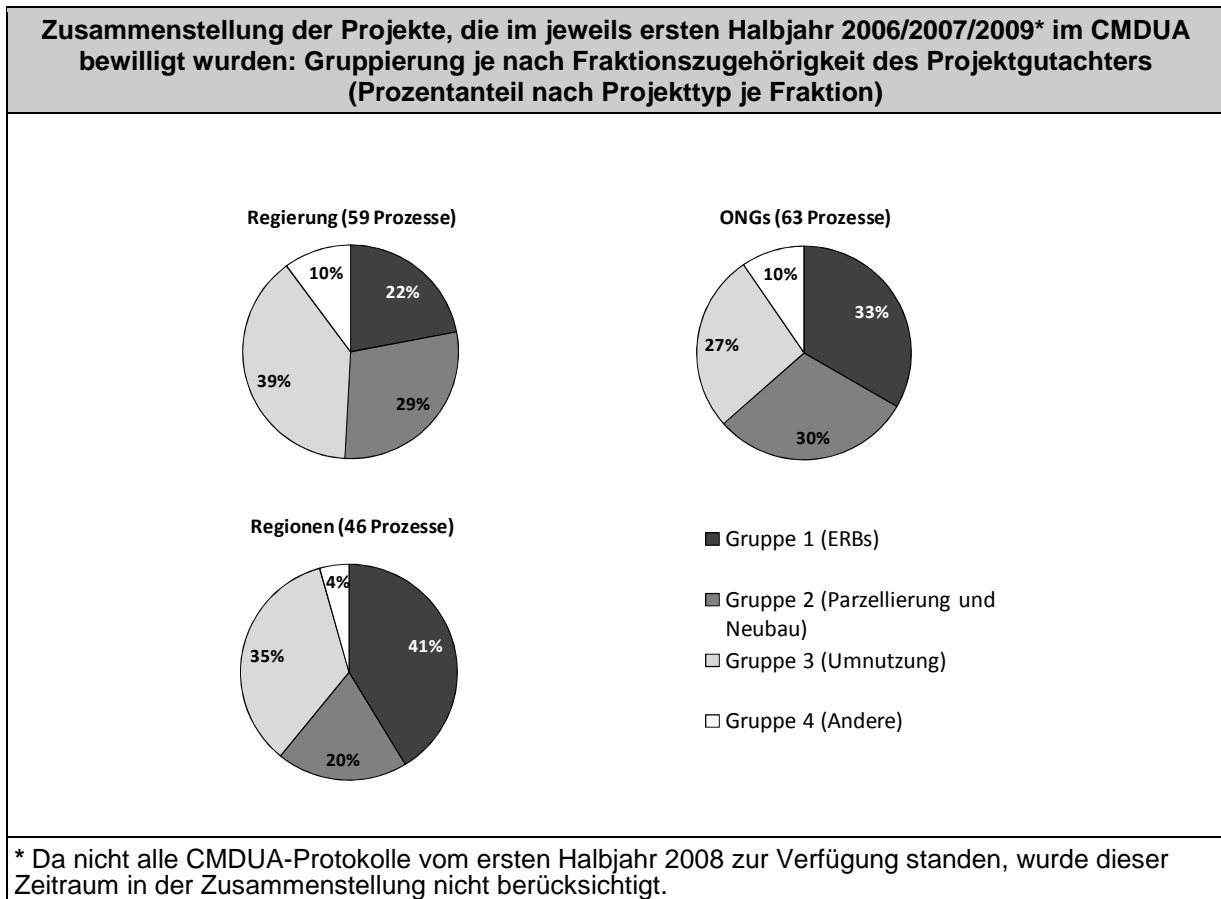
Bei den empirischen Erhebungen zur Untersuchung des CMDUA als demokratische Institution von Porto Alegre ließen sich unterschiedliche Probleme beobachten. Eines der zentralen Probleme ist die bereits erwähnte Tatsache, dass die drei involvierten Interessenfraktionen (Regierung, *entidades de classe* und Regionen)⁵²⁹ unterschiedliche Ausgangslagen und Machtpositionen haben. Dieses Phänomen der *Machtasymmetrie*, das übrigens weder leicht sichtbar und noch weniger leicht zu messen ist, widerspiegelt sich nicht nur in der Abwicklung der Tagesordnung bzw. in der Dynamik der Arbeiten des CMDUA, sondern vor allem auch in den Ergebnissen der Arbeit dieser Institution.

Da *Machtasymmetrie* offensichtlich im Rahmen der in Porto Alegre praktizierten, demokratischen (partizipativen) Planungsverfahren eine entscheidende Rolle für die Ergebnisse der Planungsmaßnahmen selbst spielt, wird auf dieses Problem im Folgenden und anhand von Beispielen aus dem CMDUA etwas ausführlicher eingegangen.

Eindeutige Zeichen dafür, dass die drei CMDUA-Interessenfraktionen unterschiedliche Machtpositionen besetzen, liefert beispielweise Abb. 10, die eine Zusammenstellung von im CMDUA genehmigten Projekten darstellt.

⁵²⁹ Man könnte diese drei Fraktionen sehr grob anders bezeichnen. A) *Politische Fraktion*: Die Fraktion der Regierung verfolgt vor allem parteipolitische Interessen und politische Macht. B) *Wirtschaftsfraktion*; die Fraktion der „*entidades de classe*“ verfolgt (mit einigen Ausnahmen) korporative, vor allem wirtschaftliche Interessen. C) „*Bevölkerungsfraktion*“: Die Fraktion der „Regionen“ sollte die allgemeinen und sehr zerstreuten Interessen der Bewohner von Porto Alegre vertreten, wobei man keinesfalls behaupten kann, dass diese Interessen erfolgreich gegenüber den beiden stärkeren und besser organisierten Fraktionen durchgesetzt werden.

Abbildung 10: Begutachtung von Projekten im CMDUA



Quelle: eigene Erhebung

Die Projekte wurden – zum Zweck einer besseren Analyse – nach „Typen“ differenziert und in vier unterschiedlichen Gruppen zusammengestellt:

Gruppe 1 enthält Projekte des Typus *ERBs*⁵³⁰. Diese Projekte lassen sich sehr leicht von allen anderen unterscheiden, nicht zuletzt weil es oft um dieselbe Sache geht: z.B. um die Frage, wo die Transmissionsmasten der Telefongesellschaften installiert werden dürfen (mehr dazu s.u.);

Gruppe 2 beinhaltet überwiegend Projekte der Grundstücksparzellierung und Neubauprojekte;

Gruppe 3 umfasst Projekte, die mit Veränderungen bestehender Nutzungen und/oder Nutzungsrechten zu tun haben, wie etwa Anträge auf den Bau von Gebäuden, die höher sind als die Gebäude der unmittelbaren Umgebung, oder Anträge zum Bau spezifischer Einrichtungen (wie Schulen, Parkplätze, Wohnungen) in Bereichen, die bislang für Grünanlagen oder auch für Straßen vorgesehen waren;

⁵³⁰ Die Abkürzung ERBs steht im brasilianischen Fachjargon für „*Estações de Rádio-base*“. Es handelt sich hier um die heutzutage überall in der Landschaft erkennbaren Stützpunkte (Transmissionsmasten) der Telefongesellschaften für die Transmission von Signalen für Mobiltelefone und dergleichen.

Gruppe 4 beinhaltet diverse andere Projekte, die sich nicht einem der anderen drei Fälle zuordnen lassen⁵³¹.

Aus städtebaulicher Sicht sind die Projekte der Gruppen 2 und 3 die wichtigsten, denn hierunter fallen alle Projekte der Kommune inklusive Großprojekten, die ernsthafte Transformationen in der Struktur der Stadt und demzufolge auch in den Lebensräumen der Menschen mit sich bringen. Es sind Projekte, die zum Teil sehr aufwändige Beratungsprozesse erfordern. Darunter fallen nicht zuletzt auch die sogenannten „speziellen Projekte“, die aufgrund von Abweichungen gegenüber bestehenden Bauvorschriften besonders behandelt werden.⁵³² Die bedeutendsten politischen Auseinandersetzungen, die im CMDUA stattfinden, stehen letztendlich meistens im Zusammenhang mit den Diskussionen um die Genehmigung städtebaulicher Projekte in den Gruppen 2 und 3.

Die Projekte der Gruppe 1 haben zwar auch eine gewisse politische Dimension, zumal es vielen Bewohnern wichtig ist, die Transmissionsmasten nicht zu nah an ihren Wohnungen zu haben. Doch weil die ERB-Projekte heutzutage für ganz Brasilien geltende festgelegte technische Kriterien erfüllen müssen (z.B. minimale Abstände zwischen Transmissionsmasten und Kliniken), fällt die Entscheidung über deren Machbarkeit letztendlich nicht im CMDUA, sondern eher in anderen Regierungseinrichtungen (etwa im Umweltministerium) oder im Kommunalbeirat für Umweltschutz. Im CMDUA werden sie oft ohne jegliche politische Diskussion oder Abwägung zwischen den drei Interessenfraktionen rein formell genehmigt. Eine eventuell notwendige politische Diskussion in der Öffentlichkeit wird mitunter völlig umgangen, indem die Anträge auf Genehmigung zunächst relativ lange Zeit in den Behörden „liegenbleiben“ und dann bei „passender Gelegenheit“ auf die Tagesordnung des CMDUA gesetzt werden.⁵³³ Dabei werden die Projekte „en bloc“ genehmigt, eben ohne eine Beurteilung jedes einzelnen Prozesses, wie in den normalen Verfahren.

Eine solche Situation lässt sich eindeutig im Sitzungsprotokoll vom 27.01.2004 feststellen. Diesem Protokoll zufolge wurden in einer einzigen Sitzung des CMDUA 40 ERBs-Prozesse genehmigt. Da im normalen Ablauf der Arbeiten – wenn die eventuellen Implikationen der Projekte diskutiert und politisch abgewogen werden –

⁵³¹ Dazu zählen z.B. Dekrete, Resolutionen und Gesetzesvorschläge der Kommunalregierung oder auch andere Vorhaben unterschiedlicher Natur, die mitunter im CMDUA diskutiert werden.

⁵³² Die „speziellen Projekte“ erhalten einen Sonderstatus und oft extra Bauvorschriften. Da bestehende Normen in der Regel eher großflächig angelegt sind, sollte mit dem Konzept der „speziellen Projekte“ die Möglichkeit entstehen, eine gewisse Flexibilisierung des Gesetzes zu erreichen und zugleich bestimmte Abweichungen zu erlauben. Scheinbar kam diese Art der Flexibilisierung des Gesetzes den Interessen der Bauinvestoren sehr entgegen, denn in den letzten Jahren wuchs die Anzahl der Prozesse, die in Form von „speziellen Projekten“ genehmigt wurden, sehr rasch. Was ursprünglich als Ausnahme gedacht war, wird im Laufe der Zeit nach und nach zur Normalität.

⁵³³ Für BAIERLE (2007, S. 79) sind Beispiele „günstiger“ Perioden für politische Auseinandersetzungen die Schulferien, aber auch Zeiten, in denen ein Regierungswechsel stattfindet. In seiner Kritik übersieht BEIERLE jedoch, dass diese Gelegenheiten nicht nur von der neuen Regierungskoalition seit 2005 aufgegriffen, sondern auch in der Zeit der sogenannten *Administração Popular* praktiziert wurden (mehr dazu unten).

im Durchschnitt weniger als vier Prozesse pro CMDUA-Sitzung genehmigt werden,⁵³⁴ ist es sehr unwahrscheinlich, dass in der erwähnten Sitzung inhaltliche Diskussionen oder Abwägungen rund um die Genehmigung der 40 Projekte geführt werden konnten.

Ausgehend von den Untersuchungen und der Analyse der Daten und Informationen kommt der Verfasser dieser Arbeit zu der Überzeugung, dass die Projekte der Gruppe 1 bei weitem nicht die hohe politische Bedeutung und Brisanz haben wie diejenigen Projekte der Gruppen 2 und 3. Mit anderen Worten und direkter ausgedrückt: ERBs-Projekte erregen kaum das Interesse der CMDUA-Mitglieder. Die für die Genehmigung der Projekte benötigten Gutachten sind für sie nicht wirklich relevant – dies weder hinsichtlich der involvierten politischen Interessen, noch was den Inhalt des Gutachtens anbelangt.⁵³⁵ Es handelt sich in diesen spezifischen Fällen (Projekte der Gruppe 1) also überwiegend um reine Formalitäten. Man kann hier nicht von „Politisierung“ sprechen. Die „Partizipation“ ist dabei eine *Schein-Partizipation*.

Diese Differenzierung zwischen den Projekttypen, welche im CMDUA genehmigt werden, sind von Bedeutung, denn sie unterstützen auch weitere Befunde des Verfassers, die ihn zu der Auffassung bringen, dass die Vertreter der Regionalfraktion in gewissem Sinn gegenüber den anderen beiden Interessenfraktionen diskriminiert werden. Davon zeugen selbst die Informationen der obigen Abbildung 10. Dort ist u.a. festzustellen, dass im Laufe des untersuchten Zeitraums die Regionalvertreter nicht nur weniger Projekte, sondern auch überwiegend Projekte der Gruppe 1 (ERBs-Projekte) begutachtet haben.

Diese Disparität war noch größer während des ersten Halbjahres 2006. In diesem Zeitraum wurden insgesamt 58 Projekte begutachtet, darunter 21 von der Regierungsfraktion, 23 von den *Entidades de Classe* und nur 14 von den Regionen. Die Regierungsfraktion hatte dabei nur 3 Projekte der Gruppe 1 begutachten, die *Entidades de classe* dagegen 9 und die Regionalfraktion 8. In Prozentanteil ausgedrückt bedeutet das: 57% aller von den regionalen Vertretern im gegebenen Zeitraum begutachteten Projekte gehörten zu der Gruppe 1, während der entsprechende Anteil der Regierungsfraktion dagegen nur 14% ausmachte.⁵³⁶ Dabei

⁵³⁴ Die Listen aller bewilligten Projekte aus den jeweils ersten Halbjahren 2006 und 2007 zeigen, dass im Durchschnitt nur 3,7 Prozesse pro CMDUA-Sitzung bewilligt wurden (eigene Berechnungen).

⁵³⁵ Der Verfasser hatte beispielweise im Rahmen einer Sitzung des CMDUA am 29.05.2007 beobachtet, dass im Fall der Genehmigung eines solchen ERBs-Projektes (Schriftverkehr Nr. 002.269526.00.0) nichts diskutiert wurde. Der Berichterstatter hat lediglich mündlich darauf hingewiesen, dass das Projekt nicht gegen bestehende Gesetze verstoße. Gleich im Anschluss an diese kurze Stellungnahme folgte die Abstimmung. Bei späterer Kontrolle des Sitzungsprotokolls des genannten Tages konnte festgestellt werden (wie auch zu erwarten war), dass dort keine weitere Information über eventuellen Meinungs austausch und Diskussionen über das Projekt wiedergegeben wird. Dort ist zu lesen, dass im Prozess der Abstimmung des genannten Projektes „keine Diskussion zustande gekommen ist“. Dazu kommt noch die Information, dass das genannte Projekt mit 18 Ja- und 1 Nein-Stimme genehmigt wurde. Unter sehr ähnlichen Umständen (also ohne inhaltliche Diskussionen) sind am 08.05.2007 in einer einzigen Sitzung des CMDUA 10 ERBs-Projekte genehmigt worden.

⁵³⁶ Im Fall der *Entidades des Classe* ist der entsprechende Anteil 39%.

entsprachen die Projekte der Gruppe 1 einem Anteil von 34% aller im genannten Semester begutachteten Projekte (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Disparität bei der Begutachtung von Projekten im CMDUA

Zusammenstellung der Prozesse, die im Zeitraum <u>Januar bis Juni 2006</u> im CMDUA bewilligt wurden. Gruppierung nach Projekttypen und nach (Fraktions-)Zugehörigkeit des Berichterstatters/Projektgutachters					
Fraktionen Projekttypen	Anzahl bewilligter Projekte: Gruppierung je nach (Fraktions-)Zugehörigkeit des Berichterstatters/Projektgutachters			Anzahl der Projekte (nach Typ)	Prozentanteil (je Projekttyp)
	Regierungsorganisationen	Entidades de classe (NRO)	Planungsregionen		
Gruppe 1 (ERBs)	3	9	8	20	34%
Gruppe 2 (Parzellierung und Neubau)	5	5	1	11	19%
Gruppe 3 (Umnutzung)	10	7	5	22	38%
Gruppe 4 (Andere)	3	2	0	5	9%
Anzahl je „Fraktion“	21	23	14	58	100%
Prozentanteil je Fraktion	36%	40%	24%		

Quelle: eigene Zusammenstellung (anhand von Sitzungsprotokollen des CMDUA)

Diese geschilderte Tatsache widerspricht der Satzung des CMDUA, die in Artikel 18 besagt, dass die Projekte nach einer festgelegten, chronologischen Reihenfolge zur Begutachtung verteilt werden sollen. Würde dies beachtet, dürfte eine solche Konzentration von bestimmten Projekttypen auf eine bestimmte Fraktion nicht stattfinden.⁵³⁷

Im Rahmen der Untersuchungen war auch festzustellen, dass die Fraktion der Regierung oft erhebliche Vorteile gegenüber den beiden anderen Fraktionen genießt. Zur Genehmigung beim CMDUA werden praktisch nur Projekte vorgelegt, die mehr oder weniger von anderen technischen Ausschüssen der Regierung und/oder zuständigen Sachsekretariaten im Voraus bereits „*grünes Licht*“ bekommen haben. Es gibt in Porto Alegre z. B. einen speziellen technischen Ausschuss (*Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento – CAUGE*), der für die Begutachtung großer städtebaulicher Projekte zuständig ist. Die dort begutachteten Projekte fallen meist in die Kategorie „spezielle Projekte“ (s.o.) und werden später zur Genehmigung im CMDUA vorgelegt. Der Ausschuss CAUGE wurde im März 2005 per Dekret des Oberbürgermeisters gegründet (*Decreto Nº 14.826*). Alle CAUGE-Mitglieder sind

⁵³⁷ Der geschilderte Sachverhalt blieb einigen der CMDUA-Mitglieder nicht unbemerkt. In den CMDUA-Sitzungsprotokollen vom 27.06.2006 und 08.07.2008 z.B. wird den Koordinatoren des CMDUA (und damit der Regierung) vorgeworfen, die Projekte beliebig zu verteilen und nicht gemäß der Geschäftsordnung des CMDUA. Die in Abb. 10 und in Tabelle 5 zusammengestellten Zahlen und Informationen unterstützen diese Vermutung.

Beamte oder „Experten“, die in den bedeutendsten Sekretariaten von Porto Alegre tätig sind und werden alle vom Bürgermeister selbst berufen. Dem Dekret Nr. 14.826 zufolge sind insgesamt elf Regierungssekretariate am CAUGE-Ausschuss beteiligt.⁵³⁸ Viele der Sekretariate, die einen Sitz beim CAUGE haben, sind auch im CMDUA vertreten.⁵³⁹ Darüber hinaus ist der Vorsitzende von CAUGE ein Vertreter des Kabinetts des Oberbürgermeisters.

Bei den Sitzungen von CAUGE können auch Investoren und bestimmte Organisationen der Zivilgesellschaft (*entidades representativas da sociedade*), teilnehmen und dürfen ggf. (d.h. nach Bedarf bzw. wenn sie von CAUGE-Mitgliedern gefragt werden) das Wort ergreifen (*Art. 8 DECRETO Nº 14.826*).

Weitere Vorteile der Regierungsfraktion gegenüber den beiden anderen CMDUA-Fraktionen ergeben sich aus der Tatsache, dass nicht selten die Regierung selbst die Rolle eines Projektträgers bzw. die Rolle eines an der Genehmigung des Projektes interessierten Akteurs und zugleich auch die Rolle des Projektgutachters einnimmt.⁵⁴⁰

Im obigen Zusammenhang wird deutlich, dass die Regierungsfraktion im Rahmen des CMDUA in der Tat erhebliche Vorteile gegenüber den anderen Fraktionen hat. Dazu kommt noch, dass die lokale Regierung nicht nur die Koordination der Arbeiten im CMDUA abwickelt, sondern sie erstellt auch deren Tagesordnung. Die Regierung kann auch auf unterschiedliche Mittel zurückgreifen, um die Genehmigung bestimmter Projekte zu beschleunigen und kann ggf. auch nach Bedarf Projekte aus der Tagesordnung zurücknehmen.⁵⁴¹

⁵³⁸ Weitere Informationen zum erwähnten Dekret siehe unter http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/decreto_da_cauge_corrigido.pdf (letzter Zugriff: 10.08.2012). Gemäß dem Amtsblatt von Porto Alegre (*Diário Oficial: 23.08.2006*) kam im August 2006 ein weiteres Sekretariat hinzu.

⁵³⁹ Es versteht sich von selbst, dass ein durch CAUGE als machbar eingestuftes Projekt auch im Rahmen des Abstimmungsprozess im CMDUA von allen Vertretern der lokalen Regierung befürwortet wird. Andernfalls würde die Regierung sich selbst widersprechen. In den genannten Fällen werden die betroffenen Projekte von der Regierungsfraktion letztendlich doppelt abgestimmt (beim CAUGE und beim CMDUA).

⁵⁴⁰ In mehreren CMDUA-Sitzungsprotokollen ist festzustellen, dass die Regierung des öfteren ihre eigenen Projekte im CMDUA begutachtet. Das ist beispielsweise bei folgenden Sitzungsprotokollen der Fall: Protokoll-Nr. 2245 vom 26.02.2006; Nr. 2270 vom 21.06.2007; Nr. 2272 vom 03.07.2007 und Nr. 2290 vom 23.10.2007.

⁵⁴¹ Auf der einen Seite kann die Regierung Projekte mit der Begründung, bestimmte Sachfragen zu prüfen, aus der Tagesordnung entfernen (für sogenannte *diligência*). Manche Projekte können sehr lange bei dieser Prüfung liegen bleiben. Dies war der beispielsweise bei einem Prozess (Schriftverkehr: 002.071861.07.6) der Fall, in dessen Rahmen die bestehenden Parameter für die Konstruktionen von Auto-Parkplätzen verändert werden sollten. Dieser Prozess blieb vom 12.06.2007 bis 30.09.2008 (also insgesamt 15 Monate) auf der Tagesordnung des CMDUA, durfte jedoch nicht genehmigt werden, weil er zur Prüfung in bestimmten Sekretariaten „ruhte“. Als die Regierung das Projekt am 30.09.2008 zur Genehmigung freigegeben hatte, wurde es ohne weitere Diskussion im CMDUA mit 20 Ja-Stimmen und 4 Enthaltungen genehmigt (Sitzungsprotokoll Nr. 2331 vom 30.09.2008). Auf der anderen Seite kann die Regierung auch die Genehmigung von Projekten beschleunigen, indem sie diese als prioritär und eilig einstuft. Im Sitzungsprotokoll Nr. 2293 (13.11.2007) beispielsweise wirft ein CMDUA-Mitglied der Regierung vor, Druck auf die Beiratsmitglieder auszuüben, um die Genehmigung bestimmter Projekte zu beschleunigen.

Ausgehend von diesen Informationen kann kein Zweifel bestehen, dass die Machtkonstellation im CMDUA sehr asymmetrisch ist: Während die Regierungsfraktion die Kontrolle zentraler Informationen und die politische Macht beherrscht, hat die Fraktion der *Entidades de classe* die finanzielle Macht (die stärksten *Entidades* sind Vertreter von Bauherren und Investoren). Dadurch, dass sie als Interessengruppe auch sehr gut organisiert sind⁵⁴², sind sie in der Lage, u.a. Druck auf die Regierung ausüben. Außerdem genießt die Fraktion der *entidades de classe* eine nicht zu unterschätzende Rolle als Projektinitiator (oder als deren Vertreter).⁵⁴³

Am kürzeren Hebel sitzen die Vertreter der Regionalfraktion, welche die Interessen der Bewohner vertreten sollen. Abgesehen vom Stimmrecht in der Zeit von Kommunalwahlen verfügen diese CMDUA-Mitglieder kaum über ein weiteres effektives Machtinstrument oder Druckmittel. Das entscheidende Machtspiel im CMDUA findet daher meistens zwischen Vertretern der Regierung und denen der Immobilieninvestoren statt. Vertreter der Regionalfraktion spielen meist nur eine legitimierende, politische Rolle. Verglichen mit den beiden anderen Fraktionen, welche stets eine sehr aktive Rolle spielen (z.B. was Projektanträge anbelangt), verhält sich die Regionalfraktion überwiegend sehr passiv, wobei einige dazugehörige Vertreter durchaus auch sehr kritische Positionen einnehmen und mitunter klare Anforderungen im Sinne inhaltlicher Veränderungen von Planungsmaßnahmen und/oder Projekten der beiden anderen Fraktionen äußern.⁵⁴⁴

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die bedeutendsten Anpassungen in den Bauverordnungen der letzten 20 Jahre (mehr dazu im Abschnitt 4.5.4.2) sowie auch die damit verbundenen *Transformationen in der physischen Struktur von Porto Alegre* (wie z.B. die massive Vertikalisierung und/oder *Elitisierung* von bestimmten Stadtteilen) insbesondere Investoren aus dem Immobiliensektor zugute kamen. Dieses Phänomen der Elitisierung ist auch in anderen brasilianischen Großstädten bekannt.⁵⁴⁵

Das Problem der *Elitisierung* bestimmter Stadtteile z.B. in Porto Alegre wurde schon früher von anderen Forschern festgestellt (siehe z.B. VALIENTE 1995 und XAVIER

⁵⁴² Vgl. in dieser Hinsicht u.a. FERRETTI (1993); LIEDKE et al (1993); STROHAECKER (2005); ABREU FILHO (2006, S. 304ff) und siehe auch Abschnitt 4.5.4.

⁵⁴³ Von den 58 in der ersten Hälfte des Jahres 2006 im CMDUA genehmigten Projekten gehen 13 (22%) auf Initiativen der Regierung und 45 (78%) kam auf Initiativen von Privatinvestoren zurück. Keines wurde im Namen der Regionen oder von den Regionalforen initiiert.

⁵⁴⁴ Kritische Stimmen im CMDUA entstehen selbstverständlich auch in der Fraktion der *entidades de classe*, allerdings nur in einzelnen und oft isolierten Fällen, wie etwa im Fall des Architekturinstituts (*Instituto Brasileiro de Arquitetura do Rio Grande do Sul – IAB*) oder mitunter auch im Fall der städtischen Planungsstiftung (*Fundação Metropolitana de Planejamento – METROPLAN*). Letztgenannte Institution ist für eine integrierte Planung in der größten Stadtagglomerationen von Rio Grande do Sul (inklusive innerhalb der Metropolitanregion von Porto Alegre) zuständig.

⁵⁴⁵ Gemeint ist hiermit vor allem die Konzentration der wirtschaftlichen Elite in bestimmten Stadtbereichen (für mehr dazu s.u.), nicht selten auch durch die Bildung sogenannter *gated communities*. Für mehr Informationen über die Frage der Transformationen in der Struktur von Porto Alegre und der damit einhergehenden Verteuerung der Wohnkosten und deren sozialen Konsequenzen – z.B. der Vertreibung von Angehörigen der Unterschicht aus ihren traditionellen Wohnräumen – siehe die empirischen Fallbeispiele Nr. 2, 3 und 4 (Abschnitte 4.5.2ff).

2003). In diesem Fall handelt es sich (u.a.) um einen kontinuierlichen Aufwertungsprozess bestimmter Stadtbereiche, in denen das Zusammenleben unterschiedlicher sozialer Schichten zunehmend unmöglich wird.⁵⁴⁶ Kaufpreise und Mietpreise der Wohnungen erreichen ein so hohes Niveau, dass es sich praktisch nur die obersten Schichten der lokalen Gesellschaft leisten können, in diesen *elitisierten* Stadtteilen zu wohnen. In gewisser Weise wird dadurch gleichzeitig das gesamte Gemeindegebiet der Stadt Porto Alegre aufgewertet, so dass eine allmähliche Tendenz zu einer Vertreibung der Unterschicht in die benachbarten Kommunen entsteht, wie z.B. KOCH et al (2002) bereits festgestellt haben.

Der *Elitisierungsprozess* spiegelt sich insbesondere auch im Wohnungsmarkt wider und steht in engem Zusammenhang mit der Art von neuen Wohnungen, die für den (freien)Markt produziert werden. Noch im Jahr 1982 entsprach der Anteil der sogenannten JKs⁵⁴⁷ 38% aller in Porto Alegre zugelassenen neuen Appartementwohnungen. Sieben Jahre später (1989) betrug dieser Anteil nur noch 11% (siehe ROVATI 1991 S. 8). Statistiken von SINDUSCON zufolge wird seit der Jahrtausendwende diese Art von kleinen Appartementwohnungen nur noch in sehr geringer Zahl in Porto Alegre gebaut⁵⁴⁸. Demgegenüber erhöhte sich bemerkenswerterweise der Anteil größerer (3- bis 4-Zimmer) Wohnungen in Porto Alegre (vgl. SINDUSCON 2005, S. 10). Von allen Appartementwohnungen, die sich im Jahr 2004 in Porto Alegre im Bau befanden, machte allein der Anteil der Vierzimmerwohnungen (*três dormitórios*) 56% aus. Demgegenüber machte der Anteil der Zweizimmerwohnungen (*um dormitório*) nur 4% aus (dazu UEDA 2006, S. 99).

Diese Tendenz zum Bau größerer Wohnungen spiegelt sich auch direkt im Preis der fertiggestellten neuen Wohnungen wider. Eine tabellarische Zusammenstellung von SINDUSCON (2005, S.15) für den Zeitraum 1999-2002 zeigt, dass sich in dieser Zeit das Angebot an Wohnungen, die für Angehörige der Unterschicht noch erschwinglich waren, drastisch reduziert hat.⁵⁴⁹ Gleichzeitig stieg die Zahl der teureren Wohnungen (ab 250.000,- R\$) von 344 auf 1.024, bzw. von einem Anteil von 10,1% in 1999 auf 21,1% in 2002.⁵⁵⁰

⁵⁴⁶ Wichtig anzumerken ist dabei die Tatsache, dass das Phänomen der sozialen Segregation auch in der Zeit der Linksregierungscoalition der 1990er Jahre nicht gestoppt werden konnte. *Gated communities* entstanden auch zu dieser Zeit, und die zugehörigen städtebaulichen Projekte waren auch im CMDUA diskutiert worden und sie wurden mit der Zustimmung von Vertretern aller dort existierenden Interessenfraktionen „demokratisch“ genehmigt (mehr dazu weiter unten).

⁵⁴⁷ JK ist die Bezeichnung für den kleinsten Typ von Wohnungen in Hochhäusern. Ein JK ist zwar mit Küche und Bad ausgestattet, hat aber nur einen Raum, der zugleich als Wohn- und Schlafzimmer dient.

⁵⁴⁸ Die Organisation SINDUSCON führt in Porto Alegre Marktforschungen im Bau- und Immobiliensektor durch. Im Rahmen eines im Januar 2006 geführten Experteninterviews mit einem leitenden Angestellten dieser Organisation wurden dem Verfasser die statistischen Erhebungen für das Jahr 2005 zur Verfügung gestellt. Für eine Kurzfassung der Erhebungen des Jahres 2011 siehe: http://www.sinduscon-rs.com.br/site/imagesdin/89_censo2011.pdf (letzter Zugang: 10.08.2012).

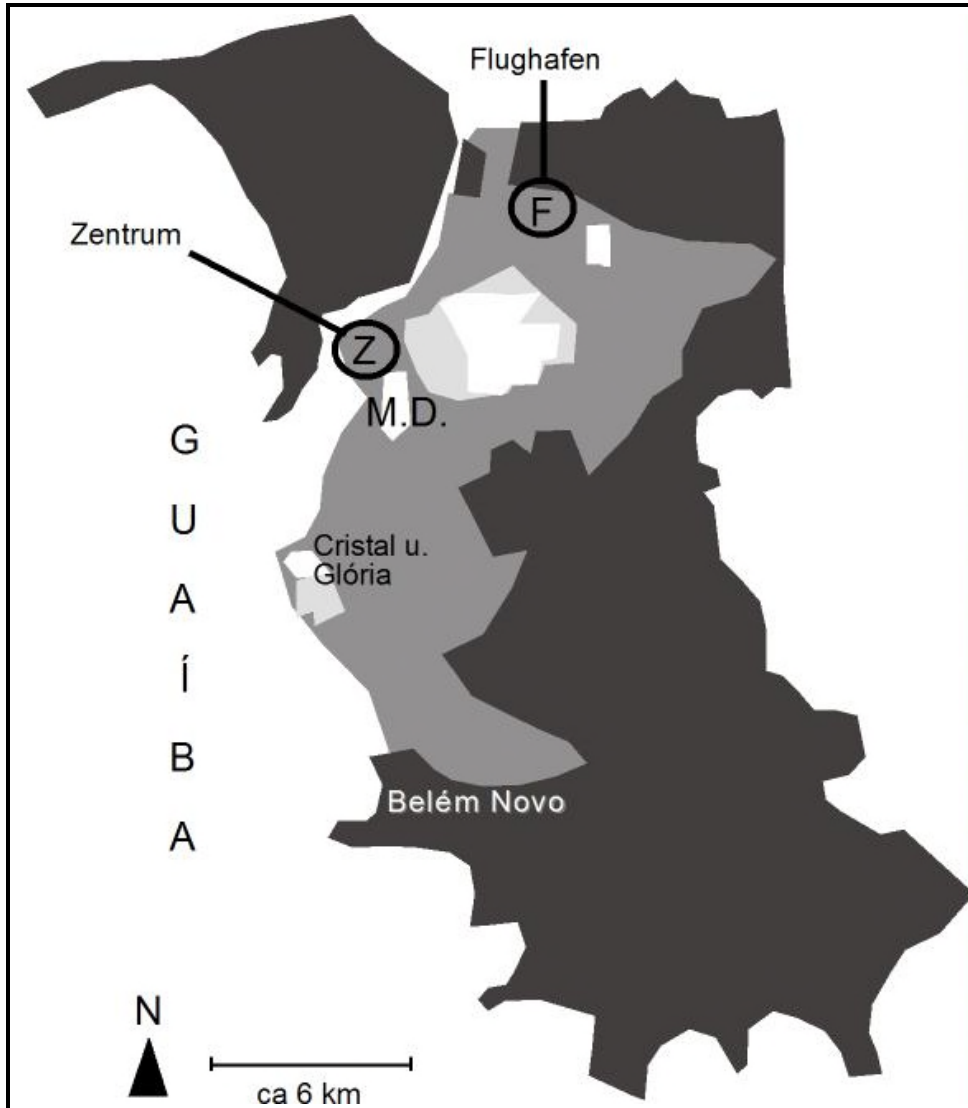
⁵⁴⁹ In der Preiskategorie von 50.000 bis 75.000 R\$ wurden im Jahr 1999 in Porto Alegre 1.130 Wohnungen angeboten. Vier Jahre danach waren es nur noch 481 Wohnungen in dieser Preiskategorie. Der Anteil fiel dabei von 33,2% in 1999 auf 9,9% in 2002.

⁵⁵⁰ Für weitere Informationen und kritische Auseinandersetzungen in dieser Hinsicht siehe z. B. VALIENTE (1995); KONZEN (2000, S. 46); XAVIER (2003) sowie ROCHA (2007, S. 25).

Vor diesem Hintergrund muss das Angebot von kleineren Wohnungen für Angehörige der Unterschicht gezwungenermaßen eine Aufgabe des Staates bleiben, wobei die Regierungen bis heute noch nicht in der Lage gewesen sind, die große Nachfrage im Laufe der Zeit zu vermindern, geschweige denn sie ganz zu decken (mehr dazu im speziellen Fallbeispiel zu diesem Thema: Abschnitt 4.5.3).

Auch wenn das beschriebene Phänomen der *Elitisierung* in Porto Alegre gewissermaßen die ganze Kommune betrifft, ist es jedoch bekannt, dass die einzelnen Stadtteile in unterschiedlicher Intensität davon betroffen sind. Die Immobilieninvestoren konzentrieren ihre Investitionen auf einige wenige Stadtteile, insbesondere dorthin, wo die finanzielle Elite wohnt bzw. dort wo die Stadt bereits *elitisert* ist oder sich im *Elitisierungsprozess* befindet. Die am stärkste *elitiserte* Gegend von Porto Alegre umfasst einen großen Bereich östlich des Zentrums und südlich des Flughafens (siehe hellere Bereiche in Abb. 11).

Abbildung 11 „Elitisierte“ Bereiche von Porto Alegre*



* Anm. zur Abb.: Je heller die Farbe, desto höher ist die Konzentration von Haushaltsvorständen mit gehobenem Einkommen. In den heller dargestellten Bereichen östlich des Zentrums befinden sich die reichsten Stadtteile von Porto Alegre, wie z.B. Moinhos de Vento, Mont'Serrat, Três Figueiras, Petrópolis u.a. In diesen Stadtteilen wohnt die Mehrheit der finanziellen Elite von Porto Alegre. Die in dieser Abbildung kartierten Informationen (Konzentration der Haushaltsvorstände mit über 10 brasilianischen Mindestlöhnen) stammen aus dem Jahr 2000. Inzwischen hat sich ein Teil der finanziellen Elite von Porto Alegre vor allem in die Stadtteile entlang des Ufers von Guaíba verlagert, nicht zuletzt auch nach Belém Novo, wo derzeit die bedeutendsten *gated communities* der letzten Jahre entstehen.

Quelle: Eigener Entwurf (nach Angaben von PMPA: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio>).

Unmittelbar südlich des Zentrums liegt der Stadtteil Menino Deus (siehe „M.D.“ auf Abb. 11). Dieser Stadtteil – wie teilweise auch der benachbarte und sehr traditionelle Stadtteil Cidade Baixa – befindet sich aktuell in einem intensiven *Elitisierungsprozess*. Dort befanden sich Anfang des Jahres 2006 mehrere Hochhäuser im Bauprozess. Abb. 12 zeigt eines dieser Hochhäuser (im Menino Deus) an der Avenida Getúlio Vargas.

Abbildung 12: Beispiel von Vertikalisierung der Gebäude in einem traditionellen Stadtteil von Porto Alegre (Avenida Getúlio Vargas)



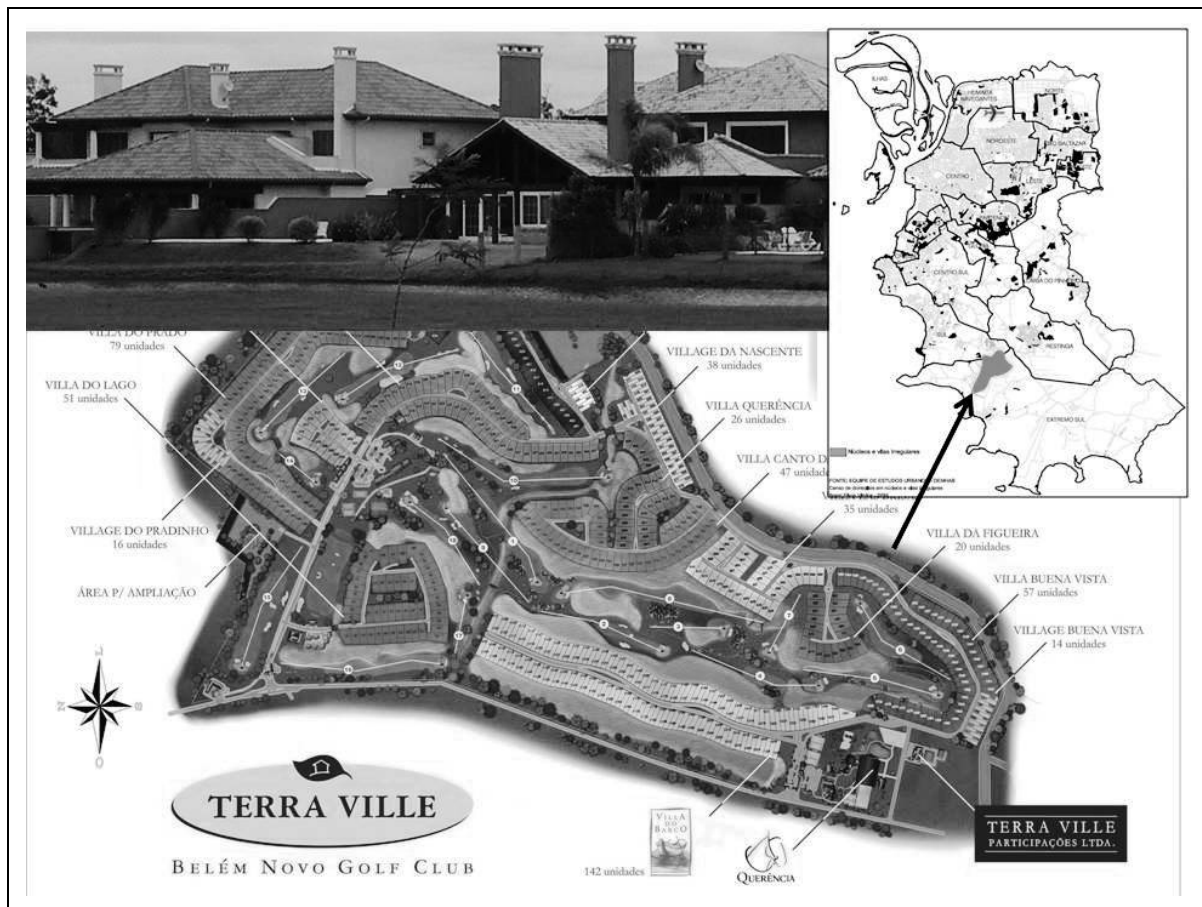
Quelle: Eigene Aufnahmen (Februar 2006).

Sowohl im Menino Deus wie auch in der Cidade Baixa werden alte Häuser oft abgerissen und durch moderne Hochhäuser ersetzt, welche für Familien mit gehobenem Einkommen errichtet werden. Genauer betrachtet, lässt sich hier ein Gentrifikationsprozess erkennen, denn es handelt sich um eine Aufwertung von Stadtteilen, die im Laufe der Zeit an Bedeutung verloren hatten und von der unteren Mittelschicht als bevorzugter Wohnort angenommen wurden. Die zurzeit neu gebauten Häuser richten sich dagegen, wie angedeutet, an Familien mit gehobenem Einkommen. Von diesem Gentrifikationsprozess sind allerdings auch die weiter südlich liegenden benachbarten Stadtteile *Cristal* und *Glória* betroffen (siehe hervorgehobener Bereich auf Abb. 11).

In der Tat ist zurzeit ein Aufwertungsprozess zu beobachten, welcher entlang der östlichen Seite des Lago Guaíba – von Norden bis in den Süden der Kommune –

stattfindet⁵⁵¹. Vor allem bei dem im südlichen Teil liegenden Stadtteil Belém Novo ist der *Elitisierungsprozess* (von dem hier die Rede ist) sehr stark, wobei hier nicht mehr von Gentrifikation gesprochen werden kann. Im Gegensatz dazu werden dort viele brachliegende (oder bis vor wenigen Jahren für die Landwirtschaft genutzten) Gelände mit städtischen Infrastrukturen erschlossen. Gleichzeitig mit dieser Erschließung entstehen mehrere *gated communities*, von denen einige – wie etwa das berühmte *Terra Ville* (Abb. 13) – komplett abgeschottete Stadtbereiche darstellen, in denen eindeutig nur Angehörige gehobener sozialer Schichten wohnen können.⁵⁵² Die Fläche des Projektes Terra Ville umfasst 171 Hektar und wurde in 655 Parzellen (*lotes*) aufgeteilt. Die Größe der Grundstücke variiert zwischen 500 und 1000 m².

Abbildung 13: Lage des Projektes Terra Ville in Porto Alegre



Quelle: Hintergrund: Terra Ville (<http://www.terraville.com.br/empreendimento/mapa.php>; letzter Zugang: 16.05.2010). Foto: Eigene Aufnahme Januar 2006.

Der Zugang zum Stadtteil ist stark überwacht. Das ganze Areal ist eingezäunt, sodass sämtliche Einrichtungen für die breitere Öffentlichkeit bzw. für die Bürger von

⁵⁵¹ Die Aufwertung wird unter anderem durch die öffentlichen Investitionen im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen und des Umweltschutzes angekurbelt. Gleichzeitig investieren Immobilienunternehmen in die Errichtung von großen Shoppingcentern und gehobenen Wohneinheiten für die lokale Elite.

⁵⁵² Das Wohnprojekt Terra Ville wurde von Verfasser im Februar 2006 besucht. Aus diesem Anlass wurde auch ein Interview mit 2 Mitarbeitern der Firma Terra Ville geführt und somit konnte der Verfasser mehrere Fragen über die Entstehungsgeschichte und den Zustand dieses Wohnprojektes klären.

Porto Alegre unzugänglich bleiben. Zugelassen werden nur Bewohner sowie deren Besucher und Mitarbeiter.

Das Projekt Terra Ville ist mit unterschiedlichen städtischen Infrastrukturen und bestimmten Dienstleistungen ausgestattet, wie z.B. Schule, Sprachkurs, Bäckerei, Schönheitssalon, Sauna, Golfplatz und andere Freizeiteinrichtungen, die jedoch ausschließlich den Bewohnern zur Verfügung stehen. Die meisten Einrichtungen innerhalb des Projektes wurden von den Investoren selbst finanziert. Aus diesem Grund kann hier im Sinne von Michael JANOSCHKA (2002, S. 65) von einer „privaten Urbanisierung“ als „extreme Form der freiwilligen Segregation (...)“ gesprochen werden. Diese Art der Urbanisierung ist jedoch nur insofern „privat“, als nur die Bewohner Zugang zur bestehenden städtischen Infrastruktur haben. Privat ist sie auch insofern, als die Investoren einen Großteil der Kosten (sogar bei der Bereitstellung einiger Erschließungsstraßen) selbst getragen haben.

Doch vor allem die Hauptverkehrsverbindungen von Terra Ville an andere Stadtteile von Porto Alegre wurden von der Regierung mit öffentlichen Finanzmitteln finanziert. Die zwei größten und bedeutendsten Verkehrsinfrastrukturprojekte, die in den letzten Jahren von der Stadt Porto Alegre gebaut wurden (der Ausbau der sich ergänzenden Verkehrsachsen *Juca Batista und Terceira Perimetral*), dienen speziell der Verbesserung der Verkehrsverbindungen von Terra Ville und anliegenden Bereichen an die im Nordteil von Porto Alegre liegenden reichen Stadtteile und an den Flughafen. Auch diese beiden Straßenbauprojekte waren ordnungsgemäß von den Mitgliedern des CMDUA demokratisch genehmigt und somit politisch legitimiert worden.⁵⁵³

Bei den vom Verfasser realisierten Kartierungen wurden weitere bedeutende *gated communities* und Modernisierungsprojekte identifiziert und im Zusammenhang mit den analysierten Projekten der Favela-Sanierungen betrachtet. Viele der im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Untersuchungen und Datenanalysen führten zu der Feststellung, dass starke Zusammenhänge zwischen den politischen Maßnahmen zur Modernisierung von Porto Alegre und der Entstehung von Wohnprojekten der Oberschicht bestehen. Dies gilt beispielsweise für den Ausbau von Straßenachsen im Südteil der Stadt und die Entstehung des Projektes Terra Ville und ebenso auch für das Projekt PIEC im Nordteil der Stadt mit dem damit verbundenen Gentrifikationsprozess, welcher gerade im Gang ist.⁵⁵⁴

Im Zusammenhang mit der Stadtentwicklungspolitik der lokalen Regierung entstehen Koalitionen von Interessen, welche eine relativ starke Ähnlichkeit haben mit dem, was LOGAN und MOLOTCH (2007, S. 62ff) für den Fall der amerikanischen Städte beschrieben haben (vgl. dazu Abschnitt 2.3.2).

⁵⁵³ Beide Projekte waren noch in der Zeit der Linksregierungscoalition (unter Leitung der Arbeiterpartei – PT) initiiert und eingeweiht worden – die Projekte entstanden praktisch simultan mit der ersten Bauphase des Projektes Terra Ville. Mehr zum Ausbau der beiden Straßenachsen und deren Auswirkung auf die Struktur von Porto Alegre siehe MORORÓ (2011a, S. 116f).

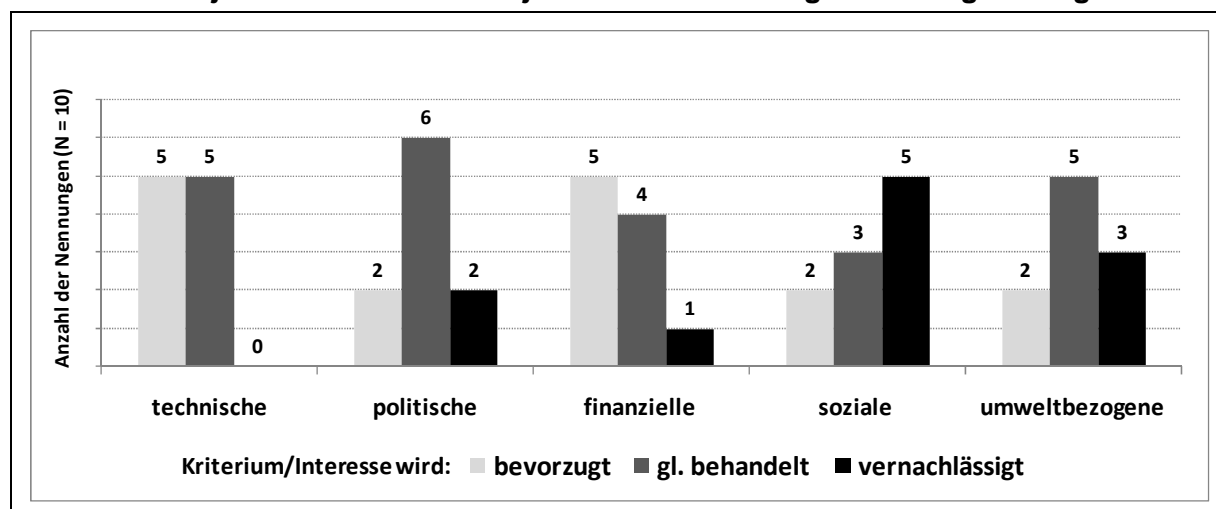
⁵⁵⁴ Mehr dazu im Abschnitt 4.5.3. Dort wird auch ausführlich dargestellt und argumentiert, dass die aus Anlass der großen Infrastrukturprojekte realisierten Sanierungen von Favelas nicht als Teil einer Politik des sozialen Wohnungsbaus zu sehen sind, sondern eher als Mittel zum Zweck einer Modernisierungspolitik.

Die beobachteten und analysierten Prozesse der Modernisierung von Porto Alegre sind auch frappierend ähnlich denjenigen Prozessen, die FERREIRA (2003) im Fall von São Paulo untersucht hatte. So wie FERREIRA (2003) ausgehend von den Ergebnissen seiner Arbeit zu der Feststellung gelangt ist, dass São Paulo eine *growth machine* im Sinne von LOGAN & MOLOTCH darstellt, so ist auch der Verfasser der vorliegenden Arbeit zu der Überzeugung gelangt, dass die Prozesse, die FERREIRA (op cit) in São Paulo beobachtet hat, auch in Porto Alegre – wenngleich in einem anderen Maßstab und anderer Intensität – anzutreffen sind. Wichtig ist dabei festzustellen, dass der CMDUA selbst als eine politische Plattform für die genannten Interessenskoalitionen dient. Was der CMDUA bis heute geleistet hat, kann daher eigentlich nicht als eine Intensivierung der direkten Demokratie gesehen werden, sondern viele der dort genehmigten Prozesse der Planung und Stadtentwicklung funktionieren eher im Sinne einer Politik „pro-growth machine“. Diese Auffassung kann unten mit weiteren Fakten und Informationen aus den anderen speziellen Fallbeispielen vertieft und untermauert werden.

Bevor auf das nächste Fallbeispiel eingegangen wird, soll an dieser Stelle noch kurz aufgezeigt werden, wie die Mitglieder des CMDUA ihre eigene Arbeit einschätzen. Die Informationen gehen aus zwei standardisierten Befragungen hervor, die im CMDUA in den Jahren 2005 und 2007 vom Verfasser durchgeführt wurden.

Bei der Befragung 2007 wollte der Verfasser in einer der Fragen (siehe Anhang 2) herausfinden, welche Interessen im CMDUA dominieren – speziell in Bezug auf die Abwägungen der CMDUA-Mitglieder hinsichtlich der Genehmigung von Prozessen. Dabei behaupteten fünf von zehn Teilnehmern, dass die sozialen Interessen vernachlässigt seien, und nur zwei von zehn waren der Meinung, dass diese Interessen im CMDUA doch bevorzugt seien. Ein Gegenbild entsteht, wenn es z.B. um die Frage der finanziellen Interessen geht. Fünf Teilnehmer behaupteten, dass finanzielle Interessen gegenüber anderen bevorzugt seien und lediglich einer widersprach dieser Ansicht (siehe Abb. 14).

Abbildung 14: Gewichtung von Kriterien bzw. Interessen bei der Genehmigung von Projekten beim CMDUA – je nach Einschätzung des befragten Mitglieds



Quelle: Eigene Erhebung

Bei Fragen der Technik war keiner der Beteiligten der Auffassung, dass technische Kriterien gegenüber anderen vernachlässigt seien. Den CMDUA-Mitgliedern zufolge wird das Wissen der Experten weiterhin hoch geschätzt, auch in der Ära einer vermeintlich „politisierten Planung“. Auch wenn Uneinigkeit in Bezug auf die politischen Hintergründe besteht, behaupten immerhin 6 von 10 Befragten, die den Fragebogen beantwortet haben, dass politische Interessen gegenüber anderen Interessen gleichbehandelt seien (siehe Abb. 14)⁵⁵⁵.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: *Die an dieser Befragung beteiligten CMDUA-Mitglieder sind der Auffassung, dass die korporativen Interessen von Investoren im CMDUA tendenziell gegenüber anderen Interessen bevorzugt werden. Und im Gegensatz dazu werden die kollektiven Interessen der Bewohner (den Befragten zufolge) tendenziell gegenüber anderen Interessen vernachlässigt.*

Auch das angesprochene Problem der Machtasymmetrie findet in der Meinung der CMDUA-Mitglieder Unterstützung. In der ersten standardisierten Befragung des Jahres 2005 (Fragebogen siehe Anhang 1) wurde gefragt, ob die CMDUA-Mitglieder der Auffassung seien, dass Unausgewogenheit in den Interessensartikulationen der drei CMDUA-Fraktionen (Regierung, *entidades de classe* und Regionen) besteht.⁵⁵⁶ Dreizehn der vierzehn Befragten haben diese Frage beantwortet. Vier davon (31%) waren der Auffassung, dass es keine Asymmetrie gäbe, doch *neun (oder 69%) behaupteten, die Interessen der Fraktionen seien ungleichmäßig in CMDUA vertreten.*⁵⁵⁷

Es ging bei der obigen Situation nicht um die *Quantität* von Sitzen, die von den jeweiligen Fraktionen im CMDUA besetzt werden, sondern eindeutig um die Frage der *Qualität der Partizipation*, also darum, *wie* Interessen artikuliert werden und auch um die *Effektivität* bei der Durchsetzung der involvierten Interessen je Fraktion.

Gefragt nach eventuellen Schwierigkeiten bei der Realisierung ihrer Aufgaben im CMDUA haben vor allem die Vertreter der Regionen bestimmte Probleme erwähnt, wie z.B. unzureichendes Verständnis der Sachaufgaben (insbesondere die Schwierigkeit, den technischen Fachjargon zu verstehen) und auch das Problem des Zeitmangels.

Knapp 79% der 14 Beteiligten waren der Auffassung, dass (bis 2005) der CMDUA eine aktive Rolle – etwa wie im Art. 39 des Stadtentwicklungsplanes vorgesehen – bei der Einbringung von Planungsmaßnahmen und der Realisierung von Projekten der Stadtentwicklung noch nicht richtig wahrgenommen habe.

⁵⁵⁵ Die 10 Teilnehmer entsprechen einem Anteil von 37 % des gesamten Spektrums von 27 möglichen Interviewpartnern (d. h. von allen amtierenden CMDUA-Mitgliedern). Von den 10 Beteiligten CMDUA-Mitgliedern gehörten 3 der Regierungsfraktion, 2 der *entidades de classe* und 5 der Vertretung der Regionen an.

⁵⁵⁶ Siehe dazu Frage Nr. 6 des Fragenbogens (Anhang 1).

⁵⁵⁷ Vier von sechs Vertretern der Regionalfraktion, die diese Frage beantwortet haben, sind der Auffassung, dass die Interessen unausgewogen repräsentiert werden. An der Umfrage von 2005 nahmen insgesamt vierzehn CMDUA-Mitglieder teil. Das entsprach also etwas mehr als der Hälfte aller amtierenden CMDUA-Mitglieder. Davon waren 5 von der Regierungsfraktion (56% von 9 möglichen); 3 von der Fraktion der *entidades de classe* (d.h. 33% von 9 möglichen) und 6 bzw. 67% aller Regionalvertreter.

Bei der Befragung und der Auswertung der Daten ließ sich feststellen, dass die CMDUA-Mitglieder die Rolle des Beirates zur Demokratisierung der Planung durchaus kritisch, aber insgesamt positiv einschätzen. Doch ausgehend allein von den Ansichten der CMDUA-Mitglieder bleibt eine gewisse Unstimmigkeit zwischen der Art und Weise, wie sie die Institution CMDUA selbst betrachten und bewerten, und der Auffassung, die der Verfasser im Rahmen seiner Beobachtungen gewonnen hat. Die CMDUA-Mitglieder selbst tendieren dazu, die Rolle des CMDUA für die Demokratisierung der Planung in Porto Alegre zu überschätzen. Die eigentliche Tatsache, dass seine Rolle vielmehr der Legitimation des *status quo* und weniger der inhaltlichen Transformation der politischen Strukturen dient, wird dabei von den Befragten weitgehend übersehen. Zwar könnte ihnen diese Tatsache eventuell bekannt sein, doch entweder unterschätzen sie das, oder sie entscheiden sich, bewusst darüber zu schweigen, was in Zeiten „politisiertter Planung“ durchaus auch als eine politische Strategie gesehen werden kann.⁵⁵⁸

Trotz einiger Divergenzen zwischen den Meinungen der CMDUA-Mitglieder aus dem Jahr 2005 und der Auffassung des Verfassers zur Rolle des CMDUA – als demokratische Institution, die anstelle der Vertiefung der Demokratie eher die Legitimation des gesellschaftlichen *Status quo* befördert – deutet die Analyse darauf hin, dass die Arbeit der drei vertretenen Interessenfraktionen im CMDUA unter sehr starker Machtasymmetrie stattfindet.⁵⁵⁹

Indem der CMDUA als eine notwendige Institution der Demokratie angesehen und in der lokalen Gesellschaft weitgehend akzeptiert wird, bleibt festzustellen, dass dieser Beirat vor allem eine politische, legitimierende Rolle für die Planungsmaßnahmen der Regierung spielt. Daraus ergibt sich eine wichtige Erkenntnis für diese und für andere Forschungsarbeiten aus dem Bereich der Demokratieforschung: Die Frage der Demokratisierung der Planung lässt sich nicht allein durch die Feststellung klären, dass demokratische Institutionen vorhanden sind⁵⁶⁰. Viel zentraler ist die Frage der durch die politischen Maßnahmen verfolgten Interessen. Es geht also um die Untersuchung des Inhalts der Politik selbst: welches Projekt wird genehmigt und implementiert? Welche Interessen werden darin verfolgt etc. Nicht das, worüber in den politischen Auseinandersetzungen diskutiert wird (mit welchen rhetorischen Mitteln auch immer), ist für die Qualität der Analyse eines konsolidierten „demokratischen“ Planungsprozess (wie etwa im Fall von Porto Alegre) entscheidend. Viel wichtiger ist die Analyse der konkretisierten Planungsmaßnahmen. Diese Tatsache wurde von einigen Demokratieforschern, die sich mit Porto Alegre in den letzten Jahren beschäftigt haben, genau vom

⁵⁵⁸ Wie bereits weiter oben angedeutet, gibt es einige sehr gut informierte CMDUA-Mitglieder, die wohl auch oft ihre kritische Meinung über bestimmte dominierende Interessen äußern, mitunter sogar in den kritischen Medien (mehr dazu im Abschnitt 4.5.4).

⁵⁵⁹ Die Machtasymmetrie, von der hier die Rede ist, wird ab und zu selbst von einigen Vertretern des CMDUA erkannt und benannt. Das hat der Verfasser im Rahmen seiner nicht-teilnehmenden Beobachtungen im CMDUA erlebt und das lässt sich auch aus den Sitzungsprotokollen ableiten. Dieses Problem wurde insbesondere offenkundig im Rahmen des Novellierungsprozesses des Stadtentwicklungsplanes im Jahr 2007 (siehe dazu Abschnitt 4.5.4).

⁵⁶⁰ Daran erinnert auch das zu Beginn dieses Abschnitts wiedergegebene Zitat von BAIERLE (2004, S.64).

entgegengesetzten Standpunkt betrachtet: Das heißt, in erster Linie wurden die Diskurse untersucht und dabei bewertet, als wären sie repräsentativ für die effektive Praxis. Die eigentlichen konkreten (Planungs-)Maßnahmen und deren Folgen wurden dabei jedoch nur wenig beleuchtet und/oder unzureichend interpretiert.⁵⁶¹

Die im Rahmen dieses speziellen Fallbeispiels gelieferten Informationen und Argumente bestätigen weitgehend diejenigen Annahmen, die in der sekundären **Arbeitshypothese Nr. 1** (Abschnitt 1.2.1) präsentiert wurden. *Bestätigt wird insbesondere die Annahme, dass der CMDUA (als eine lokale Institution der direkten/deliberativen Demokratie) nicht in erster Linie der Stärkung der Interessen der sozial benachteiligten Bewohner von Porto Alegre dient, sondern eher den korporativen Interessen der dort vertretenen Bauunternehmer. Es wurden auch wichtige Hinweise und Argumente geliefert, welche die Annahme unterstützen, dass die vom CMDUA genehmigten städtebaulichen Maßnahmen vielmehr einen Prozess des Stadtwachstums im Sinne des „growth-machine“ Konzeptes von LOGAN und MOLOTCH (2007) fördern, als eine sozial-räumliche Stadtentwicklung im Sinne des Autonomiekonzeptes von SOUZA/CASTORIADIS (Abschnitt 2.2.4) in Gang zu setzen.*

Auch im Zusammenhang mit der Analyse anderer Themenbereiche, insbesondere im Rahmen der speziellen Fallbeispiele Nr. 3 (zur Politik des sozialen Wohnungsbaus) und Nr. 4 (zum Novellierungsprozess des PDDUA), aber auch im Zusammenhang mit der Analyse des Bürgerhaushalts von Porto Alegre (Fallbeispiel Nr. 5) werden weitere Informationen und Argumente geliefert, welche diese Annahme ebenfalls unterstützen und bestätigen. Es bleibt dabei festzustellen, dass im Rahmen der untersuchten Planungsmaßnahmen in Porto Alegre soziale Gerechtigkeit und die Integration ausgeschlossener gesellschaftlicher Gruppen nicht als übergeordnete politische Ziele zu erkennen sind. *Eher ist die Förderung wirtschaftlichen Wachstums in der Stadt als übergeordnetes Ziel der Kommunalpolitik zu sehen.* Dies ist unter anderem an zwei Tatsachen zu erkennen. *Erstens* investiert die Kommunalregierung sowohl große *politische Anstrengungen*⁵⁶² wie auch große finanzielle Ressourcen

⁵⁶¹ Auf dieses Thema wird im Rahmen des Unterkapitels 4.6, ausführlich eingegangen. Bereits an dieser Stelle lässt sich allerdings folgende Erklärung vorwegnehmen: Dass Diskurse einen direkten Bezug zur Praxis haben und diese sogar maßgeblich beeinflussen können, wird in dieser Arbeit nicht bezweifelt. Diskurse beeinflussen die Praxis, indem z.B. dadurch bestimmte Themen hervorgehoben werden, während andere vernachlässigt und/oder für wenig dringend erklärt werden können (Vg. Abschnitt 2.3.1). Diskurse können sich zwar in Gestalt bestimmter Praktiken und Handlungen materialisieren, wie z.B. bei der Gestaltung von Agenda 21-Prozessen, oder selbst bei der gesetzlichen Zuweisung von Naturschutzgebieten als Konkretisierung bzw. Materialisierung des Nachhaltigkeitsdiskurses. Diskurse dienen u.a. insbesondere der Beschaffung von Akzeptanz und Legitimität für bestimmte politische und planerische Maßnahmen. Dennoch sind Diskurse und politische Praktiken keinesfalls miteinander zu verwechseln. Gerade auf die Frage der Materialisierung von Diskursen wird in anderen Teilen der vorliegenden Arbeit noch näher eingegangen. Für eine erste Abhandlung diesbezüglich siehe unten (Abschnitt 4.5.2.1).

⁵⁶² Zum Beispiel Lobbying- und Überzeugungsarbeiten sowie die Gründung von speziellen Arbeitsgruppen, Ausschüssen und sogar von extraordinären Sekretariaten, wie das Beispiel von SECOPA zeigt (http://www.secopapoa.com.br/default.php?p_secao=5. Letzter Zugang 28.05.2010). Aus Anlass eines Treffens am 10. Juli 2008 im CREA-RGS (*Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio Grande do Sul*) sprach der designierte „*Secretário extraordinário da Copa*“, José Fortunati, von einer Investition von 6 Milliarden R\$ in der Stadt Porto Alegre im Zusammenhang mit den Vorbereitungen der Fußballweltmeisterschaft im Jahr 2014 (siehe dazu:

(meistens kreditfinanziert) in die Realisierung von großen Infrastrukturprojekten (wie z.B. die berühmten Projekte *Terceira Perimetral*, SOCIOAMBIENTAL und PIEC, sowie auch in den Ausbau des Flughafens), welche der Modernisierung der Stadt dienen. Wenn im Rahmen solcher Großprojekte bestimmte soziale Maßnahmen realisiert werden (wie z.B. die Sanierung von Favelas), dienen sie als *Mittel zum Zweck* (siehe dazu spezielles Fallbeispiel 3 zur Sozialwohnungsbaupolitik von Porto Alegre); *zweitens* werden die städtebaulichen Vorgaben und die dazu bezogenen Bauverordnungen nicht in Übereinstimmung mit den Bedürfnissen und Interessen der Mehrheit der Stadtbewohner erstellt, sondern sie werden eher in Übereinstimmung mit wirtschaftlichen Interessen *gestaltet und ggf. auch oft in deren Sinne flexibilisiert*.⁵⁶³

(http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=110577&p_secao=3&di=2009-07-10. Letzter Zugang: 24.10.2011).

⁵⁶³ Bei diesem letztgenannten Punkt handelt es sich um eine Tatsache, die seit langem in der Geschichte von Porto Alegre zu beobachten ist (vgl. z. B. RIGATI 1993, ROVATI 1993 sowie ALMEIDA 2004). Diese Erkenntnis hat auch der Verfasser der vorliegenden Arbeit im Rahmen seiner empirischen Forschungen und Beobachtungen zu der Planungspolitik von Porto Alegre gewonnen.

4.5.2. Fallbeispiel 2: Partizipation bei der Erstellung eines Stadtteilentwicklungskonzeptes in Porto Alegre – Der Stadtteil Lomba do Pinheiro im Lichte des Nachhaltigkeitsdiskurses

In diesem zweiten speziellen Fallbeispiel wird unter anderem aufgezeigt, dass auch bei diesem ausgeprägt partizipativen Stadtteilentwicklungskonzeptes bestimmte Merkmale festzustellen sind, welche dafür sprechen, dass bis dato Bürgerbeteiligung in Porto Alegre noch nicht zu ernsthaften Veränderungen in den traditionellen Macht- und Entscheidungsstrukturen geführt hat. Nach einer eher analytisch-theoretischen Darlegung zur Frage der Materialisierung des Nachhaltigkeitsdiskurses in Porto Alegre erfolgt die Darlegung einer Reihe von Daten, Fakten und Argumenten, welche unter anderem dazu dienen sollen, Antworten auf folgende Fragen zu liefern: Eröffnet sich mittels des untersuchten Projektes *Lomba der Zukunft* eine reale Perspektive auf eine von der lokalen städtebaulichen Tradition abweichenden Form von Stadtentwicklung, die *ernsthafte partizipative Entscheidungsfindungen* beinhaltet?⁵⁶⁴ Gibt es dabei konkrete Anzeichen für einen „Bruch“ mit der bis dato in Porto Alegre dominierenden Planungstradition, in deren Rahmen bedeutende Entscheidungen eher „von oben“ getroffen werden? Inwiefern können die im Rahmen dieses erwähnten Projektes realisierten Maßnahmen dazu beitragen, bestehende Machtstrukturen zu verändern?

Es seien an dieser Stelle folgende wichtige Hinweise gegeben: Die Bearbeitung der fünf speziellen Fallstudien erfolgte nicht in der Reihenfolge der Nummerierung der jeweiligen Kapitel. Dieses vorliegende Fallbeispiel Nr. 2 wurde bspw. erst nach Fertigstellung der vier anderen Fallbeispiele erarbeitet. Es ist daher kein Zufall, dass viele der Befunde der anderen Fallbeispiele und auch das dort gewonnene Kontextwissen in die kritische Beurteilung des Stadtteilentwicklungskonzeptes der Lomba do Pinheiro einfließen. Es wird hier der Versuch unternommen, die Befunde des vorliegenden Fallbeispiels nicht isoliert, sondern wenn möglich im Zusammenhang mit den Befunden der anderen Untersuchungen zu beurteilen. Dieses Vorgehen hat zwei wichtige Vorteile gegenüber einer isolierten Betrachtung: Zum einen bietet sich damit die Möglichkeit, auf die Frage einzugehen, inwieweit das Pilotprojekt *Lomba der Zukunft* wirklich etwas Neues innerhalb des gesamten

⁵⁶⁴ Diese Frage macht nur Sinn, wenn sie im Zusammenhang mit dem theoretischen Hintergrund dieser Arbeit gestellt und erleuchtet wird. Eine Stadtplanung, welcher *ernsthafte partizipative Entscheidungsfindungen* zugrunde liegen, wäre in diesem Zusammenhang eine Stadtplanung, die nach dem Prinzip einer „radikalisierten Demokratie“ erfolgen würde, eine Stadtplanung, die es in der Tat bis heute noch nicht gegeben hat, denn als solche existiert sie nur in der *story line* des „partizipativen“/„deliberativen“ *Verständnisses von Demokratie* (siehe dazu z.B. Abschnitt 4.6.2.2). Anders ausgedrückt: Diese Art von Stadtplanung existiert bis dato nur in der Theorie bzw. im wissenschaftlichen Diskurs, welcher von manchen Demokratieforschern getragen wird. Die oben gestellte Frage ist trotzdem gerechtfertigt. Auf sie kann ggf. in empirischen Forschungsvorhaben im Bereich der Stadt- und Kommunalplanung eingegangen werden. Die ausführliche theoretische Auseinandersetzung in Abschnitt 4.6.2 zum Thema Bürgerhaushalt von Porto Alegre deckt weitgehend diesen utopischen und mythischen Aspekt des wissenschaftlichen Diskurses über „direkte“, „deliberative“ und/oder „radikale“ Demokratie ab. Zahlreiche Veröffentlichungen zum Thema Bürgerhaushalt basieren auf diesem Diskurs. Es ist kein Zufall, dass im Rahmen dieser Arbeit der Bürgerhaushalt als ein Diskurs („OP-Diskurs“) und zugleich als Mythos (OP-Mythos) betrachtet wurde.

Stadtplanungskonzeptes von Porto Alegre darstellt und zum anderen wird damit auch die Möglichkeit geboten, Stellungnahmen zu formulieren, die sich auf das gesamte Planungskonzept von Porto Alegre (und nicht nur auf das untersuchte Projekt und dessen Einflussbereich) beziehen.

4.5.2.1. Nachhaltigkeitsdiskurs in Porto Alegre: Von den ersten Diskursfragmenten über die (selektive) Diskursmaterialisierung bis hin zum „Diskursmissbrauch“

„Das Konzept ‚Nachhaltigkeit‘ ist das Ergebnis einer internationalen Konvention. Seine konkrete Übertragung in ein Leitbild für die Stadtentwicklungspolitik ist wiederum das Ergebnis lokaler Aushandlungsprozesse und Diskurskoalitionen“ (BAURIEDL, 2007, S 193).

Bevor das eigentliche empirische Fallbeispiel dargestellt und auf die oben gestellten Fragen eingegangen wird, erfolgt an dieser Stelle eine Abhandlung zur Frage der Materialisierung des Nachhaltigkeitsdiskurses in Zusammenhang mit der kommunalen Stadtentwicklungspolitik von Porto Alegre. Dabei wird die Auffassung vertreten, dass gerade das Projekt „*Lomba der Zukunft*“ als konkretes Beispiel für diese Diskursmaterialisierung zu sehen ist, wobei diese Materialisierung auch nur *teilweise* und *selektiv* (d. h. abhängig von behandelten Themen und dominierenden Interessen) stattgefunden hat.

In der ersten Hälfte der 1990er Jahre war der Begriff der Nachhaltigkeit in Porto Alegre – trotz Realisierung der „Rio-Konferenz“ im Jahr 1992⁵⁶⁵ – der breiten Masse der Bevölkerung weitgehend unbekannt und tauchte zu jener Zeit auch noch selten in den *Schlüsseldokumenten*⁵⁶⁶ der lokalen Regierung auf. Selbst die Veröffentlichungen von lokalen Autoren zu den Themen der Stadtplanung und Stadtverwaltung, in denen der Diskurs der Nachhaltigkeit ansatzweise feststellbar war, stellen zu Beginn der 1990er Jahre noch Ausnahmen dar. Eine solche Ausnahme ist bspw. die Veröffentlichung der Architektin und Professorin der Universidade Federal do Rio Grande do Sul Iára Regina Castello (CASTELLO 1993). Der Begriff „nachhaltige Stadtentwicklung“, tauchte zwar bereits im Titel dieses erwähnten Artikels auf – welcher auch in einem inzwischen berühmt gewordenen Sammelband zum Thema der Stadtplanung von Porto Alegre erschien (s. PANIZZI & ROVATI 1993) –, inhaltlich handelte es sich in diesem Artikel jedoch vielmehr um ein Plädoyer für die Integration der sektoralen Politiken der Kommune von Porto Alegre mit den Planungsprozessen der Kommunen der Metropolitanregion, wobei die

⁵⁶⁵ Es handelt sich dabei um die berühmte Konferenz der Vereinten Nationen zu Umwelt und Entwicklung.

⁵⁶⁶ Beispiele solcher Schlüsseldokumente – die auch eine gewisse Leitbildfunktion haben – stellen vor allem diejenigen Dokumente dar, welche in einem direkten Zusammenhang mit den sogenannten „Congressos da Cidade“ (Abschnitt 4.4.3) erstellt wurden (siehe insbesondere PMPA 1993a, 1993b 1995 und 2000a). Auch der Stadtentwicklungsplan (z.B. PMPA/SPM PMPA 1994 sowie PMPA 2000b) ist ein Schlüsseldokument mit einer ausgeprägten Leitbildfunktion für die Entwicklung der Stadt. Dazu zählen aber auch Dokumente, die in Verbindung mit den sogenannten „kommunalen Konferenzen“ zu bestimmten Politikbereichen realisiert wurden (z.B. PMPA/DEM HAB 2001 und PMPA/SPM 2003). Einige dieser Schlüsseldokumente wurden in dieser Arbeit analysiert.

Autorin sich insbesondere auf das Thema „*saneamento básico*“⁵⁶⁷ konzentriert und dabei auch (wenngleich nur indirekt) auf die „Notwendigkeit“ der Erhöhung von öffentlichen Investitionen in diesem Politikbereich verwiesen hatte (vgl. ebd. S. 298). Die Rede war dabei explizit von einer „äußert mangelhaften“ Situation der brasilianischen Städte in diesem politischen Bereich des „*saneamento básico*“, was dazu führen würde, dass die „städtischen Lebensräume“ (*ambientes urbanos*) in Brasilien „ungesund und ungeeignet“ (*insalubres e inadequados*) seien (ebd.).

Diese Diskussion, die bereits damals in Porto Alegre eröffnet wurde, spielt für die lokale Politik sicherlich eine Rolle, denn damit wird ein „Problem“ öffentlich benannt und zugleich auch auf die Notwendigkeit der Suche einer entsprechenden „Problemlösung“ verwiesen. Es ist offensichtlich kein Zufall, dass es heutzutage für die lokale Regierung von Porto Alegre nicht mehr schwer ist, politische Legitimation für – im Verhältnis zu anderen Politikfeldern – relativ hohe Investitionen im Bereich des „*Saneamento Básico*“ zu erlangen⁵⁶⁸. Das zurzeit laufende sogenannte Programm SOCIOAMBIENTAL (Programa Integrado Socioambiental, auch oft als PISA bezeichnet)⁵⁶⁹ ist jedenfalls ein Beispiel dafür, dass heutzutage in Brasilien hohe Investitionen im Bereich des Umweltschutzes politisch sehr erwünscht sind. Mit Hilfe dieses Projektes SOCIOAMBIENTAL soll die Abwasserkanalisation von Porto Alegre erheblich ausgeweitet und (u.a.) ein Großteil des Guaíba-Sees saniert werden. Damit materialisiert sich auch in Porto Alegre – parallel zu anderen Diskursen wie *Partizipationsdiskurs*, *Bürgerhaushaltsdiskurs* und *Nachhaltigkeitsdiskurs*, u.a. – auch ein „*Naturbewahrungsdiskurs*“, etwa im Sinne der Geographin und Diskursforscherin Sybille Bauriedl (siehe BAURIEDL 2007b, S. 99f)⁵⁷⁰.

⁵⁶⁷ Der Sammelbegriff „*Saneamento Básico*“ bezeichnet in Brasilien den Bereich der Umweltpolitik, in dem vor allem die Frage der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung behandelt wird. Auch Investitionen in die Sanierung degradierter Areale, Flüsse, Seen und andere Wasserreservoirs können diesem „*Saneamento Básico*“ zugeordnet werden. Der übergeordnete Begriff der „*gestão ambiental*“ („Umweltmanagement“) fällt in der Regel auch im Zusammenhang mit dieser Diskussion und stellt einen quasi selbständigen Bereich der Verwaltung und Politik dar.

⁵⁶⁸ Man kann sicher davon ausgehen, dass die Debatten sowohl im akademischen Bereich wie auch auf der Ebene der Politik dazu geführt haben, dass das öffentliche Bewusstsein für ein „neues Problem“ geweckt wurde. Doch dass dadurch auch die Investitionen öffentlicher Mittel in diesem politischen Planungsbereich drastisch erhöht werden mussten, ist wiederum keine Selbstverständlichkeit – ansonsten würden die brasilianischen Regierungen und insbesondere die Kommunalregierungen von Porto Alegre die große Mehrheit ihrer zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen im Bereich des Sozialwohnungsbaus investieren.

⁵⁶⁹ Das SOCIOAMBIENTAL ist das größte und kostenaufwendigste Projekt, das in der Kommune Porto Alegre jemals in diesem politischen Bereich initiiert wurde, es wird vor allem seit 2009 allmählich konkretisiert. Nach jüngeren Einschätzungen der Nichtregierungsorganisation CIDADE (http://www.engenhocomarte.com.br/comite_copa/impactos_copa_2014.zip - letzter Zugang am 25.09.2011), umfassen die Kosten dieses Projektes 600 Millionen Reals. Dies entspricht zurzeit (Oktober 2011) etwas mehr als 300 Millionen US\$ Dollar. Die finanziellen Ressourcen werden mehrheitlich von der Weltbank und von der brasilianischen Regierung bereitgestellt.

⁵⁷⁰ Diese Autorin hat im Rahmen ihrer Untersuchungen zur „nachhaltigen“ Stadtentwicklungspolitik der Stadt Hamburg die Existenz von 6 miteinander verbundenen Diskursen festgestellt, welche auch parallel zueinander laufen und letztendlich gewisse Orientierungen und Legitimität an den politischen Handlungen lokaler Akteure verleihen (vgl. BAURIEDL 2007b, S. 99f). Für eine Zusammenstellung

Diesbezüglich bzw. vor diesem analytisch-theoretischen Hintergrund der Diskursforschung ist dieser oben erwähnten Autorin in zweierlei Hinsicht Recht zu geben: *Einerseits* sind Diskurse in bestimmter Hinsicht „als produktiv zu verstehen“ – d.h. sie erzeugen bestimmte Wirkungen (vgl. BAURIEDL 2007b S. 98) –, *andererseits* treten sie „immer im Plural“ auf (ebd. S. 99). In diesem Sinne lässt sich (u.a.) annehmen und nachvollziehen, dass es im Rahmen eines Planungsprozesses einer Großstadt wie Porto Alegre nicht nur einen einzigen Diskurs gibt, der die Menschen motiviert und ihnen auch Handlungsorientierung anbietet, sondern es existieren (parallel zueinander) gleichzeitig mehrere Diskurse. Diese stehen zwar in Konkurrenz zueinander, schließen sich jedoch nicht unbedingt aus. Eher im Gegenteil, sie ergänzen sich oft und bestärken sich gegenseitig an vielen Stellen, indem sie z.B. ähnliche *Deutungsmuster* darstellen und verbreiten⁵⁷¹.

Selbst in der Einleitung (besser: in der „*justificativa*“⁵⁷²) des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre PDDUA (bzw. Gesetz Nr. 434/1999) wird ein klares Beispiel der Existenz unterschiedlicher Diskurse geliefert. Die Rede ist dabei von mehreren *Leitlinien (Metas)* für die zukünftige Entwicklung von Porto Alegre, u.a. die Ideen von einer *demokratischen und dezentralisierten* Stadtverwaltung, von der *Bekämpfung sozialer Exklusion* und nicht zuletzt auch von der Förderung einer lokalen Politik, welche eine *wirtschaftlich attraktive und wettbewerbsorientierte Stadt fördern* und zugleich auch die *natürliche Umwelt schützen* soll (vgl. PMPA 2000b, S. 3). Dass dabei auch eine *Verbesserung der Lebensqualität aller Bürger* von der lokalen Politik stetig angestrebt wird, ist quasi eine *Selbstverständlichkeit* bzw. ein weiteres *Deutungsmuster*, welches übrigens in allen erwähnten Schlüsseldokumenten der PMPA festzustellen ist⁵⁷³.

Weder in der *Justifikativa* des PDDUA, noch in der oben erwähnten Veröffentlichung von CASTELLO (1993) und ebenso wenig in den analysierten Schlüsseldokumenten der PMPA wird auf die UN-Konferenz des Jahres 1992 Bezug genommen. Dennoch, ausgehend von dem brasilianischen politisch-gesellschaftlichen Kontext der 1990er

aller „Nachhaltigkeitsdiskurse“ von Hamburg siehe ebd. (S. 133) und vgl. auch BAURIEDL (2007a, S. 26).

⁵⁷¹ Zum Begriff des *Deutungsmusters* siehe Abschnitt 4.6.2.2 (Exkurs Nr. 3). Wenn hier die Rede vom Diskurs bzw. von Diskursen ist, muss klargestellt werden, dass es sich hierbei um einen vielseitigen theoretischen Begriff handelt. In diesem Sinne ist eine ausführlichere theoretische Abhandlung darüber notwendig. Eine solche Abhandlung – z.B. zu den unterschiedlichen Interpretationen von Diskurs und vor allem auch über die Bedeutung dieses theoretischen Begriffes für den analytischen Rahmen der vorliegenden Arbeit – wurde in den Abschnitten 2.3.1 u. 4.6.2.2 dieser Dissertation geliefert. Dabei hatte der Verfasser insbesondere die Aufgabe übernommen, eine Brücke zwischen Diskurstheorie und der untersuchten Praxis von Porto Alegre herzustellen, um dann in einem weiteren Kapitel (4.7) die Interpretation der Forschungsergebnisse zu bereichern.

⁵⁷² z. Dt. „Begründung“. Brasilianische Stadtentwicklungspläne haben normalerweise eine „*Justificativa*, d.h. einen Teil des Textes, in dem eine „Begründung“ über intendierte Veränderungen präsentiert wird und, in der Regel, auch bestimmte Hinweise auf zukunftsweisende „Entwicklungsziele“ gegeben werden.

⁵⁷³ Diese Art von Selbstverständlichkeit ähnelt dem, was der deutsche Diskursforscher Martin Nonhoff „*Muster der Unhinterfragbarkeit*“ benennt (Vgl. NONHOFF 2004, S. 66). Die Idee von „*Muster der Unhinterfragbarkeit*“ wird im Rahmen des Abschnittes 4.6.2.2 in der Diskussion wieder aufgenommen. Dort wird eine Verbindung erstellt zwischen diesem Begriff und bestimmten „Wahrheiten“, welche im Bürgerhaushaltsdiskurs (oder OP-Diskurs) vermittelt bzw. propagiert werden.

Jahre ist abzuleiten, dass diese Art von Publikationen und der darin enthaltenen Annahmen doch eine gewisse Auswirkung dieser erwähnten Konferenz darstellt.

Die genannte Publikation von CASTELLO (1993) und die anderen erwähnten Dokumente der PMPA (insbesondere diejenigen, welche noch in der ersten Hälfte der 1990er Jahre verfasst wurden) fungieren zugleich aber auch als erste Fragmente des *Nachhaltigkeitsdiskurses*, ein Diskurs, welcher sich einige Jahre später in Porto Alegre nicht nur zum Teil materialisiert hatte⁵⁷⁴, sondern auch *banalisiert* und in gewisser Hinsicht sogar auch (durch bestimmte Interessengruppen) *missbraucht* wurde – etwa ähnlich wie das in Abschnitt 2.2.1.1 erwähnte Phänomen des *Greenwashing*.

Zu dieser erwähnten Veröffentlichung von CASTELLO (1993), welche (zumindest in diesem Stil) damals noch selten zu finden war, sind wenige Jahre später zahlreiche andere hinzu gekommen, in denen nicht zuletzt auch ein direkter Bezug zu der Stadt Porto Alegre bzw. zu ihren Planungsprozessen hergestellt wurde (s. z.B. COY & ZIRKL 2001; COY 2003; FREY 2002; MENEGAT 2002; MAZZAFERRO 2004; MENEGAT & ALMEIDA 2004a)⁵⁷⁵. Festzustellen ist hierbei jedenfalls, dass es in diesen später verfassten Texten zum Thema der Nachhaltigkeit keinesfalls nur um das Thema des *saneamento básico* geht, sondern eher um unterschiedliche Teilbereiche der lokalen Politik und insbesondere auch um das Thema Bürgerbeteiligung – gerade dieses Thema Bürgerbeteiligung wird in dieser erwähnten Literatur sehr oft im Zusammenhang mit dem Begriff der Nachhaltigkeit behandelt. Es ist hierbei festzustellen, dass Partizipationsdiskurs und Nachhaltigkeitsdiskurs nicht nur parallel zueinander koexistieren, sondern sie ergänzen sich sogar gegenseitig⁵⁷⁶. Diese Feststellung mag allerdings für diejenigen Stadtforscher, die sich in den letzten Jahren mit dem Planungsprozess von Porto Alegre beschäftigt haben, nicht mehr überraschend sein. Insofern handelt es sich hierbei nicht wirklich um etwas Neues⁵⁷⁷.

Selbst in dem bereits erwähnten Sammelband von PANIZZI & ROVATTI (1993), in dem der Artikel von CASTELLO (op cit) veröffentlicht wurde, erschienen auch zwei weitere Artikel, deren Autoren ihr Augenmerk insbesondere auf das Thema der Bürgerbeteiligung in der Planung und Verwaltung von Porto Alegre gerichtet haben (siehe FERRETTI 1993 und MOURA 1993). Vor allem MOURA (1993) beschäftigte sich intensiv mit dem Thema Bürgerbeteiligung bei der Entscheidungsfindung im Rahmen der Stadtplanung und im Verwaltungsprozess und hat schon damals (u.a.)

⁵⁷⁴ Weiter unten (Abschnitt 4.5.2.1), wird diese Diskursmaterialisierung in Porto Alegre anhand des Projektes „Lomba der Zukunft“ näher eingegangen.

⁵⁷⁵ Auf diese erwähnte Literatur wird an dieser Stelle allerdings nicht weiter eingegangen.

⁵⁷⁶ Etwa nach dem Motto: *Partizipation fördert nachhaltige Entwicklung und nachhaltige Entwicklung fördert Partizipation*.

⁵⁷⁷ Neu ist in dieser Hinsicht allerdings die hier vertretenen Auffassung, dass – wenn es um die Analyse partizipativer Planungsprozesse in Porto Alegre geht – die poststrukturalistischen Ansätze der Diskursanalyse weit mehr anzubieten haben als der von vielen Beteiligungsforschern verfolgte theoretische Ansatz, welcher das „partizipative“/„deliberative“ Verständnis von Demokratie vertritt (dazu insbesondere Unterkapitel 4.6.2).

auch auf eine These hingewiesen, die nur wenige Jahre später in der OP-Literatur⁵⁷⁸ sehr populär geworden ist: Nämlich die These der „*Inversion von Prioritäten*“ durch Bürgerbeteiligung bzw. durch den Prozess des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre (siehe z.B. ebd. S. 280)⁵⁷⁹. Auf diese These der „*Inversion von Prioritäten*“ wird im Abschnitt 4.6.3.1 ausführlich eingegangen.

Auch wenn MOURA (1993) zur Frage der Bürgerbeteiligung eine vorsichtige Position einnimmt und dabei auch keine persönliche Stellungnahme zur These der *Inversion von Prioritäten* abgibt (s. vorherige Fn.), widersetzt sie sich in ihrem Artikel jedoch nicht der im *Partizipationsdiskurs* und vor allem auch im *OP-Diskurs* verbreiteten Annahme, dass im Rahmen von partizipativen Prozessen (und insbesondere im Rahmen des OP) vorwiegend die Interessen der unterprivilegierten sozialen Gruppen wahrgenommen und verfolgt werden. Diese Annahme ist in der OP-Literatur (wie im Rahmen des Abschnittes 4.6.3 detailliert aufgezeigt wird) heutzutage sehr weit verbreitet. Dieselbe Annahme wird stellenweise auch in dem parallel existierenden Nachhaltigkeitsdiskurs verbreitet, in diesem Fall allerdings eher indirekt. Ein Beispiel dafür lieferte CASTELLO (1993) selbst. In dieser Veröffentlichung plädiert die Autorin für die Schaffung einer „*Methodologie des integrierten Managements*“ (*método de gestão integral*) im Hinblick auf eine

„*nachhaltige Entwicklung der städtischen Gesellschaften, insbesondere derjenigen [Gesellschaften], welche auf der globalen Ebene und in sozio-ökonomischer Hinsicht zu den am wenigsten Privilegierten gehören*“ (ebd. S. 305)⁵⁸⁰.

Die Vagheit dieser Formulierung ist offenkundig. Dennoch ist darin auch ein *Deutungsmuster* erkennbar, das vor allem eine „egalitärere“ und „gerechtere“ zukünftige Gesellschaft verkündet. Dies ist ebenfalls auch eine der zentralen Botschaften sowohl des übergeordneten Partizipationsdiskurses wie auch des OP-Diskurses (mehr dazu im Unterkapitel 4.6). Inwieweit eine dementsprechende

⁵⁷⁸ Die Abkürzung OP steht hier und an anderen Stellen dieser Dissertation für Orçamento Participativo (Bürgerhaushalt).

⁵⁷⁹ Diesbezüglich ist an dieser Stelle allerdings etwas klarzustellen: Die erwähnte Autorin verweist zwar auf die Idee von „*Inversion von Prioritäten*“, nimmt jedoch keinen persönlichen Bezug darauf und – anders als die spätere Generation von OP-Forschern, deren Veröffentlichungen zum Teil im Abschnitt 4.6.3 analysiert werden – behauptet sie nicht, dass eine „*Inversion von Prioritäten*“ in Porto Alegre stattgefunden habe. Im Gegenteil vertrat MOURA (1993), in Bezug auf die realen Möglichkeiten der direkten Entscheidungsfindung durch die Beteiligten – zumindest bis zum damaligen Zeitpunkt (Jahr 1993) –, eine eher skeptische Auffassung: Für sie erlaubten es die damals im Rahmen des Bürgerhaushaltes neu geschaffenen „*demokratischen Räume*“ den involvierten Bürger nicht, direkte Entscheidungen zu treffen, sondern sie fungierten vielmehr als Räume, in denen Informationen ausgetauscht und politische Anforderungen gestellt wurden (ebd. S. 284). Diese Tatsache ist bis heute – so die hier vertretene Ansicht – weitgehend so geblieben, doch indem der OP mystifiziert wurde, wird sie in der OP-Literatur meist anders interpretiert und dargestellt, so als wären z.B. die unterprivilegierten Bevölkerungsgruppen von Porto Alegre diejenigen, welche die politischen Entscheidungen über das Geschehen in ihren Bezirken treffen würden (siehe dazu spezielles Fallbeispiel Nr. 5, bzw. Unterkapitel 4.6).

⁵⁸⁰ Freie Übersetzung des Verf.

„Diskursmaterialisierung“⁵⁸¹ in der Planungspraxis von Porto Alegre stattfindet, ist eine Frage, die ausgehend von dem aktuellen Stand der Forschung und auch von den zur Verfügung stehenden Daten nicht sehr eindeutig zu beantworten ist. Sicher ist jedenfalls – und dies lässt sich nicht nur ausgehend von den analytisch-theoretischen Erkenntnissen, sondern auch ausgehend von den Daten der empirischen Erhebungen feststellen –, dass sich der Nachhaltigkeitsdiskurs in Porto Alegre zumindest *teilweise* materialisiert hatte. Als konkretes Beispiel dafür dient das weiter unten analysierte sogenannte „Projekt *Lomba der Zukunft*“ (*Projeto Lomba do Futuro*) (Abschnitt 4.5.2.2). Diese *Diskursmaterialisierung* ist jedoch nicht nur *partiell*, sondern vor allem auch *selektiv*. Damit wird hier gemeint, dass nicht alle Themen und involvierten Interessen gleich behandelt werden. Dementsprechend werden sie mit unterschiedlichen Prioritäten (in der Zeit und auch was die finanziellen Ressourcen anbelangt) behandelt und umgesetzt (mehr dazu unten).

Diese Diskursmaterialisierung, von der hier die Rede ist, fand in unterschiedlicher Weise statt: Sei es in Form von politischen Maßnahmen wie z.B. die Errichtung eines Stadtteilbüros im Projektgebiet, oder in Form von *Dispositiven* wie z.B. spezifischen *Gesetzesvorschriften* oder auch in Form von Umsetzung konkreter, städtebaulicher *Maßnahmen*, welche zur (Um)Gestaltung bestimmter Lebensräume führen, wie z.B. die Zuweisung eines sogenannten „linearen Schutzgebietes“ entlang eines Flusses im selben Stadtteil Lomba do Pinheiro⁵⁸².

Wie oben bereits angekündigt, wurde der Nachhaltigkeitsdiskurs in Porto Alegre allerdings auch (a) *banalisiert* und (b) in bestimmter Hinsicht sogar *missbraucht*

(a) *Banalisiert* wurde dieser Diskurs, indem z.B. „nachhaltige Entwicklung“ (oder auch „Nachhaltigkeit“) beliebig und fast willkürlich in bestimmten Schlüsseldokumenten verwendet wurde. Die Publikation der PMPA (2000a) zu den sogenannten „Resolutionen“ des *III Stadtkongresses*⁵⁸³ von Porto Alegre ist ein Beispiel dafür, wie inflationär und vage dieser Begriff verwendet werden kann. „Nachhaltige Entwicklung“ wird in manchen Fällen zum Bestandteil politischer Rhetorik und bestimmter Redewendungen, auch wenn diese mitunter inhaltlich kaum etwas Konkretes beinhalten. Dennoch wird damit in der Öffentlichkeit doch oft der Eindruck erweckt, dass die *Kommunalregierung*⁵⁸⁴ aktiv an der Lösung bestimmter wahrgenommener Probleme arbeitet. So heißt es bspw. in einer Stellungnahme zu den ersten Stadtkongressen von Porto Alegre:

„Dabei wurden die Wege für eine nachhaltige und integrierte Entwicklung für Porto Alegre umrissen, als eine Strategie gegen die negativen sozialen Folgen des Globalisierungsprozesses, welcher im Gang ist. In dieser Form wird ein Stadtentwicklungsprozess verfolgt, welcher den Schutz der Natur berücksichtigt

⁵⁸¹ Auf diesen Begriff der *Diskursmaterialisierung* wurde im Zusammenhang mit dem weiteren diskurstheoretischen Begriff des *Dispositives* im Rahmen des Abschnittes 4.6.2.2 näher eingegangen (siehe dazu u.a. auch KELLER 2008a, S. 234f und 258).

⁵⁸² Weitere Einzelheiten für diese und andere konkrete Planungsmaßnahmen werden im Abschnitt 4.5.2.2 geliefert.

⁵⁸³ Zu den Stadtkongressen von Porto Alegre siehe Abschnitt 4.4.3.1.

⁵⁸⁴ Kommunalregierung entspricht in diesem spezifischen Fall amtierender Politiker und tätiger Beamter.

und die Lebensqualität – dieser und zukünftiger Generationen – fördert. Dabei werden Gerechtigkeit und soziale Gleichheit zugrunde gelegt. Es wird außerdem beabsichtigt, diejenigen Praktiken, welche die Radikalisierung der Demokratie und die Universalisierung der Bürgerechte (universalização da cidadania) miteinander vereinbaren, sichtbar zu machen und zu fördern (...)“ (PMPA 2000a, S. 25).

Und ergänzend dazu:

„Die Wege der nachhaltigen Entwicklung stellen (...) einen demokratischen Pakt dar, dessen Sichtbarkeit sich im Territorium der Stadt ausdrückt. Zum Grundprinzip [dieses Paktes] gehört die Artikulation der diversen Dimensionen der städtischen Wirklichkeit, nämlich die ökonomischen, sozialen, kulturellen, umweltbezogenen, territorialen, politischen, institutionellen, wissenschaftlichen und technologischen [Dimensionen]“ (ebd.)⁵⁸⁵.

In diesem Schlüsseldokument der PMPA werden also praktisch alle politischen Teilbereiche unter dem Etikett der Nachhaltigkeit subsummiert. Hier wird der Begriff nachhaltige Entwicklung in nicht weniger vager Form verwendet als in der oben zitierten Textpassage von CASTELLO (1993).

Sehr oft wird der Begriff der Nachhaltigkeit auch in der *Justificativa* des Stadtentwicklungsplans von Porto Alegre verwendet (s. PMPA 2000b). Dabei wird der Bezug zur Idee von Nachhaltigkeit – allein auf den Seiten 3 und 4 dieses Dokuments – 15 mal hergestellt, wobei der 22-malige Bezug zu einem „demokratisch-partizipativen Planungsprozess“ ersteren noch übertrifft (vgl. ebd. S. 3f). Was jedoch in diesem Schlüsseldokument auf den ersten Blick als Beliebigkeit und/oder als eine Zusammenhangslosigkeit erscheinen mag, lässt sich bei genauer Betrachtung allerdings eher als eine sehr kohärente, politische Rhetorik erkennen, die im politisch-gesellschaftlichen Kontext von Porto Alegre des ausgehenden 20. Jahrhunderts wohl sehr überlegt zu sein scheint⁵⁸⁶. Es gibt gegenwärtig kaum andere qualifizierende Zusätze, die auf der lokalen Ebene von Porto Alegre (wie auch woanders in Brasilien) so „sympathisch“ und „politisch korrekt“ klingen wie die Adjektive „demokratisch“, „partizipativ“ und „nachhaltig“. Die Verwendung von Adjektiven dieser Art sind kennzeichnend für die Zeit nach der demokratischen Wende im politischen System Brasiliens und (insbesondere heutzutage) quasi unentbehrlich für die Legitimation bestimmter politischer Maßnahmen⁵⁸⁷. Dieser Art von „geschmückten“ Redewendungen sind Bestandteil der angesprochenen Partizipations- und Nachhaltigkeitsdiskurse, welche (wie oben argumentiert) parallel zueinander bestehen und wiederum keinesfalls wirkungslos sind. Diskurse können *einerseits* Veränderungen in bestimmten politischen Bereichen fördern, indem sie z.B. die politische Wahrnehmung auf bestimmte „Problemfelder“ lenken, *andererseits* können sie aber auch genau das Gegenteil bewirken, indem dadurch eben die

⁵⁸⁵ Rhetorische Redewendungen ähnlicher Art sind auch in den beiden Dokumenten zum Projekt „Lomba der Zukunft“ (PMPA 2003a und 2004) zu finden (s.u.).

⁵⁸⁶ Ähnliches ist teilweise auch zu finden in den zwei Veröffentlichungen (PMPA 2003a und 2004) zum Projekt „Lomba der Zukunft“ (s.u.)

⁵⁸⁷ Vor diesem Hintergrund scheint es auch kein Zufall zu sein, dass diese Adjektive gerade auch in den Projektdokumenten (PMPA 2003a und 2004) sehr oft verwendet werden. Darauf wird im kommenden Abschnitt (4.5.2.2) näher eingegangen.

Aufmerksamkeit auf bestimmte „Probleme“ fokussiert wird und dabei gleichzeitig andere Problemfelder ausgeschlossen und/oder für weniger „dringend“ erklärt werden. Wie anders könnte man sonst die in dieser Arbeit festgestellte Tatsache erklären, dass in Porto Alegre in den letzten Jahren sowohl im Bereich des *saneamento básico* wie auch beim Ausbau der Straßeninfrastruktur ein sehr hoher Betrag von finanziellen Ressourcen investiert wurde⁵⁸⁸, während für den Bereich des Sozialwohnungsbaus vergleichsweise nur sehr geringe Ressourcen bereitgestellt wurden?

(b) *Missbraucht* wurde der Diskurs Nachhaltigkeit insofern, dass bestimmte Gruppen sich bewusst davon (bzw. von seiner positiv konnotierten Verheißung einer ökologischeren und sozial gerechteren Gesellschaft) Gebrauch gemacht haben, um sehr gezielt ihre wirtschaftlich-korporativen Interessen im Zusammenhang mit bestimmten politischen Aushandlungsprozessen durchzusetzen. Eine solche Situation konnte der Verfasser bei seinen Untersuchungen beobachten – insbesondere im Zusammenhang mit den im Rahmen des Novellierungsprozesses des Stadtentwicklungsplanes (PDDUA) im Jahr 2009 geführten demokratischen Debatten über die Erweiterung bestehender Areale und Ausweisung neuer Stadtbereiche speziell zum Schutz des Baukulturerbes in Porto Alegre⁵⁸⁹. Der Bezug zum Begriff der Nachhaltigkeit wurde im Rahmen dieser erwähnten Debatten von manchen beteiligten Akteuren hergestellt, jedoch nicht um die historischen Bauten von Porto Alegre zu schützen, sondern gerade um das Gegenteil zu erreichen: Nämlich die Flexibilisierung und/oder Erhaltung von bis dahin geltenden gesetzlichen Bauvorschriften, welche historische Bauten bestimmter Stadtteile nicht vor dem Abriss und/oder Umbau – etwa im Sinne einer wirtschaftlichen Modernisierung der Stadt und sehr zugunsten der wirtschaftlichen Interessen von Bauunternehmern – schützen⁵⁹⁰. Wichtig ist die Tatsache, dass in solchen demokratisch-partizipativen Prozessen sehr unterschiedliche Interessen involviert sind, nicht zuletzt auch die wirtschaftlichen Interessen von Grundeigentümern und Immobilieninvestoren. Für diese Gruppen von Akteuren stehen im Rahmen partizipativer Prozesse nicht die sozialen Interessen der Stadtbewohner im Vordergrund; für sie gilt die gewinnorientierte, wirtschaftliche Logik. Es gilt zu berücksichtigen (u.a.), inwiefern es bei der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in der Lomba do Pinheiro anders läuft bzw. ob im Falle des Projektes „*Lomba der Zukunft*“ eine wirklich andere Logik herrscht.

⁵⁸⁸ Ausschlaggebende Beispiele hierfür sind die weiter oben erwähnten Projekte des Straßenausbaus (*Juca Batista* und *Terceira Perimetral*) sowie das prestigeträchtige Projekt SOCIOAMBIENTAL im Bereich des Umweltschutzes (vgl. dazu auch MORORÓ 2011b, S. 35).

⁵⁸⁹ Diese Debatten wurden im Rahmen eines weiteren speziellen Beispiels in der vorliegenden Arbeit untersucht (Fallbeispiel Nr. 4, Abschnitt 4.5.4).

⁵⁹⁰ Mehr dazu im Abschnitt 4.5.4. Vgl. diesbezüglich auch http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?%20reg=3&p_secao=89 (letzter Zugang: 27.09.2011). Siehe dabei speziell die sogenannten *Anexos* („Anhänge“ bzw. ausgewählte Stadteilbereich), welche unter folgenden Nummern bezeichnet wurden: 3.045, 3.046 u. 3.047.

4.5.2.2. Der Stadtteil Lomba do Pinheiro und das Projekt „Lomba der Zukunft“

Allgemeine Angaben zum Untersuchungsgebiet und zum Forschungsobjekt „Lomba der Zukunft“

Der Stadtteil Lomba do Pinheiro (für manche Einwohner einfach „die Lomba“) zählt zu einem der ärmsten Stadtteile der Stadtperipherie von Porto Alegre, wo auch – ähnlich wie in anderen Peripherien brasilianischer Großstädte und im Vergleich zu den zentralen Stadtbereichen – ein relativ hohes Defizit an städtischer Infrastruktur und Dienstleistungen besteht. Die jüngsten statistischen Erhebungen⁵⁹¹ zeigen, dass in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts in diesem erwähnten Stadtteil ein sehr starkes Bevölkerungswachstum stattfand. Auf der Rangliste des Jahres 2010 sind die zu diesem Zeitpunkt offiziell existierenden 78 Stadtteile von Porto Alegre aufgelistet mit der in den Jahren 2000 bis 2010 erreichten Bevölkerungswachstumsrate. Lomba do Pinheiro erscheint darin auf Platz fünf. Die Zahl der Einwohner stieg dort von 30.388 im Jahr 2000 auf 51.415 im Jahr 2010. Dies entspricht einem Bevölkerungszuwachs von 69,2%⁵⁹².

Ein bedeutender Anteil der Bevölkerung der Lomba lebt bis heute in nicht reglementierten Siedlungen (entspricht „Vilas“ bzw. Favelas und „*loteamentos irregulares*“)⁵⁹³. Laut ZELLHUBER (2006, S. 70) werden rund 50% der Siedlungsfläche im Stadtteil Lomba do Pinheiro von *loteamentos irregulares* und 10% von Squatter-Siedlungen eingenommen (ebd. S. 70). Die nächsten zwei Abbildungen vermitteln einen gewissen Eindruck des Ausmaßes der „Illegalität“ der Bebauungen in der Kommune Porto Alegre (Abb. 15) und innerhalb des Einzugsgebietes des Projektes *Lomba der Zukunft* (Abb. 16)⁵⁹⁴. Abbildung 15 zeigt zugleich auch den Einflussbereich des untersuchten Projektes *Lomba der Zukunft*.

⁵⁹¹ Vgl. dazu auch http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/populacao_por_bairros__nova_tabela-_ibge_2010_ok.pdf (Zugang: 20.09.2011). Die darin enthaltenen Informationen basieren auf offiziellen Daten des IBGE – Daten, welche aus Anlass der Erhebungen für den demographischen Zensus dem Jahres 2010 gesammelt wurden.

⁵⁹² Zum Vergleich: Die Gesamtbevölkerung der Kommune Porto Alegre wuchs im selben Zeitraum von 1.360.590 auf 1.409.351 Einwohner, also nur um knapp 3,6%.

⁵⁹³ Der Begriff Vilas wird in Porto Alegre meistens als Synonym für prekäre (und meistens „illegal“ gebaute) Ansiedlungen verwendet. Davon zu unterscheiden sind die „*loteamentos irregulares*“ (bzw. „illegale Parzellierungen“). Darunter versteht man die Parzellierung von Grundstücken ohne die benötigten behördlichen Baugenehmigungen. Auf einem *loteamento irregular* können allerdings sowohl „Vilas“ entstehen wie auch ganz normale Ansiedlungen mit Häusern, die von Familien der sozialen Mittelschicht bewohnt werden. In ihrer Dissertation verwendet ZELLHUBER (2006) den Begriff „Squatter-Siedlungen“, wenn sie sich auf Vilas (im obigen Sinne) bezieht.

⁵⁹⁴ Wichtig anzumerken ist allerdings, dass Abb. 15 zwar die Favelas, jedoch nicht die sogenannten *loteamentos irregulares* anzeigt. Nur in der Abb. 16 wurden Favelas und *loteamentos irregulares* berücksichtigt. Daher vermitteln diese beiden Abbildungen nur einen eingeschränkten Eindruck über des Ausmaßes der nicht reglementierten bebauten Areale in Porto Alegre.

**Abbildung 15: Lage bestehender Vilas in Porto Alegre und des Projektes
Lomba der Zukunft**

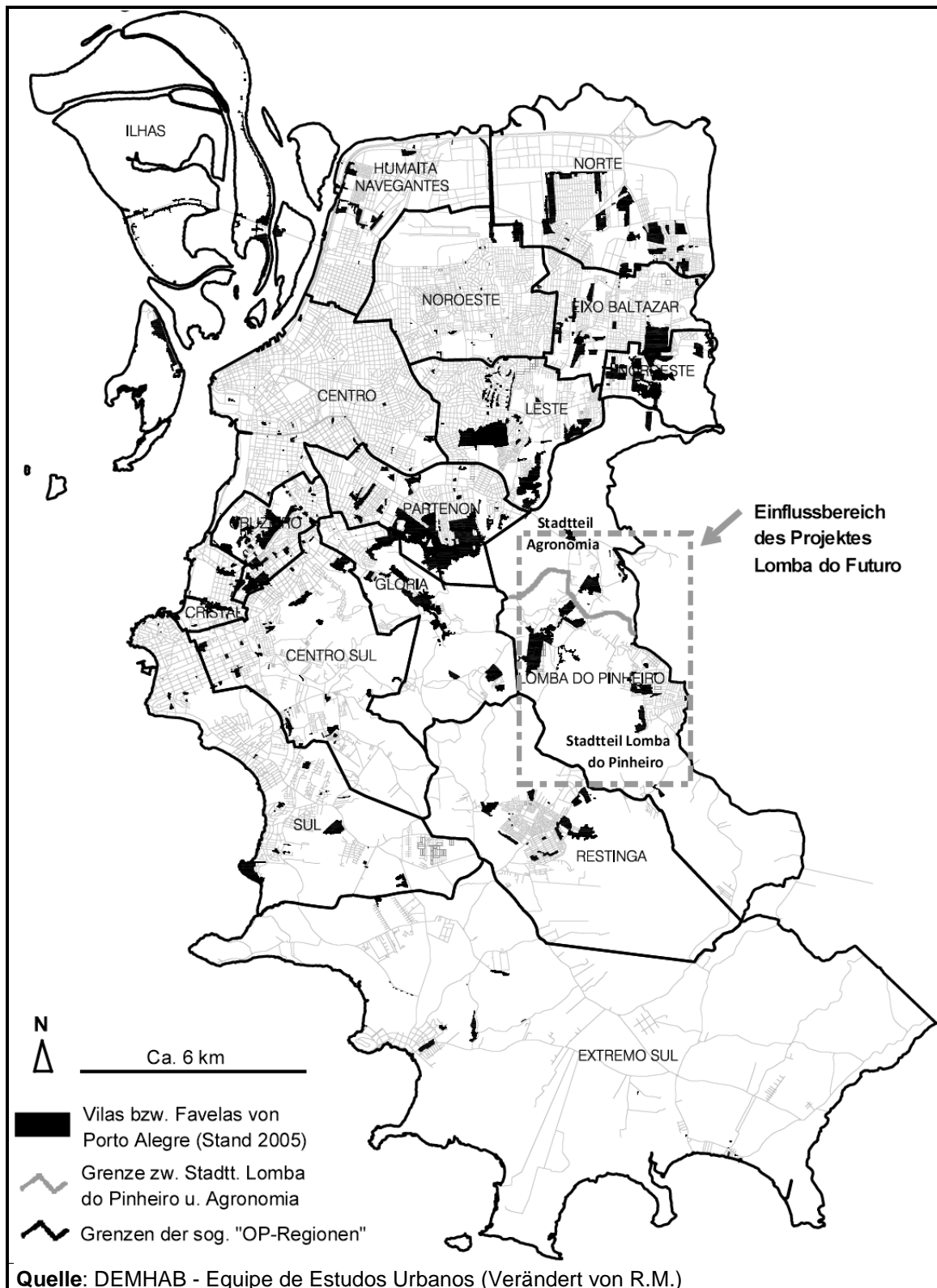
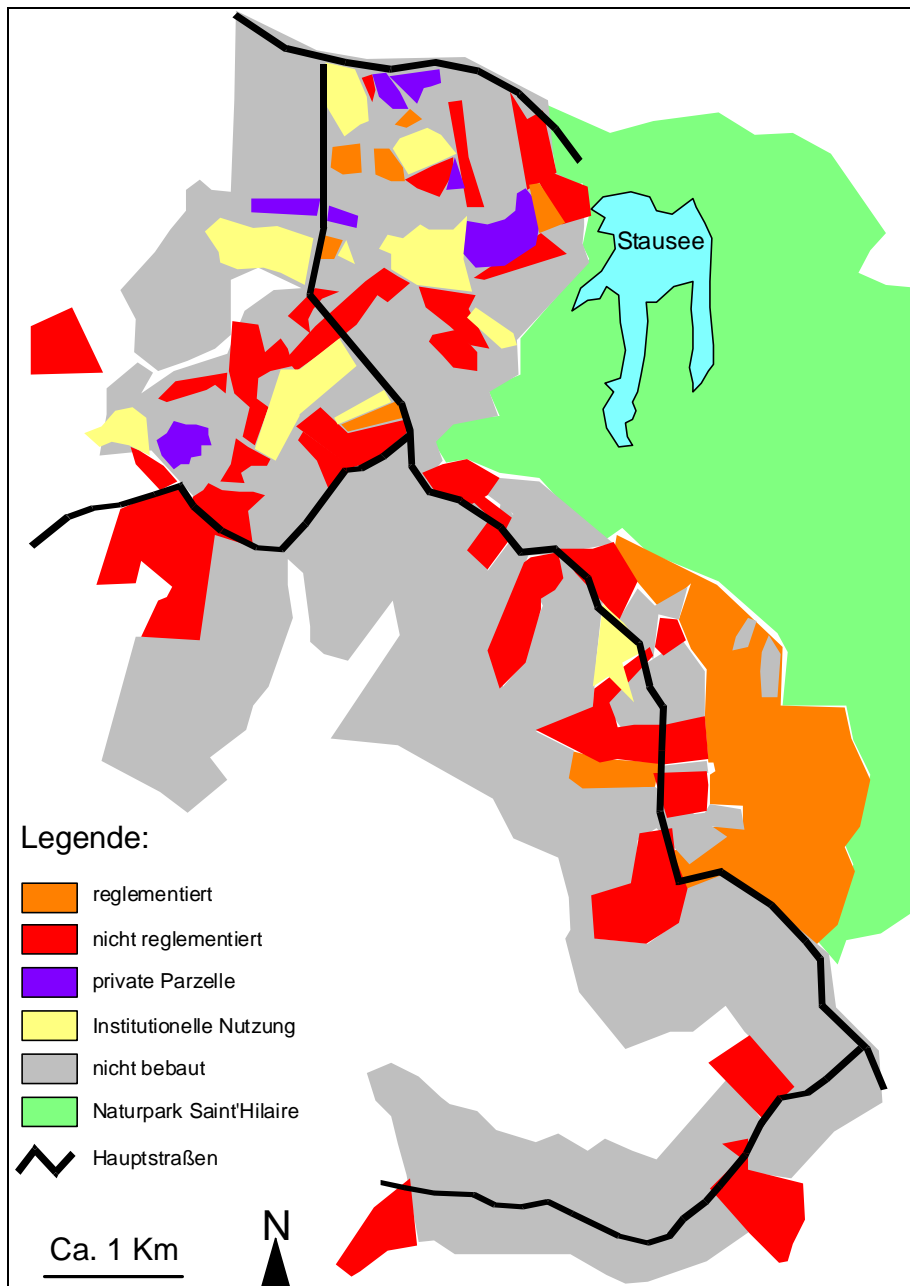


Abbildung 16: Reglementierte vs. nicht reglementierte bebaute Bereiche innerhalb des Einzugsgebietes des Projektes „Lomba der Zukunft“



Quelle: Eigene Darstellung nach PMPA (2004, S. 22).

Die dem Verfasser bekannten und zur Verfügung stehenden statischen Daten und Informationen über die Anzahl von Favela-Bewohnern in Porto Alegre stammen allerdings nicht von den jüngsten statistischen Erhebungen des IBGE, sondern vor allem aus den etwas älteren Erhebungen, die von der PMPA realisiert wurden. Die PMPA basiert zwar auch oft auf den Erhebungen des IBGE, doch die Informationen über Favela-Bevölkerung, welche die Stadtverwaltung zum Zweck der Planung verwendet, sind mit den Daten des IBGE nicht identisch. In der Regel sind die Zahlen der PMPA viel höher als die des IBGE⁵⁹⁵.

⁵⁹⁵ Das liegt vor allem daran, dass die kleineren „illegalen Siedlungen“ (sogenannten núcleos, in denen weniger als 50 Behausungen vorhanden sind) normalerweise vom IBGE nicht als „illegale“

Beamte des Stadtplanungssekretariates (SPM) von Porto Alegre haben im Jahr 2007 dem Verfasser statistische Daten und Informationen über die Favela-Bewohner zur Verfügung gestellt. Diese Daten waren teilweise bis 2004 aktualisiert. Nach eigenen Berechnungen des Verfassers (basierend auf den erhaltenen tabellarischen Daten der SPM) existierten in der gesamten Kommune Porto Alegre damals 74.526 Häuser in sogenannten Vilas und Núcleos irregulares⁵⁹⁶. 79% befanden sich auf Arealen, welche zumindest teilweise irgendeiner Art von Risiken ausgesetzt waren. Nach Einschätzungen von NALIN (2007, S. 56) leben ca. 18.000 Familien „*em situação de risco*“, das heißt, direkt auf Gelände, das von den Behörden als „riskant“ (*áreas de risco*) eingestuft und daher aus Sicht der Regierung für eine Besiedlung nicht geeignet ist.

In der Fachliteratur erscheinen die Informationen über Favela-Bewohner von Porto Alegre oft nicht nach Stadtteilen gruppiert, sondern eher nach den sogenannten „OP-Regionen“ (Verwaltungsbezirke des Bürgerhaushaltsprozesses), welche fast immer mehrere Stadtteile beinhalten⁵⁹⁷. Aus all diesen Gründen sind genauere Angaben in Bezug auf die Gesamtbevölkerung der Favelas von Porto Alegre und in Bezug auf deren Konzentration in bestimmten Stadtteilen faktisch nicht möglich.

Abgesehen von diesen Einschränkungen gilt jedenfalls die obere Annahme, dass es sich bei Lomba do Pinheiro um einen der ärmsten Stadtteile von Porto Alegre handelt. Nach Angaben von ROCHA (2007, S. 35) sind die beiden OP-Regionen Lomba do Pinheiro und Restinga die ärmsten von Porto Alegre. Die „OP-Region“ Lomba do Pinheiro umfasst zwei Stadteile: Im südlichen Teil davon befindet sich der gleichnamige Stadtteil Lomba do Pinheiro – wo das Projekt *Lomba der Zukunft* situiert ist und zurzeit noch implementiert wird – und im Norden davon der Stadtteil Agronomie (siehe Abb. 16).

In der gesamten „OP-Region“ Lomba do Pinheiro lebten im Jahr 2000 HILGER (2005, S. 82) zufolge 32,4% aller Bewohner in sogenannten „Vilas“ bzw. Favelas. Da in der letzten Zeit sich die allgemeinen Rahmenbedingungen in Porto Alegre und in dieser genannten „OP-Region“ nicht verändert haben, kann man davon ausgehen, dass sich bis heute dieser Prozentanteil nicht nach unten verändert hat. Tendenziell ist eher das Gegenteil der Fall, denn allen Hinweisen nach wurde das (für den

Siedlungen oder Favelas klassifiziert werden (vgl. MARICATO 2002, S. 37f) und teilweise auch nicht statistisch erfasst werden.

⁵⁹⁶ Das Wohnungssekretariat von Porto Alegre schätzt, dass durchschnittlich 3,8 Menschen pro Behausung leben. NALIN (2007, S. 56) schätzt dagegen 3,9 Einwohner pro Behausung. Ausgehend von diesen zwei Quellen variiert die Zahl der Favela-Bewohner von Porto Alegre zur Zeit der Erhebungen (2003-2004) von ca. 283.000 bis 290.000 Einwohnern, bei einer Gesamtbevölkerung, die von 1.360.590 Einwohnern im Jahr 2000 auf 1.409.351 im Jahr 2010 angewachsen ist (www.ibge.com.br). Nach diesen Daten des IBGE wuchs die Bevölkerung von Porto Alegre um eine geometrische Rate von knapp 0,352% im Jahr. Nach eigenen Berechnungen hatte dann die Kommune Porto Alegre knapp 1.380.000 Einwohner im Jahr 2004, wovon ca. 21% in den Vilas und Núcleos irregulares wohnten. Diese Einschätzungen befinden sich in Übereinstimmung mit den Berechnungen von NALIN (2007, S. 56). Es sei an dieser Stelle daran erinnert, dass die vom Stadtplanungssekretariat bekanntgegebenen tabellarischen Daten über die Favela-Bevölkerung nur Angaben über „Vilas“ und Núcleos (Mini-Favelas) beinhalten. Alle Informationen über die Bevölkerung der „Loteamentos irregulares“ blieben dabei ausgeklammert.

⁵⁹⁷ Abb. 15 vermittelt auch einen Überblick über die Aufteilung der Kommune Porto Alegre in allen 17 sogenannten „OP-Regionen“.

Zeitraum 2000-2010) konstatierte starke Bevölkerungswachstum im Stadtteil Lomba do Pinheiro vor allem durch die Zunahme der Bevölkerung in den „illegalen“ bzw. nicht reglementierten Siedlungen (Vilas und Loteamentos irregulares) verursacht. Ein erster Hinweis darauf ist in der Arbeit von ROCHA (2007) zu finden. Dieser Autor hatte im Rahmen seiner Forschungsarbeit die „illegalen“ Siedlungen von Porto Alegre sowohl nach dem jeweiligen Entstehungsjahr wie auch nach der Größe (der Agglomeration) kartiert, und dabei festgestellt, dass im Zeitraum 1990-2004 (d. h. während der Zeit der Regierung der „*Administração Popular*“⁵⁹⁸) zahlreiche neue Ansiedlungen entstanden sind, viele davon eben in der Lomba do Pinheiro (vgl. ebd. S. 42 und 47)⁵⁹⁹. Ein zweiter Hinweis ist die bekannte Tatsache, dass die Population der Favelas in den Großstädten Brasiliens – und Porto Alegre stellt hierbei keine Ausnahme dar – normalerweise schneller wächst als die städtische Bevölkerung insgesamt⁶⁰⁰.

Die von ROCHA (2007) sowie ZELLHUBER (2006) gelieferten Informationen deuten u.a. darauf hin, dass die demokratische und sozialorientierte Kommunalregierung der 1990er Jahre (wie auch ihre Vorgänger) nicht in der Lage gewesen ist, den „Favelisierungsprozess“ von Porto Alegre zu stoppen (vgl. dazu auch NALIN 2007, S. 56). Anders interpretiert und ausgedrückt bedeutet das, dass die sozial schwachen Bewohner von Porto Alegre (ähnlich wie auch in anderen Großstädten Brasiliens) weiterhin unter ungünstigen Bedingungen leben müssen⁶⁰¹.

Auch wenn nicht alle „in Favelas lebenden Menschen zu den ‚materiell‘ Armen“ zählen (vgl. HAPPE 2002, S. 250), ist jedoch bekannt, dass das Leben in solchen Stadtbereichen meistens durch Einschränkungen der familiären Einkommen der Menschen bedingt ist. Es ist daher auch kein Zufall, dass die Favelas „als Symbole der Armut“ (SOUZA 1993, S. 214) bekannt werden. Dazu kommen Probleme wie z.B. die Frage der geologisch und geographisch bedingten Risiken (Erdrutsche, Überschwemmungen, Lärmbelästigung)⁶⁰², hohe Kriminalität, Diskriminierung, etc.. Aus diesen Gründen sind umfassende Projekte wie das sogenannte „*Lomba der Zukunft*“ (*Lomba do Futuro*), in deren Rahmen auch die Sanierung von Favelas in

⁵⁹⁸ So hieß die Linksparteienkoalition, welche die Stadt Porto Alegre von 1989-2004 regiert hat.

⁵⁹⁹ Für einen Eindruck über das Ausmaß der *loteamentos irregulares* in der Region Lomba do Pinheiro siehe z.B. auch ZELLHUBER (2006, S. 69f).

⁶⁰⁰ Vgl. diesbezüglich u.a. HAPPE (2002, S. 88), MARICATO (2002, S. 37f), (HILGERT 2005, S. 43) sowie PMPA/SPM (2004).

⁶⁰¹ Die ungünstigen Lebenssituationen in solchen Ansiedlungen wurden vor allem in der Literatur zum Thema der Sozialwohnungsbaupolitik in Brasilien und der Favela-Forschung bereits beschrieben, darauf soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden. Folgende Quellen lassen sich u.a. benennen: Fundação IBGE (1981); FERRETTI (1984); FONTES & COELHO (1989); SOUZA (1993, S. 214f); TASCHNER (1996); HAPPE (2002, S. 126f). Die Lebensbedingungen der Menschen innerhalb des Einzugsbereichs des Projektes „Lomba der Zukunft“ wurden in der Dissertation von Andrea Zellhuber genauer beschrieben, insbesondere auch im Zusammenhang mit den dort existierenden ökologischen Problemen (siehe ZELLHUBER 2006, darin insbesondere S. 67ff und S.148ff).

⁶⁰² vgl. dazu u.a. PMPA (2004, S. 55), ZELLHUBER (2004, S. 51) und NALIN (2007, S. 56).

peripheren Stadtgebieten vorgesehen ist, nicht nur aus sozialer, sondern auch aus ökologischer Perspektive zu begrüßen⁶⁰³.

Vor diesem Hintergrund ist es auch wichtig, solche Projekte im Rahmen einer Forschungsarbeit wie dieser näher zu untersuchen und zwar möglichst auch ausgehend von unterschiedlichen theoretischen Perspektiven.

ZELLHUBER (2006) hat bereits das Projekt *Lomba der Zukunft* untersucht und ist dabei auch auf die Frage der Bürgerbeteiligung eingegangen. Daher entsteht zwischen ihrer Arbeit und der vorliegenden Dissertation eine gewisse thematische Überlappung. Doch diese Überlappung bedeutet nicht, dass die Fragenstellungen beider Forschungsarbeiten ähnlich sind.⁶⁰⁴ Es wird hier eher davon ausgegangen, dass beide Dissertationsarbeiten unter bestimmten Aspekten sich wohl ergänzen, indem sich z.B. manche Befunde beider Autoren gegenseitig stärken (s.u.). Selbst wenn in einzelnen Fällen in beiden Dissertationen wohl unterschiedliche Ansichten über dasselbe Forschungsobjekt auftreten, bedeutet das nicht automatisch, dass sich diese Ansichten gegenseitig ausschließen müssen. Bei Berücksichtigung der Erkenntnisse der dialogischen Theorie von Peter Zima (Unterkapitel 2.4) muss davon ausgegangen werden, dass auch gegensätzliche Meinungen voneinander profitieren können, indem sie sich z.B. an bestimmten Stellen korrigieren. Demnach kann der Zusammenstoß der „heterogenen Sprachen“ bzw. der unterschiedlichen Ansichten letztendlich eventuelle blinde Flecken zutage treten lassen (vgl. ZIMA 2004, S. 275). Diese hier wiedergegebenen Überlegungen von ZIMA (op cit) beziehen sich zwar vor allem auf den Zusammenstoß unterschiedlicher theoretischer Ansätze, doch nach Auffassung des Verfassers lassen sich diese Gedanken auch auf den analytischen Kontext empirischer Forschung übertragen. Da insbesondere der Aspekt der Bürgerbeteiligung im Planungsprozess der *Lomba do Pinheiro* von ZELLHUBER (2006) vertieft untersucht wurde, fungiert ihre Dissertation (deren empirische Befunde weiter unten näher berücksichtigt werden) als eine zentrale Datenquelle für die vorliegende Arbeit.

Das Projekt „Lomba der Zukunft“ und die damit verbundenen stadtplanerischen und politischen Zielvorstellungen

Das Projekt *Lomba der Zukunft* wurde von seinen Gründern und Koordinatoren von Beginn an als ein Pilotprojekt und als ein Beispiel für eine dezentralisierte und partizipative Planung gesehen. Das Projekt wurde ursprünglich bereits im Jahr 1998 innerhalb des Stadtplanungssekretariates initiiert und es wird bis heute von Mitarbeitern dieses Amtes koordiniert⁶⁰⁵. ZELLHUBER (2006, S. 166) zufolge stand

⁶⁰³ Für weitere Hintergrundinformationen über das Untersuchungsgebiet *Lomba do Pinheiro* bzw. für eine umfassende Abhandlung über die dort anzutreffenden naturräumlichen Gegebenheiten und über die siedlungsstrukturellen Charakteristika dieser Region sowie die damit verbundenen ökologischen Probleme siehe insbesondere ZELLHUBER (2006, S. 65ff).

⁶⁰⁴ Für die Unterschiede in Bezug auf die Forschungsfragen der beiden Dissertationen siehe z.B. Unterkapitel 1.2 in der vorliegenden Arbeit und ZELLHUBER (2006, S. 5).

⁶⁰⁵ Diese Angaben und die folgenden Beschreibungen basieren vorwiegend auf den beiden Projektdokumenten, die von der lokalen Regierung von Porto Alegre erstellt wurden (PMPA 2003a und 2004) und auch auf den Darlegungen von ZELLHUBER (2006, S. 165f). Grundlegende Informationen über das Projekt *Lomba der Zukunft* wurden vor allem auch durch ein Interview mit der

als Ziel die Erarbeitung eines Entwicklungsplanes für die betroffene Region „im Zentrum des Vorhabens“. Für die damalige (vom Verfasser interviewte) Projektkoordinatorin werden im Rahmen dieses Projektes folgenden Ziele verfolgt:

- a) die „Förderung der Entwicklung“ in der betroffenen, rückständigen Region Lomba do Pinheiro;
- b) die Verbesserung der Vereinbarkeit zwischen Wohnfunktion und Naturschutz;
- c) die Erhöhung der Angebote an Wohnungen für die unteren sozialen Schichten;
- d) und die Förderung von Arbeitsplätzen und Einkommensmöglichkeiten für die Bewohner der Region⁶⁰⁶.

Zusätzlich zu diesen aufgelisteten Zielen wurden im Rahmen der Beschreibungen und Darstellungen dieses Projekt allerdings auch weitere (zumindest auf der diskursiven Ebene) „großzügige“ stadtplanerische und politische Ziele formuliert: Neben der verheißungsvollen Idee einer „nachhaltigen Entwicklung“ für die gesamte Region Lomba do Pinheiro soll dabei auch die *Gleichheit (eqüidade)* zwischen den involvierten Bürgern gefördert und auch ihre *Autonomie* in vielerlei Hinsicht respektiert werden (vgl. PMPA 2004, S. 13f). Vor diesem Hintergrund heißt es bspw. in den folgenden Textpassagen des erwähnten Projektdokuments:

„(...) die Individuen werden dabei als autonome Wesen berücksichtigt, Individuen, die bestimmte Grundrechte haben, wie Anspruch auf menschenwürdige Wohnungen, Bildung, Ernährung, Wasser und Luft in der für die Erhaltung ihrer Gesundheit (...) notwendigen Quantität und Qualität. Innerhalb dieser Dimension des Individuums wurden noch die Rechte auf Leben (Recht auf Selbstbestimmung), auf Arbeit und finanzielles Einkommen, auf Kultur und kulturelle Erbschaft, auf freie Meinungsäußerung, Glaubensfreiheit (...), auf freie Bewegung [und] auf Freizeit beachtet.

Hinsichtlich der kollektiven Rechte wurden folgende Bedürfnisse berücksichtigt: Zugang zur Schule und zu den öffentlichen Einrichtungen (...), Chancengleichheit, Partizipation an organisatorischen Prozessen, Anerkennung von Differenzen und der kollektiven Identität [sowie] die Respektierung der Rechte der Anderen“ (PMPA 2004, S. 14)⁶⁰⁷.

Diese rhetorisch „geschmückten“ Darlegungen und Zielvorstellungen gehen so weit, dass sie stellenweise sogar an die theoretische Idee einer autonomen Gesellschaft

damaligen Projektkoordinatorin gewonnen. Weitere Informationen wurden sowohl im Rahmen von Exkursionen innerhalb des Projektgebietes als auch durch zwei weitere Interviews mit aktiven Bewohnern der Lomba do Pinheiro und nicht zuletzt auch im Rahmen informeller Gespräche mit weiteren engagierten Bürgern und oder „Kennern“ des betroffenen Projektgebietes gesammelt. Weitere Informationsquellen werden gelegentlich im Rahmen der Ausführung bekannt gemacht.

⁶⁰⁶ Diese Informationen stammen als Teil der Antwort auf folgende Frage: „Was ist das zentrale Ziel dieses Projektes bzw. was möchte die Regierung damit erreichen? Das Interview mit der Projektkoordinatorin (Cléia B. H. de Oliveira) fand am 31.01.2006 statt. Ergänzend dazu siehe auch PMPA (2003a, S. 9).

⁶⁰⁷ Bei diesen wiedergegebenen Textpassagen ging es vor allem um eine Darlegung über die Realisierung (in der ersten Phase des Projektes) einer sogenannten „problematizierten Analyse“ („*análise problematizada*“) über die betroffene Region (insbesondere ausgehend von Narrativen bzw. Erzählungen von Bewohnern des Einzugsgebietes des Projektes), in deren Rahmen die Betroffenen über ihre Geschichte und u.a. auch über ihre Bedürfnisse und Wunschvorstellungen in Bezug auf die zukünftige Entwicklung des Stadtteils Lomba do Pinheiro berichten sollten.

im Sinne von Cornelius Castoriadis und Marcelo Lopes de Souza (vgl. SOUZA 1997a, S. 20f) erinnern. Doch wie an anderer Stelle in dieser Arbeit schon darauf hingewiesen wurde (vgl. z.B. Abschnitt 2.2.1.1), klaffen politische Rhetorik und Praxis sehr oft weit auseinander. Dennoch sind Formulierungen dieser Art aus diskurstheoretischer Perspektive nicht unbedingt als wertneutral und wirkungslos zu betrachten. Sie sind in gegebene gesellschaftliche Kontexte eingebettet und tauchen auch in Verbindung mit bestimmten Praktiken auf. Damit können sie menschliches Verhalten in die eine oder andere Richtung beeinflussen. Wie oben argumentiert werden in und durch Diskurse bspw. manche „Probleme“ hervorgehoben, während andere als weniger bedeutsam herabgestuft werden. Von Bedeutung sind dabei auch die Fragen der „Naturalisierung“ bestimmter Ereignisse (d.h. sie werden als selbstverständlich und für nicht hinterfragbar deklariert)⁶⁰⁸ und nicht zuletzt auch die Frage der Beschaffung von Legitimität bevorzugter „Problemlösungen“⁶⁰⁹.

Vor allem auch hinsichtlich der Frage der Einbeziehung der betroffenen Bürger in die Planung werden in direkter Verbindung mit dem erwähnten Projekt sehr weit gesteckte Ziele formuliert (siehe z.B. ZELLHUBER 2006, S. 168 und vgl. auch PMPA 2003a, S. 11 und 2004, S. 8).⁶¹⁰

In den Beschreibungen des Projektes *Lomba der Zukunft* wird der Eindruck erweckt, es handle sich dabei um ein neues Planungsverständnis und auch neue politische Praxis. Die Rede ist dabei sogar von einem „Bruch“ mit den traditionellen „Haltungen“ (*posturas*) und Handlungsformen, welche die Idee einer integrierten sowie „strategischen und partizipativen Planung“ vernachlässigen würden – wobei dieser „Bruch“ bereits mit den jüngeren Stadtentwicklungsplänen aus dem Jahr 2000 (dazu Abschnitt 4.4.4), speziell durch die Einführung der sogenannten „*projetos especiais*“⁶¹¹, eingeleitet worden sei (siehe dazu PMPA 2003a, S. 06 und vgl. auch PMPA 2004, S. 9f). In Übereinstimmung mit dieser Ansicht beschreibt ZELLHUBER (2006) das Projekt *Lomba der Zukunft* (und nebenbei auch die „*projetos especiais*“ im Allgemeinen) folgendermaßen:

⁶⁰⁸ Vgl. diesbezüglich z.B. NONHOFF (2004, S. 66) sowie NONHOFF (2006, S. 40).

⁶⁰⁹ Diese Stelle ist allerdings für eine Vertiefung dieser Diskussion nicht angemessen. Erst im Unterkapitel 4.6 wird auf diese Thematik in Verbindung mit einer Auseinandersetzung mit einem anderen Forschungsobjekt (dem Bürgerhaushalt von Porto Alegre) etwas ausführlicher eingegangen.

⁶¹⁰ Bei ZELLHUBER (op cit) ist z.B. die Rede von einer *Erweiterung* des konsolidierten Verfahrens des Beteiligungshaushaltes (bzw. Bürgerhaushaltes) von Porto Alegre. Gerade vor diesem Hintergrund lässt sich annehmen, dass die Ziele des Projektes *Lomba der Zukunft* (betrachtet aus einer realistischen Perspektive) zu weit gesteckt wurden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Projekt *Lomba der Zukunft* zum einen mit Stadtplanung im engeren Sinne zu tun hat und zum anderen, dass die in der Stadtplanung direkt involvierten Interessengruppen normalerweise mit den im Bürgerhaushalt involvierten Interessengruppen (zumindest bis dato) in der Tat nicht miteinander vereinbar sind. Betrachtet aus einer diskurstheoretischen Perspektive bleibt die Verknüpfung eines neuen (in diesem Fall der dem Stadtteil *Lomba do Pinheiro* zugeordneten Nachhaltigkeitsdiskurs) mit einem alten Diskurs (dem Bürgerhaushaltsdiskurs oder OP-Diskurs) durchaus angebracht, um diesen alten Diskurs mit neuen Inhalten zu „füttern“ und ihm somit ein „neues Gesicht“ und neue Symbolkräfte zu verleihen (vgl. dazu Abschnitt 2.2.1).

⁶¹¹ Mit den „speziellen Projekten“ soll u.a. eine Flexibilisierung der Planungsvorgaben ermöglicht werden. Ein ausführlicher Kommentar für diese Art von Projekten findet sich im Abschnitt 4.5.1. dieser Arbeit.

„Mit diesen Pilotprojekten soll, entsprechend den Leitbildern des Stadtentwicklungsplanes zur Dezentralisierung und Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung, die verstärkte integrative Zusammenarbeit der unterschiedlichen städtischen Behörden und die Kommunikation mit der Bevölkerung gefördert werden. Mit diesem Ansatz zielt der (...) Stadtentwicklungsplan darauf ab, mit dem rein regulativen und normativen Verständnis von Stadtplanung zu brechen und stattdessen strategische Planungsansätze zu verfolgen. Die allgemeinen, im Stadtentwicklungsplan vorgegebenen Leitlinien für die zukünftige städtische Entwicklung sollen für das Gebiet des Spezialprojektes [Lomba der Zukunft] konkretisiert, aktualisiert und detailliert werden“ (ZELLHUBER 2006, S. 175).

Dabei wird deutlich, dass dem Projekt *Lomba der Zukunft* ein hoher Stellenwert zugewiesen wird, insbesondere hinsichtlich seines demonstrativen Charakters für das gesamte Stadtplanungskonzept von Porto Alegre. Doch inwieweit die dabei gesteckten Ziele tatsächlich erreicht werden können und inwieweit auch dieses Projekt der aktuellen Tendenz der *Festivalisierung der Stadtpolitik*⁶¹² entgegentreten kann, das sind Fragen, die an dieser Stelle vorerst offen bleiben müssen.

Das Projekt „Lomba der Zukunft“ und die selektive Materialisierung des Nachhaltigkeitsdiskurses in Porto Alegre: Eine Beweisführung

Im Folgenden werden einige empirische Hinweise geliefert, um die Annahme zu belegen, dass es sich im Fall des „*projeto integrado desenvolvimento sustentável da Lomba do Pinheiro* (bzw. *Lomba der Zukunft*) nicht nur um leere politische Rhetorik handelt, sondern in der Tat durch dieses Projekt auch konkrete Maßnahmen in der betroffenen Region in Gang gesetzt wurden, die auch konkrete Auswirkungen für die dort lebenden Menschen haben. So gesehen kann hierbei von der Materialisierung eines Diskurses gesprochen werden.

Die Materialisierung des Nachhaltigkeitsdiskurses in der *Lomba do Pinheiro* lässt sich – worauf auch oben bereits hingewiesen wurde – in unterschiedlicher Weise feststellen, insbesondere eben in Form der Ausübung von bestimmten Praktiken, wie der Umsetzung konkreter städtebaulichen Maßnahmen in der Projektregion, welche vermittels dieses (Nachhaltigkeits-)Diskurses zumindest teilweise politisch legitimiert wurden. Eine solche erste Maßnahme war die Einrichtung eines Stadtteilbüros im August 1999 (vgl. PMPA 2003a S. 7)⁶¹³. Nach Angaben der PMPA wurde damit vor allem das Ziel verfolgt, die betroffenen Bürger in das Projekt einzubeziehen

⁶¹² Zum Begriff der *Festivalisierung der Stadtpolitik* siehe insbesondere HÄUßERMANN & SIEBEL (1993) sowie DIETRICH (2004). Deutliche Hinweise auf Tendenzen der Festivalisierung der Stadtpolitik von Porto Alegre stellen die Großprojekte dar, welche zurzeit – insbesondere im Hinblick auf die bevorstehende Fußballweltmeisterschaft 2014 – für andere Teile der Stadt Porto Alegre geplant werden. Für eine Zusammenstellung der laufenden Großprojekte, die im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Fußballweltmeisterschaft von 2014 realisiert und prioritär behandelt werden siehe: http://www.issuu.com/poaresiste/docs/impactos_copa_2014_poa/1?zoomed=&zoomPercent=&zoomX=&zoomY=¬eText=¬eX=¬eY=&viewMode=magazine#download (letzter Zugang: 07. Oktober 2011) und für eine Zusammenstellung der dabei anfallenden finanziellen Aufwendungen siehe: http://www.engenhocomarte.com.br/comite_copa/impactos_copa_2014.zip (letzter Zugang: 23.09.2011).

⁶¹³ Die Räumlichkeiten des Büros wurden von drei Schulen aus dem Einzugsbereich des Projektes zur Verfügung gestellt. In diesen Räumlichkeiten trafen sich Vertreter der Regierung mit Bewohnern der Region und Interessierten, um über das Projekt zu diskutieren und Interessen auszutauschen.

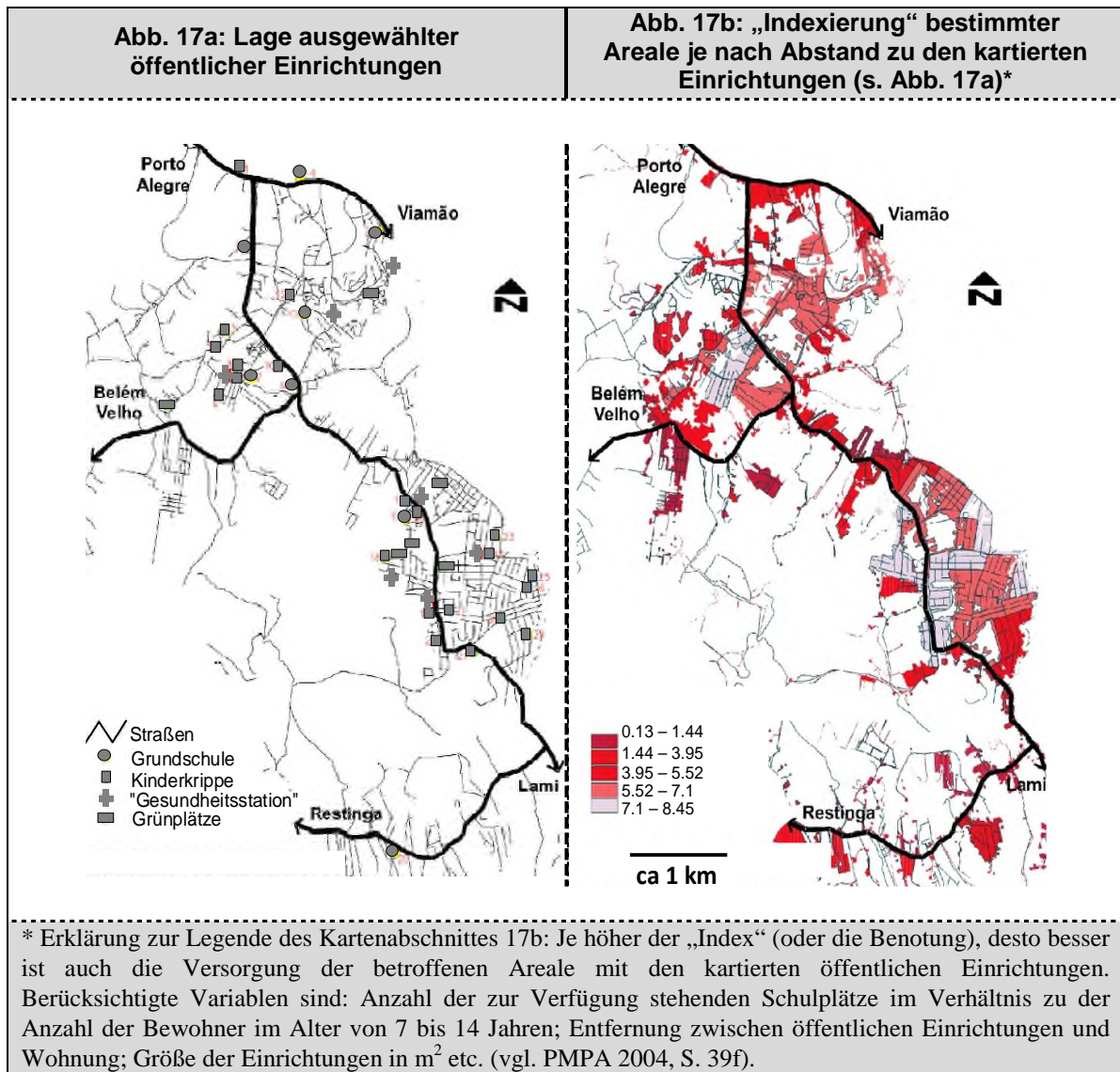
(„*estimular a participação da população local*“) (PMPA 2004, S. 11). Ein weiterer bedeutender Schritt war im September 2002 die Gründung einer Planungsgruppe, mit der Aufgabe, bestimmte Projektmaßnahmen durchzuführen⁶¹⁴.

Im Zeitraum von 2000-2004 wurden außerdem 6 Seminare (sogenannte *encontros gerais*) veranstaltet, bei denen gemeinsam mit den Bewohnern, Stadtteilaktivisten und Experten über die Entwicklungsperspektive der Region Lomba do Pinheiro debattiert wurde (PMPA 2004, S. 11). Detaillierte Informationen über die Seminare sind in dieser erwähnten Quelle zwar nicht zu finden, dennoch ist dabei festzustellen, dass eines der 6 Seminare (realisiert im Juli 2000) dem speziellen Thema der Legalisierung des Bodenwesens (*regularização fundiária*) gewidmet wurde. Diese Tatsache zeugt für die hohe Bedeutung, welche dem Thema Sozialwohnungsbau zu Beginn der Diskussionen eingeräumt wurde.

Zusätzlich zu diesen erwähnten Maßnahmen wurden seitens der Regierungsmitarbeiter u.a. auch detaillierte Erhebungen über die in der betroffenen Region bestehenden städtischen Infrastrukturen realisiert. Abb. 17a veranschaulicht bspw. die Ergebnisse einer solchen Erhebung, in deren Rahmen vor allem schulische Einrichtungen, Gesundheitsstationen und vorhandene Grünplätze der Region sehr genau kartiert wurden.

⁶¹⁴ Für Einzelheiten über diese Planungsgruppe siehe u.a. ZELLHUBER (2006, S. 168). Zu den spezifischen Aufgaben dieser Gruppe gehörte u.a. (so ZELLHUBER op cit) die Durchführung einer partizipativen Grundlagenerhebung im Sinne eines „Participatory Appraisals“, um dabei „ein umfassendes Bild der Realität des Siedlungsgebietes zu erarbeiten und prioritäre Maßnahmen der städtebaulichen Entwicklung aufzustellen“.

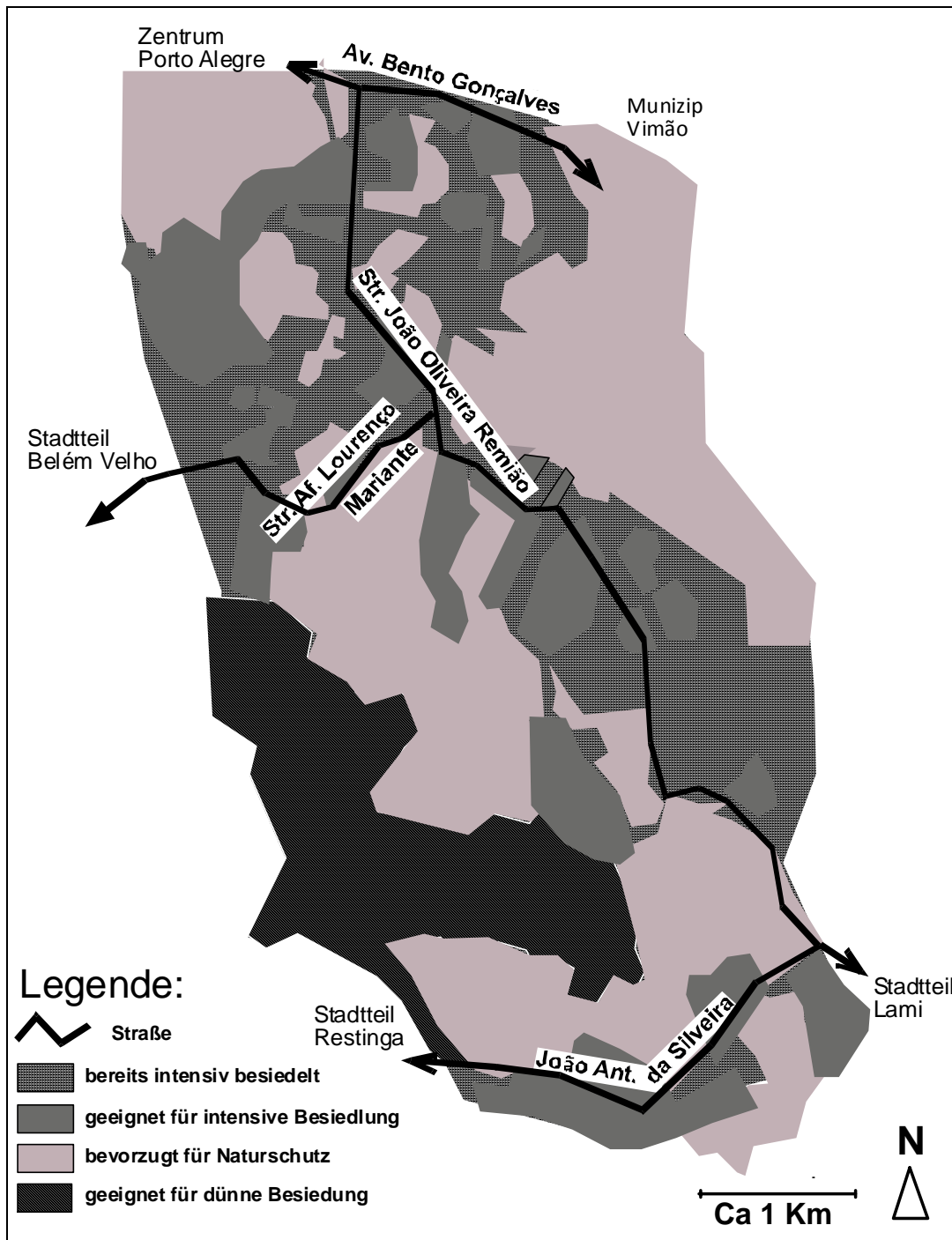
Abbildungen 17a und 17b: Beispiele von konkreten Maßnahmen, die im Rahmen des Projektes „Lomba der Zukunft“ realisiert wurden



Quelle: PMPA (2004, S. 39 u. 43) Modifiziert von R.M.

Ausgehend von dieser Art von Erhebungen, welche in Abb. 17a aufzeigt sind, wurden auch weitere Kartierungen (z.B. Abb. 17b) und nicht zuletzt auch ein erster Zonierungsplan für die betroffenen Regionen erstellt, wobei darauf basierend Vorschläge für die zukünftige Besiedlung der Regionen erarbeitet wurden (siehe Abb. 18).

**Abbildung 18: Erster Zonierungsplan der Region Lomba do Pinheiro.
Darstellung der Wohnungsnutzungs- und Naturschutzbereiche:
Bestandsaufnahme und Vorschläge für zukünftige Besiedlungen**



Quelle: Zeichnung R.M. Nach Vorlagen von PMPA (2004, S. 69).

Nach Auffassung des Verfassers stellt die Erarbeitung des von der Regierung schon von Anfang an intendierten Entwicklungsplanes für die Region (s. o. und vgl. ZELHUBER 2006, S. 166) letztendlich eine der bedeutendsten städtebaulichen und politischen Maßnahmen dar, welche bis heute im Rahmen des Projektes *Lomba der Zukunft* realisiert wurde, nicht zuletzt weil dieser Entwicklungsplan weitgehend gesetzlich verankert ist. Dieser Plan dient zugleich als Grundlage für den im Jahr 2009 speziell für die Lomba do Pinheiro erlassenen Gesetzentwurf, welcher sämtliche Nutzungen in der Region regelt und auch die dementsprechenden

Bauparameter (z.B. Größen der Bauparzellen, Höhe der Gebäude, Steuerungen, etc.) bestimmt (siehe z.B. Diário Oficial de Porto Alegre vom 05. Okt. 2009, S. 5 sowie Anhang 4 in der vorliegenden Arbeit).

Die Zuweisung des weiter oben erwähnten „linearen Schutzgebietes“ entlang des Baches Arroio Taquara (vgl. dazu insbesondere ZELLHUBER 2006, S. 172f) ist aus ökologischen Gesichtspunkten eines der eindrucksvollsten Ergebnisse dieser städtebaulichen Interventionen der Kommunalregierung in der Lomba do Pinheiro und ein weiterer konkreter Beweis für die Materialisierung des Nachhaltigkeitsdiskurses in Porto Alegre.

Bereits in der Planungsphase dieses „linearen Schutzgebietes“ wurde gleichzeitig auch die Umsiedlung eines Teils der dort lebenden Menschen vorgesehen, insbesondere derjenigen, die zu nahe am Ufer des Flusses und/oder auf sogenannten „*áreas de risco*“⁶¹⁵ wohnten. Seitens der betroffenen Bevölkerung stießen diese Maßnahmen zunächst auf starken Widerstand (vgl. ZELLHUBER 2006, S. 173)⁶¹⁶. Unabhängig davon, ob die geplanten Umsiedlungen erfolgt sind oder nicht, bleibt die Besiedlung innerhalb des ausgewiesenen „linearen Schutzgebietes“ gesetzlich untersagt. Andererseits erteilt dasselbe Gesetz allerdings auch das Bleiberecht für Familien in einigen der „illegal“ bebauten Bereiche in der Lomba do Pinheiro, indem z.B. diese Bereiche als sogenannte „*Áreas Especiais de Interesse Social*“ (AEIS) deklariert und als solche ausgewiesen werden (siehe Diário Oficial de Porto Alegre op cit). Dennoch, ohne die benötigten Investitionen z.B. in Sanierung und Infrastruktur innerhalb dieser Areale, verändert diese gesetzliche Zuweisung für sich alleine absolut nichts an den Lebensbedingungen der Menschen. Auch aus diesem Grund wird hier von einer nur *teilweisen* und *selektiven* Diskursmaterialisierung gesprochen (s.o.). Diese ist insofern *teilweise* und *selektiv*, indem z.B. gesetzliche Normen eindeutig themenabhängig greifen und außerdem die konkreten öffentlichen Investitionen auf bestimmte politische Bereiche (z.B. Umweltschutz) konzentriert werden, während andere Bereiche – wie z.B. Sozialwohnungsbau (und dies betrifft sowohl die Frage des Baus von Sozialwohnungen als auch die spezifische Frage der Sanierung von Favelas) – stark vernachlässigt bleiben.

Diese geschilderte Situation gilt übrigens für die gesamte Kommune Porto Alegre. Es handelt sich dabei um eine bekannte Tatsache (siehe diesbezüglich z.B. auch Abschnitt 4.5.3). Selbst die Realisierung des mit sehr hohen finanziellen Kosten verbundenen Projektes SOCIOAMBIENTAL (s.o.) ist für diese selektive Diskursmaterialisierung in Porto Alegre ebenfalls ein eindeutiger Beweis. Hingegen werden Investitionen im Bereich des Sozialwohnungsbaus nur sehr zögerlich getätigt (so zeigen es die im Rahmen der vorliegenden Arbeit geführten Datenerhebungen⁶¹⁷) und die für diesen Themenbereich zur Verfügung gestellten

⁶¹⁵ Z. B. Risiko von Hangrutschen oder von Überflutungen.

⁶¹⁶ Ob die dabei geplanten Umsiedlungsmaßnahmen später tatsächlich erfolgt sind, konnte der Verfasser wegen Abschlusses seiner empirischen Erhebungen in Porto Alegre leider nicht weiter verfolgen.

⁶¹⁷ Siehe. z.B. Tabellen 8 und 10 (im Abschnitt 4.6.3.3) sowie MORORÓ (2011b, S. 35) und vgl. dazu auch HILGERT (2005, S. 87) und ZELLHUBER (2006, S. 199).

Finanzmittel sind (im Vergleich z.B. mit den Themenbereichen Straßenbau und *Saneamento Básico*) sehr gering⁶¹⁸.

4.5.2.3. Kritische Beurteilung des speziellen Fallbeispiels *Lomba do Pinheiro*: Welche Stadtentwicklung?

Eine umfassende Beurteilung dieses dargestellten Projektes ist anhand der zur Verfügung stehenden Datengrundlage äußerst schwierig. Hauptgrund für diese Schwierigkeit ist die Tatsache, dass zum Zeitpunkt der empirischen Erhebungen eine Fertigstellung des Projektes *Lomba der Zukunft* noch gar nicht abzusehen war. Auch wenn nach den letzten empirischen Erhebungen in der ersten Hälfte des Jahres 2007 ein bedeutender Schritt konkretisiert wurde – im Juli 2009 wurde ein Kommunalgesetz (*Lei complementar nº 627, de 23 de Julho de 2009*) erlassen, um zukünftige städtebauliche Interventionen in der betroffenen Region zu normieren⁶¹⁹ – befindet sich das Projekt bis dato noch in seiner Umsetzungsphase. Außerdem gibt es – abgesehen von den zwei Projektdokumenten, welche von den Projektorganistoren selbst erstellt wurden, und von der erwähnten Dissertation von ZELLHUBER (2006) – kaum Literatur zu diesem Fallbeispiel. Trotz dieser Einschränkungen kann dieses Projekt in einigen seiner Aspekte kritisch analysiert und beurteilt werden. Die Beurteilung des Projektes erfolgt (wie bereits darauf hingewiesen) nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit den Befunden der anderen Untersuchungen, welche im Rahmen dieser Dissertation realisiert wurden.

Die oben erwähnten Kommunalgesetze aus dem Jahr 2009 verwandelten das Projekt *Lomba der Zukunft* – in Anlehnung an das Bundesgesetz „Statut der Stadt“ (*Estatuto da Cidade, Lei Nº. 10.257/2001, Art. 32*) – in einen sogenannten *Operação Urbana Consorciada* (ab hier auch als OUC bezeichnet). Gerade diese gesetzlich verankerte Umwandlung des Projektes in einen OUC ist ein Aspekt, welcher nach Auffassung des Verfassers bei genauer Betrachtung kritisch zu sehen ist (mehr dazu unten).

Nach Art. 32 des *Estatuto da Cidade* heißt es:

„Als operação urbana consorciada werden diejenigen Interventionen und Maßnahmen angesehen, welche von der kommunalen Regierung (poder público municipal) koordiniert sind und in deren Rahmen auch die Partizipation von Bodeneigentümern, Bewohnern, „Dauernutzern“ (usuários permanentes) und Investoren berücksichtigt wird. Zweck einer OUC ist das Erreichen von städtebaulichen und strukturellen Transformationen in einem gegebenen

⁶¹⁸ Dies wird auch in einer der früheren Publikation des Verfassers gezeigt. Dort wird auch argumentiert, dass Investitionen in Projekten der Favela-Sanierung in Porto Alegre oft eher dem Ziel einer stadtmmodernisierenden Wirtschaftspolitik und nicht der Durchsetzung einer gezielten Sozialwohnungsbaupolitik dienen (s. MORORÓ 2011a).

⁶¹⁹ Im Oktober desselben Jahres wurde ein weiteres Gesetz zum selben Thema erlassen (*Lei complementar nº 630, de 5º de Outubro de 2009*). Darin wurden auch detaillierte Informationen öffentlich gemacht. Beide Gesetze wurden im Diário Oficial de Porto Alegre (das kommunale Amtsblatt) veröffentlicht. Siehe z.B.: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dopa/usu_doc/julho2009_24julho09.pdf und http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dopa/usu_doc/outubro2009_05outubro09.pdf (letzter Zugang: 13.10.2011).

*Stadtbereich, sozialen Verbesserungen und Schutz der Umwelt (valorização ambiental)*⁶²⁰.

Art. 2. des genannten Kommunalgesetzes von 23. Juli 2009 beinhaltet weitgehend identische Formulierungen wie die des Art. 32 des „Statutes der Stadt“⁶²¹. Diese Umwandlung des Projektes *Lomba der Zukunft* in einen OUC bedeutet vor allem, dass sich die Kommunalregierung von Porto Alegre bestimmte gesetzliche Instrumente verschafft hat, um spezielle, bzw. zu der Region in direktem Bezug stehende „Partnerschaften“ im städtebaulichen Sektor mit privaten Investoren abzuschließen. Das bekannte Schlagwort hierfür lautet: *Öffentlich-Private Partnerschaft*. Dahingehend – und im Hinblick auf die in der Einleitung dieser Arbeit gestellte Frage, *inwiefern in Porto Alegre in den Bereichen der Stadtplanung und Stadtverwaltung „andere“ Wege beschritten werden als in anderen brasilianischen Städten vergleichbarer Größe* –, lassen sich einige wichtige Anmerkungen einbauen. Doch auf diese und auch auf die am Anfang des Abschnittes 4.5.2 gestellten Fragen *über die Möglichkeit der Entstehung einer ernsthaften partizipativen Stadtplanung in Porto Alegre* wird erst weiter unten in diesem Abschnitt eingegangen. Im Folgenden werden zunächst einige Aspekte berücksichtigt, welche unabhängig von dieser erwähnten Umwandlung des Projekts in einen OUC – und auch abgesehen von der Tatsache, dass das Projekt noch nicht vollendet wurde – analysiert und kritisch beurteilt werden.

Bei der folgenden Analyse stützte sich der Verfasser nicht nur auf seine eigenen Beobachtungen und Datenerhebungen, sondern sehr stark auch auf die Befunde von ZELHUBER (2006). Insbesondere die Befunde dieser erwähnten Forscherin führen zur Erkenntnis, dass das Projekt *Lomba der Zukunft* je nach berücksichtigten Aspekten und je nach Standpunkt des Betrachters und nicht zuletzt auch je nach „*Informationsquelle*“⁶²² unterschiedlich zu beurteilen ist. Würde man bspw. allein von den subjektiven Wahrnehmungen der involvierten Bewohner ausgehen, wäre dieses Projekt – gerade im Hinblick auf die Frage der demokratischen Entscheidungsfindung bzw. auf die Frage, inwieweit die Betroffenen aktiv an der Planung mitwirken können – überwiegend positiv zu beurteilen (vgl. z.B. 2006, S. 216-217). Neben dieser positiven Einschätzung der Betroffenen – welche allerdings eindeutig nicht auf konkrete inhaltliche Veränderungen der Vorschläge der Regierungen oder auf konkrete Wirkungen des Projektes zurückzuführen sind, sondern vielmehr auf subjektiver Wahrnehmung basieren und daher relativiert werden müssen – nannte ZELHUBER (2006) (überwiegend basierend auf Aussagen der Befragten) eine Reihe von *positiven Aspekten des untersuchten Projektes*. Unter anderem erwähnte sie z.B.:

- *Die Schaffung von Kompromissen in konfliktgeladenen Planungsvorhaben (ebd. S. 200 u. 226);*

⁶²⁰ Freie Übersetzung des Verf.

⁶²¹ Dieselbe Formulierung erscheint auch im Art. 1. des Kommunalgesetzes Nr. 630 vom 5. Oktober 2009.

⁶²² Man könnte in diesem Fall auch sagen: Je nach Meinung des gefragten Interviewpartners (dazu s.u.).

- die Beteiligung der Betroffenen in den Diskussionen haben nicht nur für die Schaffung einer stärkeren räumlichen Identität für die gesamte Lomba do Pinheiro beigetragen, sondern zugleich auch zur „Umweltbildung“ und auch zur Erhöhung der Akzeptanz von Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes (ebd. S. 215);
- Durch die Aktivitäten der lokalen Planungsgruppe konnte „gemeinwohlorientiertes und kooperatives Denken gefördert“ werden. Dadurch wurde des Weiteren nicht nur ein starkes „Wir-Gefühl“ gefördert, sondern auch eine „Annäherung zwischen den Behörden und der Bevölkerung“ (ebd. S. 220 vgl. auch ebd. S. 227);
- „Die Stärkung des Selbstvertrauens der Teilnehmer der GPL [die lokale Planungsgruppe] kann dahingehend interpretiert werden, dass der Beteiligungsprozess in dieser Hinsicht zum Empowerment der Bewohner beiträgt, denn ein Aspekt des Konzepts des Empowerment bezieht sich auf die Förderung des Selbstvertrauens benachteiligter Bevölkerungsgruppen, sich an politischen Prozessen zu beteiligen (...)“ (ebd. S. 223);
- Die Teilnahme an den intensiven Diskussionen habe des Weiteren zu der Verbesserung der „kommunikativen Kompetenzen“ der Beteiligten im Hinblick auf politische Debatten beigetragen (ebd. S. 224 vgl. auch ebd. S.253);
- „In der Fallstudie ist die geleistete intensive Auseinandersetzung mit den Bedürfnissen der Bewohner der Lomba do Pinheiro ohne Zweifel als großer Fortschritt in Richtung einer bedürfnisorientierten Stadtentwicklung zu werten“ (ebd. S. 227).

Ausgehend von der bestehenden Literatur und nicht zuletzt auch von den gewonnenen theoretischen Erkenntnissen ist anzunehmen, dass letztendlich alle diese erwähnten Aspekte im Rahmen eines partizipativen Planungsprozesses anzutreffen sind. Doch in welchem Grad sie von bestimmten Projekten gefördert werden, mit welcher Intensität und in welchem Umfang diese erwähnten Aspekte auch die Menschen und ihre Handlungen beeinflussen, das sind Fragen, die – ausgehend vom aktuellen Stand der Erkenntnisse – nicht ohne weiteres zu beantworten sind. Ebenso schwierig ist der reale Einfluss zu beurteilen, welchen die jeweiligen Interessengruppen innerhalb eines partizipativen Planungsprozesses ausüben. Zu dieser Situation vertritt auch ZELLHUBER (2006) dieselbe Auffassung wie der Verfasser der vorliegenden Arbeit. Folgende Textpassage verdeutlicht dies:

*„Insgesamt schwankte der Grad der Beteiligung innerhalb des Projektes Lomba der Zukunft zwischen Konsultation, Verhandlung und Kooperation. **Allerdings ist es auf Basis der Interviews sehr schwierig abschließend zu beurteilen, wie viel Einfluss die Teilnehmer tatsächlich geltend machen konnten**“ (ZELLHUBER 2006, S. 217)⁶²³.*

Dass innerhalb des Planungsprozesses von Porto Alegre Gruppierungen mit unterschiedlichen Interessen und Einflussmöglichkeiten existieren, wurde vor allem in den speziellen Fallbeispielen 1 und 4 aufgezeigt. Auch dort war es nicht möglich, ganz genau zu schildern, welche Interessengruppen wie viel Macht über die Planungspolitik an sich ausüben. Doch eines war jedenfalls deutlich festzustellen: Bestimmte Gruppen verfügen über viel mehr Macht und Einflussmöglichkeiten als andere. Die Vertreter der Bauunternehmen z.B. verfügen – innerhalb wie außerhalb des Stadtplanungsbeirates CMDUA –, nicht nur über einen höheren

⁶²³ Fettmarkierung von R.M.

Organisationsgrad als die Vertreter der „Regionen“ bzw. der normalen Bürger⁶²⁴, sondern sie verfügen auch über weitaus mehr Mittel (als andere Gruppen), die sie gelegentlich nutzen, um die Planungspolitik zu beeinflussen: Mehr finanzielle Ressourcen, stärkere und effektivere Lobbyarbeit innerhalb und außerhalb des Stadtparlamentes, ausgeprägte Fachkenntnisse, welche sie auch sehr effektiv zugunsten der Interessen ihrer Klientel einsetzen. Diese Sachverhalte wurden insbesondere bei der Analyse des Novellierungsprozesses des Stadtentwicklungsplanes beobachtet, in dessen Rahmen die Vertreter des Bausektors sehr präzise Gesetzesänderungsvorschläge formuliert haben, welche auch zum Teil von der Kommunalregierung (Exekutive und Legislative) übernommen wurden⁶²⁵. Diese Fähigkeiten sind bei den Vertretern der Bevölkerung z.B. im CMDUA bei weitem nicht so weit entwickelt, oder zumindest nicht effektiv in die Praxis umgesetzt wie bei den Vertretern der Bauunternehmen und der Kommunalregierung (auch das zeigt FB Nr. 4).

Diese beschriebene Situation verweist auf das bekannte Problem der Machtasymmetrie in der Politik und im Planungsprozess – ein zentraler Aspekt, der auch hier berücksichtigt werden muss.⁶²⁶ Auf dieses Thema einzugehen ist von großer Bedeutung, denn es ist wohl bekannt, dass auch beim Projekt *Lomba der Zukunft* sehr unterschiedliche Interessengruppen involviert sind. Auf diesen Aspekt hat ZELLHUBER (2006) an verschiedenen Stellen ihrer Arbeit aufmerksam gemacht (vgl. ebd. S. 191f u. S. 247). Selbst die sogenannten *Lideranças*⁶²⁷ bilden in der lokalen Planungsgruppe (GPL) ein starkes Gewicht gegenüber den normalen Bürgern (vgl. ZELLHUBER 2006, S. 181). Ihnen wird von manchen Interviewteilnehmern mitunter vorgeworfen, in ihren Funktionen (als *Liderança* und als Repräsentanten der Region) nicht tatsächlich die Interessen der lokalen Bevölkerung zu vertreten, sondern vielmehr jene der (sozialen, ökologischen) „Bewegungen“ und/oder Organisationen, denen sie angehören (ebd.). Nicht zuletzt ist auch der Zugang zu wichtigen Informationen nicht für alle interessierten regionalen Bewohner gleichermaßen gegeben (ebd. 191). Damit wird die Frage der Machtasymmetrie zwischen den direkten Betroffenen Bürgern angesprochen und geschildert. Doch dieses hier angesprochene Problem der Asymmetrie im

⁶²⁴ Gemeint sind in diesem Fall nicht die Vertreter der Bevölkerung innerhalb des Stadtparlaments, sondern in den anderen demokratischen Gremien, wie die unterschiedlichen sektoralen Beiräte (z.B. Beirat des Sozialwohnungsbaus, Beirat des Stadtentwicklungsplanes) und bestimmten Fachausschüssen, in denen über Planungsmaßnahmen diskutiert wird.

⁶²⁵ Die Vertreter der Bauunternehmer sind legitime Teilnehmer nicht nur innerhalb des untersuchten Novellierungsprozesses des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre (PDDUA). Sie haben auch im Planungsbeirat CMDUA mehrere ständige Sitze und sind berechtigt, städtebauliche Projekte zu beurteilen und darüber – als legitime Mitglieder dieser deliberativen Instanz CMDUA – abzustimmen. Insofern sind sie auch berechtigt, im Rahmen eines partizipativen Prozesses wie die Novellierung des PDDUA – ebenso wie andere CMDUA-Mitglieder und interessierte normale Bürger von Porto Alegre – Gesetzesänderungsvorschläge zu formulieren (mehr dazu im Fallbeispiel Nr. 4, Abschnitt 4.5.4).

⁶²⁶ Die Frage der Machtasymmetrie zwischen involvierten Akteuren wurde bereits im Rahmen des speziellen Fallbeispiels 1 (Abschnitt 4.5.1) behandelt. Siehe dazu auch Fallbeispiel 4 zum Thema der Novellierung des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre (Abschnitt 4.5.4)

⁶²⁷ Es handelt sich dabei um die „Stadtteil-Aktivist:innen“, welche oft die Rolle des Meinungsführers übernehmen und „die zentralen Anlaufstellen für alle Arten von Informationen [sind]“ (ZELLHUBER 2006, S. 181).

Zusammenhang mit dem untersuchten Planungsprozess der Lomba do Pinheiro ist noch deutlicher zu spüren bei den Machtbeziehungen zwischen Bewohnern und Vertretern der Regierung. Vor diesem Hintergrund weist ZELHUBER (2006) z.B. darauf hin,

„dass die Integration des planungsrelevanten Expertenwissens in den Kooperationsprozess mit den Bürgern [der betroffenen Region] nicht in ausreichender Form erfolgte“ (ebd. S. 196).

Vor diesem Hintergrund darf an dieser Stelle auch die Rolle der Investoren in der Region nicht vergessen werden. Bekanntlich üben die Bauunternehmer im Rahmen des demokratisch „partizipativen“ Planungsprozesses⁶²⁸ von Porto Alegre einen sehr starken Einfluss auf die Ergebnisse der Planung aus⁶²⁹. Im spezifischen Fall der Lomba do Pinheiro ist das auch nicht anders (vgl. ZELHUBER 2006, S. 219). Damit wird ein weiterer Aspekt angesprochen, welcher auch direkt mit der Frage der Machtasymmetrie zwischen den am Planungsprozess beteiligten Akteuren zu tun hat und eindeutig auch in der Lomba do Pinheiro vorkommt. Diese Tatsache wird von den gewöhnlichen Bewohnern der Lomba do Pinheiro durchaus wahrgenommen, und das löst mitunter bei manchen Betroffenen ein *Gefühl der Machtlosigkeit* aus, was sich darin äußert, dass z.B. bei bestimmten Angelegenheiten die eigene Lebenssituation (und die der vertretenen Bewohner) hoch emotionalisiert dargestellt und an Politiker bzw. Gemeinderatsmitglieder appelliert wird, für die Lösung ihrer Probleme zu sorgen.

Anzusprechen ist nicht zuletzt auch die Frage der *Unabhängigkeit und Autonomie* sowohl der Bürger der Region wie auch von ihren lokalen Organisationen gegenüber dem Einfluss von Vertretern der Kommunalregierung. Diesbezüglich ist in der Arbeit von ZELHUBER (2006) die Rede von einer „Gefahr der gezielten Beeinflussung durch die Vertreter der Stadtregierung“ (ebd. S. 192f)⁶³⁰.

In Bezug auf den spezifischen Aspekt der Bürgerbeteiligung im *Planungsprozess der Lomba do Pinheiro* lässt sich bei der Vertiefung der Untersuchung jedoch feststellen, dass hier die Vertreter der Regierung nichts an Einfluss gegenüber der lokalen Lideranças und den normalen Bürgern verloren haben. Das Gegenteil ist eher der Fall: Es gibt Hinweise darauf, dass im Laufe der Zeit die Vertreter der Kommunalregierung durch die Aktionen im Rahmen des Projektes *Lomba der Zukunft* immer mehr Einfluss auf das Handeln der Bewohner und eine stärkere Kontrolle über das Territorium gewonnen haben. Das lässt sich nicht nur anhand von den Befunden von ZELHUBER (2006) feststellen, selbst die Analyse der bereits erwähnten Projektdokumente zeigt das deutlich⁶³¹. Auch die vom Verfasser selbst durchgeführten Erhebungen bestätigen diesen Sachverhalt. Im Rahmen eines

⁶²⁸ In diesem Zusammenhang muss der Bezug zur Partizipation (partizipativer“ Planungsprozess) in der Tat in Anführungszeichen geschrieben werden. Kooperativer Planungsprozess etwa im Sinne des Planungstheoretikers Klaus Selle (dazu Abschnitt 2.2.2) ist hierfür ein passenderer Begriff.

⁶²⁹ Siehe dazu insbesondere die spezielle Fallstudie 1 und 4, resp. Abschnitt 4.5.1 und 4.5.4.

⁶³⁰ Diese „Gefahr“ sei von einer (von ZELHUBER op cit) fragten Liderança erkannt und zum Ausdruck gebracht worden.

⁶³¹ Das ist der Fall z.B. bei den Erhebungen und Sammlungen unterschiedlicher Informationen, einschließlich der detaillierten Kartierung von existierenden illegalen Siedlungen, etc. (s.o.).

Interviews mit einem der Lideranças der Lomba do Pinheiro im Jahr 2006 wurde z.B. darauf hingewiesen, dass der Einfluss der „Prefeitura“ bzw. der Vertreter der lokalen Regierung in der Region Lomba do Pinheiro immer stärker geworden sei: Im Hinblick auf die Frage, *wie sich die Beziehungen zwischen Vertretern der Regierung und den Bewohnern der Lomba do Pinheiro im Zusammenhang mit dem Projekt Lomba der Zukunft im Laufe der Zeit entwickelt hat*, erwähnte der Interviewpartner:

„(...) zuerst waren wir, die Vertreter der Bevölkerung, diejenigen, welche die SPM (Planungssekretariat) eingeladen haben, um zum Beispiel die Frage der Entwicklung hier in unserer Region zu diskutieren. Im Laufe der Zeit ergab sich eine Umkehrung: Es ist jetzt die SPM, die nunmehr uns zu den entsprechenden Diskussionen einlädt⁶³².

Dieser Interviewpartner hat bei mehreren Gelegenheiten im Laufe des Interviews die Rolle der lokalen Planungsgruppe (GPL) für die Region positiv betont. Ohne dabei detaillierte Angaben zu spezifischen Maßnahmen zu liefern, erwähnte er die Realisierung (durch die GPL) einer umfangreichen Erhebung über die Probleme und Bedürfnisse der Bewohner des Stadtteils und auch die Veranstaltung von Seminaren, in deren Rahmen die lokale Bevölkerung über unterschiedliche Planungsmaßnahmen und damit vorgesehene Verbesserungen für die Region informiert worden sei⁶³³. Unabhängig von seiner überwiegend positiven Einstellung zur Arbeit der Beamten der Kommunalregierung (nicht zuletzt als führende Mitglieder der GPL) in der Region, wurde andererseits auch im Laufe des Interviews deutlich hervorgehoben, dass die Handlungen der lokalen Planungsgruppen sich vor allem dadurch gekennzeichnet haben, dass sie (seiner Meinung nach) *„nicht zu sehr demokratisch sind“*, nicht zuletzt, weil die eigentliche Kontrolle über das, was im Rahmen des Projektes *stattfindet oder nicht* „in der Macht der Vertreter der lokalen Regierung steht“. D. h. die Bürger können dabei zwar Vorschläge machen; ob sie später implementiert werden, hängt jedoch meist vom Willen der Regierung und von den im Stadtparlament herrschenden Interessen ab⁶³⁴.

Nach Ansicht des Verfassers sind auch folgende Formulierungen von ZELLHUBER (2006) von großer Relevanz für die kritische Beurteilung des Projektes *Lomba der Zukunft*. Sie werfen nicht nur Licht auf die weiter oben formulierten Fragen, sondern sie bringen zugleich auch Erkenntnisse, die für andere Fragestellungen der vorliegenden Arbeit von entscheidender Bedeutung sind.

„Da der Grad der Beteiligung in der Diskussion um den Entwurf für den lokalen Entwicklungsplan [der Lomba do Pinheiro Anm. des Verf.] sich vorwiegend auf Konsultation beschränkte (...), kann dieser Planungsprozess weniger als erfolgreiche Verhandlung, sondern mehr als Instrument der nachträglichen

⁶³² Interview geführt am 07.02.2006, mit Herrn Francisco Geovani de Sousa, Bürgervertreter (für unterschiedliche Angelegenheiten) in bestimmten demokratischen Gremien des Stadtteils Lomba do Pinheiro.

⁶³³ Somit bestätigt dieser Interviewpartner einige zentrale Angaben der weiter oben analysierten Projektdokumente.

⁶³⁴ Ähnliche Einstellungen hatten auch weitere Bewohner geäußert, mit denen sich der Verfasser ausführlich unterhalten hatte. Zu dieser Überzeugung ist der Verfasser der vorliegenden Arbeit allerdings auch bei den anderen untersuchten Fallstudien gelangt. Dies gilt nicht zuletzt auch für den Fall des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre

Legitimation und Akzeptanzbeschaffung beurteilt werden. Bezeichnenderweise wurde in den Interviews wenig darauf Bezug genommen“ (ZELLHUBER 2006, S. 199).

Diese Position wird von der Autorin nicht nur an dieser, sondern auch an anderen Stellen ihrer Arbeit vertreten (vgl. z.B. ebd. S. 216). In der Tat handelt es sich dabei um eine zentrale Hypothese von ZELLHUBER (2006) und die Autorin fühlt sich darin bestätigt, wie folgendes Zitat deutlich macht:

„Im Hinblick auf die Entwicklung des lokalen Aktionsplans blieb der Grad der Partizipation weitgehend auf der Ebene der Information und Konsultation stehen. Hier dominierten externe und interne Gutachten den Entscheidungsprozess. (...). Die fehlende Transparenz der tatsächlichen Entscheidungskompetenzen bestätigt die oben formulierte These, dass für die maßgebliche Motivation der Stadtplanungsbehörde für die Durchführung des Beteiligungsverfahrens in der Legitimierung stadtplanerischer Maßnahmen zu suchen ist und weniger in tatsächlicher Machtdelegation. Die eigentlichen Macht- und Entscheidungsstrukturen wurden nicht verändert“ (ebd. S. 252).

Diese Schlussfolgerung von ZELLHUBER (op cit) stimmt weitestgehend mit den Ergebnissen überein, zu denen der Verfasser in Rahmen seiner umfassenden Untersuchungen gekommen ist: *Weder in der Lomba do Pinheiro, noch in anderen untersuchten Fallbeispielen waren überzeugende Hinweise darauf zu finden, dass sich die dominierenden Machtstrukturen im Laufe der letzten 25 Jahre (entspricht hier etwa der Zeit nach der demokratischen Wende) wirklich zugunsten der unterprivilegierten sozialen Gruppen von Porto Alegre verändert haben.* Diese Annahme widerspricht bestehendem Wissen über den Entwicklungsprozess von Porto Alegre in diesem erwähnten Zeitraum. Alle anderen im Rahmen der vorliegenden Dissertation realisierten Untersuchungen untermauern diese Annahme mit weiteren empirischen Daten und Informationen.

Ausgehend von den obigen Argumentationen bleibt ersichtlich, dass für eine kritische Beurteilung des Projektes *Lomba der Zukunft* zahlreiche Aspekte berücksichtigt werden müssen. Die subjektive Wahrnehmung der Betroffenen, auf welche ZELLHUBER (2006) exemplarisch eingegangen ist, ist letztendlich nur eines von vielen anderen wichtigen Merkmalen, auf die bei der Analyse eines solchen Projektes eingegangen werden muss. Entscheidend für die Erhöhung der Aussagekraft der Analyse ist nicht nur die Berücksichtigung mehrerer Faktoren oder Variablen, sondern gleichzeitig auch die Bearbeitung und Interpretation der gewonnenen Daten und Informationen im Zusammenhang mit Daten und Informationen anderer Projekte und letztendlich auch im Zusammenhang mit dem gesamten Planungsprozess der Kommune Porto Alegre⁶³⁵. Es ist daher kein Zufall, dass die Stellungnahmen zu diesem untersuchten Projekt oft in Zusammenhang mit Informationen anderer spezieller Fallbeispiele formuliert wurden und die empirischen Informationen zu

⁶³⁵ Dazu gehört allerdings auch die Interpretation der Ergebnisse im Zusammenhang mit einem glaubwürdigen und möglichst breit angelegten theoretischen Rahmen.

diesem Projekt nicht nur in der unmittelbar betroffenen Region erhoben und mit den verfügbaren Projektdokumenten gesammelt wurde.⁶³⁶

Im Gespräch⁶³⁷ mit einem CMDUA-Mitglied, gleichzeitig Vertreter der Region Lomba do Pinheiro, wurde nach Risiken und/oder eventuellen negativen Folgen des Projektes *Lomba der Zukunft* für die betroffenen Bewohner gefragt. Als Antwort auf diese Frage lobte der Gesprächspartner in einem ersten Moment das Projekt und bezeichnete es wörtlich als „ein Projekt, das als Resultat breiter Diskussionen mit der regionalen Bevölkerung zu sehen ist“. Es handle sich seiner Meinung nach um ein „gutes Projekt für die ganze Region“, denn es wird „mehr Kontrolle über die Bodennutzung in der Region bringen und die Illegalität mindern“. Er erkenne zunächst keine Risiken oder negativen Folgen für die Betroffenen.

Als der Verfasser dann gezielt danach fragte, ob das Projekt *Lomba der Zukunft* zu einer wirtschaftlichen Aufwertung und zur Verteuerung der Grundstückspreise in der Region führen und damit verbunden auch eine eventuelle Verdrängung ärmerer Bevölkerungsgruppen aus ihren Wohnorten verursachen kann, beurteilte der Gesprächspartner das Projekt folgendermaßen:

„Sicherlich wird auch hier, ähnlich wie in anderen Regionen von Porto Alegre, eine Verdrängung von Angehörigen unterer Sozialschichten stattfinden, unter anderem auch durch die Investitionen, die im Rahmen dieses Projektes der Lomba do Pinheiro gefördert werden. Dieses Phänomen ist hier sehr wohl bekannt. Unter uns nennen wir es expulsão branca“⁶³⁸.

⁶³⁶ Der Verfasser nutzte auch andere „Quellen“ wie z.B. telefonische Gespräche mit Experten und „Kennern“ der Planungspolitik von Porto Alegre, führte zahlreiche inoffizielle Gespräche mit diesen und hatte auch andere Dokumente analysiert, welche nicht unbedingt in direktem Bezug zu dem Projekt Lomba do Pinheiro erstellt wurden. Zu diesen Dokumenten zählen z.B. die Sitzungsprotokolle des CMDUA (der Beirat für Stadtentwicklung, siehe dazu Fallbeispiel Nr. 1, Abschnitt 4.5.1), die Protokolle der im Jahr 2007 realisierten zahlreichen regionalen Bürgeranhörungen zum Thema der Novellierung des Stadtentwicklungsplanes (Abschnitt 4.5.4), aber auch andere Dokumente wie Stellungnahmen von parlamentarischen Ausschüssen zu Themen wie Umweltprobleme, Straßeninfrastruktur, Wohnungsbaupolitik, etc. Die Versammlungen, die im Rahmen des Bürgerhaushaltes stattfinden, fungieren mitunter auch als Informationsquelle über Probleme und Ereignisse, die in den vielen Regionen von Porto Alegre vorhanden sind oder stattfinden. Die Liste der nachgeschlagenen Quellen ließe sich noch deutlich erweitern.

⁶³⁷ Es handelt sich hierbei um ein ausführliches Telefongespräch, welches am 27. Juni 2007 geführt wurde.

⁶³⁸ „Seguramente haverá na Lomba do Pinheiro, da mesma forma como nas outras regiões de Porto Alegre, expulsão de parte dos moradores mais pobres, sem dúvida também por conta dos investimentos fomentados por meio deste projeto da Lomba. Este fenômeno é bastante conhecido aqui. A gente chama isso de expulsão branca“ (E. M. Vertreter der Lomba do Pinheiro im CMDUA, 20.07.2007). Auszug von eigenen Notizen, die im Laufe des erwähnten Telefongespräches gemacht wurden. Mit dem Begriff der *expulsão branca* ist in diesem Zusammenhang folgendes gemeint: Die Verdrängung von ärmeren Bevölkerungsgruppen von ihren Wohnbereichen in die weitliegende Peripherie der Stadt, vor allem durch die wirtschaftlichen Aufwertungsprozesse und durch Zuzug von Angehörigen gehobener sozialer Schichten in die bis dahin rückständigen Stadtteilbereiche. Abgesehen von der Tatsache, dass in diesem beschriebenen Fall nicht alle Phasen eines klassischen Gentrifikationsprozesses (Auszug von reichen Bewohnern, Besetzung von Ärmern, Zerfall der Wohnsubstanz, städtebauliche Investitionen, Wiederaufwertung, etc.) stattfinden, ist der Verdrängungsprozess, von dem oben die Rede ist, an sich sehr ähnlich wie im Fall einer Gentrifikation.

Damit wird von diesem Gesprächspartner im Laufe des Gespräches das Risiko der Verdrängung ärmerer Bevölkerungsgruppen der Region durch die städtebaulichen Maßnahmen des Projektes *Lomba der Zukunft* direkt angesprochen.

Dass die gezielten Planungsmaßnahmen zum Schutz der Umwelt und zur wirtschaftlichen Aufwertung der Region Lomba do Pinheiro (insbesondere im Zusammenhang mit dem Projekt *Lomba der Zukunft*) das Risiko der Verdrängung eines Teils der aktuellen Bewohner beinhaltet, ist eine Tatsache, die auch die Forscherin Andrea Zellhuber im Rahmen ihrer Daten und Informationserhebungen festgestellt hat (vgl. dazu z.B. ZELLHUBER 2006, S. 213). Dabei berichtet diese Autorin auch von der Entstehung neuer Gebäudekomplexe (in der Lomba do Pinheiro), die speziell für Angehörige der sozialen Mittelschicht errichtet werden, ein Phänomen, welches bekanntlich nicht die soziale Integration, sondern im Gegenteil eher die Segregation fördert. Gleichzeitig wird auch darüber berichtet, dass bei der Genehmigung dieser Art von Projekten – welche letztendlich zur Bildung von Enklaven gehobener sozialer Schichten in dem bis dato durch Wohnräume unterer Sozialschichten gekennzeichneten Stadtteil Lomba do Pinheiro führen – *die Stadtverwaltung die Meinung der ansässigen Bevölkerung nicht in Betracht* ziehe würde (vgl. ebd.). Auch in diesem spezifischen Fall lässt sich eine Parallele zu anderen Teilbereichen von Porto Alegre erkennen, denn dieses Phänomen der Entstehung privater Wohnkomplexe für die gehobene Mittelschicht ist heutzutage überall in der Kommune Porto Alegre zu finden⁶³⁹. Sie werden meist als sogenannte „Spezialprojekte“ (s.o.) behandelt und als solche werden sie auch vom CMDUA begutachtet. Insofern werden die Vertreter der Bewohner der betroffenen Planungsregionen gewissermaßen doch angehört, denn wie im Rahmen des speziellen Fallbeispiels Nr. 1 (Abschnitt 5.4.1) dargelegt wurde, fungiert dieser Beirat der Stadtentwicklung als eine demokratische Institution, in die jede der acht Planungsregionen je einen Vertreter der Bevölkerung entsenden kann. Die Begutachtung von Spezialprojekten ist letztendlich eine der zentralen Aufgaben des CMDUA. Dennoch, ob sich die Regionalbewohner dadurch ausreichend repräsentiert fühlen, ist wiederum eine andere Frage, auf die hier nicht eingegangen werden kann. Unabhängig von der Antwort auf diese Frage wurde allerdings weiter oben klargestellt, dass die Fraktion der Regierung in der Regel ihre Interessen in diesem demokratischen Gremium durchsetzt, so dass der CMDUA im Endeffekt gerade die politische Legitimierung anbietet, welche die Kommunalregierung für die Durchsetzung ihrer städtebaulichen Großprojekte benötigt.

Vor diesem Hintergrund ist das „*Gefühl von Machtlosigkeit*“ mancher Bürger gegenüber den ungleichen gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen – welche auch zur ausgeprägten asymmetrischen Entscheidungsstrukturen in der Politik führen –, zu verstehen. Kennzeichnend für diese ungleichen Verhältnisse und für dieses Gefühl von Machtlosigkeit sind z.B. folgende Auszüge von zwei Reden, welche bei einer öffentlichen Anhörung am 08. August 2007 gehalten wurden:

„(...) Ich möchte darum bitten, dass die Stadtratsmitglieder sich Gedanken über die Wohnräume dieser ärmeren Familien machen, denn ich spüre etwas, was

⁶³⁹ Abb. 24 (im Abschnitt 4.5.3.2) vermittelt z.B. einen Überblick über die wichtigsten Projekte dieser Art, welche sich im Jahr 2009 in der Planungs- oder Implementationsphase befanden.

alle Menschen von der Lomba do Pinheiro spüren: Die Armen, also wir, werden sicherlich sehr bald von hier wegziehen müssen, damit hier ein nobler Stadtteil entstehen kann. (...) [H]eißt das denn, dass wir von der Gesellschaft ausgeschlossen werden [müssen], damit wunderschöne Hochhäuser, große Wohneinheiten, hier entstehen können? (...) Nun, das ist ein Appell an den Gemeinderat: [Wir brauchen] Parzellierungen, [wir brauchen] Wohnbereiche für [Menschen mit] unteren Einkommen. Meine Damen und Herren, das ist gravierend! Das ist gravierend! Nächstes Jahr kommen die Kommunalwahlen, dann werden wir in die Augen derjenigen Kandidaten schauen, die sich um diese sozialen Fragen kümmern (...). (Frau L. A. G., Bewohnerin des Stadtteils Lomba do Pinheiro)⁶⁴⁰.

„(...) die Lomba do Pinheiro bleibt unverändert im gleichen Zustand: Diese Hauptstraße ist zwar asphaltiert worden, [aber] es existieren acht Kilometer von Straßen, die immer noch nicht asphaltiert sind. Und die Busse verkehren bei uns nur im Stundentakt. Und was ist mit der Wohnsituation der Leute? Wurde sie legalisiert? Nein! Es fehlt Wasser, Elektrizität, und es gibt keine Reglementierung (...). (Frau R.S., Bewohnerin des Stadtteils Lomba do Pinheiro)⁶⁴¹.

Es wird ersichtlich, dass diese betroffenen Bürger sich eindeutig nicht in der Rolle eines Entscheidungsträgers sehen. Im Gegenteil, sie erkennen eher, dass die relevanten Entscheidungen für ihre Wohnbereiche immer noch nach den traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie im Stadtparlament getroffen werden. Nicht aus Zufall „flehen“ sie fast um die Aufmerksamkeit der bei dieser öffentlichen Anhörung anwesenden Parlamentarier.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass diese Art von Kritiken und Anforderungen an die Kommunalregierung – meistens auch gefolgt von verzweifelten Appellen um Hilfe – keine Einzelfälle in Porto Alegre darstellen. Nicht selten wird bei den Veranstaltungen, in denen die Bewohner der „Vilas“ bzw. Favelas die Gelegenheit haben, sich öffentlich zu äußern, einem ähnlichen Muster gefolgt: Sie klagen oft wegen Langwierigkeit bei der Ausführung geplanter Maßnahmen, werfen der Regierung Untätigkeit vor und letztendlich bitten sie um die Hilfe der Regierung (d.h. von Angehörigen der Exekutive und Legislative). Dieser Ablauf ist symptomatisch für die Generalversammlungen des Bürgerhaushaltes und ist auch in anderen Arten von öffentlichen Veranstaltungen so anzutreffen, wie in diesem geschilderten Fall der öffentlichen Anhörung in der Region Lomba do Pinheiro am 08. August 2007. Ein ganz ähnliches und typisches Beispiel dafür zeigt auch das Protokoll einer weiteren öffentlichen Anhörung, welche am 23. April 2008 im Stadtteil Belém Novo stattgefunden hat⁶⁴². In seiner Rede beklagt ein Teilnehmer, dass die

⁶⁴⁰. Abzug von Ansprache in der öffentlichen Anhörung von 08. August 2007, zum Thema der Novellierung des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre (Übersetzung des Verf.). Das Protokoll dieser Anhörung ist online zur Verfügung unter: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/2007/08/24/005^aap.htm> (letzter Zugang: 11.10.2011).

⁶⁴¹ Abzug von Ansprache in der öffentlichen Anhörung von 08. August 2007, zum Thema der Novellierung des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre (Übersetzung des Verf.). Das Protokoll dieser Anhörung ist online zur Verfügung unter: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/2007/08/24/005^aap.htm> (letzter Zugang: 11.10.2011).

⁶⁴² Siehe dazu: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/2008/04/23/002apr.htm> (letzter Zugang: 18.10.2011), darin insbesondere die Reden von Herrn Dinar Melo (S. 2f) und von Frau Solange Oyarzabal (S. 3f).

regionale Bevölkerung zwar den Erfolg verbuchen könne, dass ihre Anforderungen in die Prioritätenliste des Bürgerhaushaltes aufgenommen, jedoch häufig nicht in die Tat umgesetzt werden⁶⁴³.

In einer ähnlich kritisch-analytischen Weise spricht auch ZELLHUBER (2006) – hier im Zusammenhang mit ihrer Analyse des Projektes *Lomba der Zukunft* und mit direktem Bezug auf die stadtplanerische Vorgehensweise der Kommunalregierung von Porto Alegre –, von der *Existenz zweier paralleler Strukturen*: Einerseits gibt es den Beteiligungsprozess, andererseits das formale Verwaltungshandeln. Die „Routine und der standardmäßige Ablauf“ des letzteren wird jedoch vom ersten nicht beeinflusst. Dies gilt (so die Autorin) insbesondere auch für die Beteiligung im Rahmen des Projektes *Lomba der Zukunft* (vgl. ebd. S. 208).

Diese Auffassung von ZELLHUBER (op cit) wird weitgehend auch vom Verfasser der vorliegenden Arbeit geteilt. Doch wie oben gezeigt, lässt sich annehmen, dass diese parallelen Strukturen, von denen hier die Rede ist, nicht nur im Fall des Projektes *Lomba der Zukunft* vorhanden sind, sondern diese auch bei anderen Projekten und in anderen Bezirken von Porto Alegre anzutreffen sind. In diesem Zusammenhang hatte ZELLHUBER etwas Wichtiges und zugleich Aufschlussreiches für einige Forschungsfragen der vorliegenden Arbeit übersehen, denn für sie repräsentiert der für die *Lomba do Pinheiro* entwickelte Beteiligungsprozess – trotz aller von ihr selbst festgestellten Schwachstellen und Kritikpunkte (s. o.) – „eine ‚Insellösung im Meer der Bürokratie‘“ (ZELLHUBER 2006, S. 251). Im Gegensatz zu ihr vertritt der Verfasser der vorliegenden Arbeit die Auffassung, dass im Fall des Projektes *Lomba der Zukunft* – welches heutzutage wie erwähnt in eine sog. „Operação Urbana Consorciada“ umgewandelt wurde – nicht die Rede sein kann von einer „Insellösung“. Wenn dieses Projekt im Zusammenhang mit anderen untersuchten Fallstudien analysiert und im gesamtstädtischen Planungssystem von Porto Alegre betrachtet wird, lässt sich feststellen, dass es sich hierbei um ein Projekt handelt, welches im Grunde genommen als ein „normaler Bestandteil“ des Ganzen zu sehen ist.

Insbesondere in Bezug auf den Aspekt der Bürgerbeteiligung bzw. der demokratischen Entscheidungsfindung ist es kaum möglich, beim Projekte *Lomba der Zukunft*, spürbare Veränderungen festzustellen, die es von anderen untersuchten Projekten unterscheidet. Dass die direkt betroffenen und andere interessierte Bürger in die Debatten involviert werden und sie dabei ihre Anliegen äußern dürfen, daran besteht kein Zweifel. Doch die wichtigsten Entscheidungen im Rahmen der

⁶⁴³ Darin heißt es z. B.: „Wir gehen zu den Versammlungen des Orçamento Participativo und schaffen es immer, in der ersten Priorität zu stehen. Doch die [notwendigen, finanziellen] Ressourcen stehen nur auf dem Papier (...). In diesem Sinne appellieren wir an die Stadtratsmitglieder (Vereadores) von Porto Alegre. Unser Ziel ist es, irgendetwas für Arado Velho [Stadtgebiet im Südteil der Kommune Anm. des Verf.] zu erreichen. Wir haben gravierende Probleme (...), welche auch auf unserer Tagesordnung stehen. Straßenbefestigung: Vor drei Jahren haben wir erreicht, dass uns [für Straßenbefestigung] ca. 650.000 Reais zugeteilt wurden, aber bis jetzt existiert kein Projekt (...). Nun: wir spielen hier doch die Rolle des Idioten (*bobo*), weil wir zwar immer gewinnen, aber nie etwas erhalten“. [= Auszug aus der Rede von Herr D. M., Bewohner von Porto Alegre. Ansprache in der öffentlichen Anhörung vom 23. April 2008 im Stadtteil Belém Novo zum Thema „Regionale Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen“ („Debate sobre os serviços públicos no bairro Belém Novo/Arado Velho“)]. Übersetzung des Verf.

analysierten Projekte und/oder Regierungsprogramme und auch im Rahmen aller untersuchten Beteiligungsverfahren (Stadtkongresse, Bürgerhaushalt, Erstellung und Novellierung des Stadtentwicklungsplanes, Projekte des Sozialwohnungsbaus, etc.) fallen meistens letztendlich im Gemeinderat von Porto Alegre und in bestimmten Fachabteilungen der exekutiven Gewalt⁶⁴⁴. Die Erarbeitung der Zonierungsplanung – sozusagen eines der wichtigsten „Zwischenprodukte“, welches bis dato im Rahmen des Projektes *Lomba der Zukunft* generiert wurde – ist hierfür ein ausschlaggebendes Beispiel, denn auch wenn manche Verfahren und Zwischenergebnisse dieser Planung in Bürgerversammlungen vorgestellt und diskutiert wurden, blieb die Beteiligung dabei letztendlich auf Konsultation beschränkt (vgl. ZELLHUBER 2006, S. 172).

Im Endeffekt fungieren die intensiven Debatten mit der Bevölkerung in Porto Alegre oft eher *„als Instrument der nachträglichen Legitimation und Akzeptanzbeschaffung“*⁶⁴⁵ (ZELLHUBER 2006, S. S. 199).

Ausgehend von den oben dargelegten Daten, Informationen und kritischen Abwägungen lässt sich abschließend feststellen, dass *vieles dafür spricht, dass die „Operação Urbana Consorciada“ (OUC) der Lomba do Pinheiro – das bis dato bedeutendste „Produkt“ des im Jahr 1999 im Stadtteil Lomba do Pinheiro initiierten partizipativen Planungsprozesses – demokratisch legitimiert ist.* Dennoch kann man nicht behaupten, dass dieses „Produkt“ (OUC) als Folge von Entscheidungen der betroffenen Bewohner der Lomba do Pinheiro anzusehen ist. Im Gegenteil sprechen viele der oben vorgelegten Daten und Informationen dafür, dass die bedeutendsten Maßnahmen, welche bis dato im Rahmen des untersuchten Stadtteilplanungsprozesses konkretisiert wurden, eher als Ergebnisse von politischen Entscheidungen zu sehen sind, die in den höchsten Gremien und Ämtern der Kommunalregierung getroffen wurden.

Geht man vorsichtig der Frage nach, *ob in diesem untersuchten Projekt eine andere „stadtplanerische Logik“ verfolgt wird als woanders in Porto Alegre*, findet man zwar hier und da einige Anzeichen für eine affirmative Antwort auf diese Frage, wie z.B. die weiter oben in Anlehnung an ZELLHUBER (2006) formulierten Annahmen, dass *die Beteiligung der Betroffenen an den Diskussionen zur Schaffung von stärkerer räumlicher Identität, von „Umweltbildung“, von Solidarität und „Wir-Gefühl“ geführt haben und u.a. auch eine Annäherung zwischen den Behörden und der Bevölkerung gefördert und das Selbstvertrauen der Teilnehmer gestärkt habe* (s.o.). Doch auf der anderen Seite wurde oben argumentiert, dass diese Annahmen nicht auf konkreten Fakten beruhen, sondern auf der subjektiven Wahrnehmung der involvierten Bürger. Hinzu kamen auch eine Reihe von gegensätzlichen Meinungsäußerungen und

⁶⁴⁴ Das Projekt *Lomba der Zukunft* fungiert offensichtlich auch als Bestandteil dessen, was in anderen Kapiteln dieser Arbeit als partizipative Gouvernamentalität bezeichnet wurde (siehe z.B. Abschnitt 4.4.3.2). Insbesondere in diesem analytischen Zusammenhang erscheint dieses Projekt innerhalb der Kommune von Porto Alegre keinesfalls als eine Ausnahme, sondern bestätigt eher die Regel.

⁶⁴⁵ Dieser wiedergegebene Satz von ZELLHUBER (op cit) wurde zwar verwendet, um die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens innerhalb der Projektes *Lomba der Zukunft* zu bezeichnen, doch er lässt sich in dem obigen Zusammenhang auch für viele andere untersuchte Projekte von Porto Alegre anwenden. Diese beschriebene Tatsache ist im Grunde bezeichnend für den gesamten Planungsprozess von Porto Alegre der letzten ca. 25 Jahre.

Feststellungen, welche diese zuerst erwähnten positiven Aspekte stark relativieren. Dazu zählen die Feststellungen, (a) dass eine starke *Machtasymmetrie* zwischen den Beteiligten besteht, (b), dass das *Expertenwissen* weiterhin gegenüber anderen Wissensformen bevorzugt wird und bei der Entscheidungsfindung dominiert und (c), dass die wirtschaftlichen Interessen gegenüber denen der normalen Bewohner überwiegen. Zudem bestehen auch Vorwürfe von *mangelnder Transparenz* bei dem Umgang mit relevanten Informationen, welchen auch nicht in gleicher Weise für alle Interessierten zugänglich sind. Der Regierung wird des Weiteren auch vorgeworfen, die *Autonomie der Beteiligten einzuschränken* und nicht zuletzt auch die *soziale Segregation* (z.B. durch die Genehmigung von privaten Wohnkomplexen für Angehörige gehobener sozialer Schichten) und damit verbunden auch das oben erwähnte Phänomen der „*expulsão branca*“ zu fördern.

Alle diese Merkmale führen nicht nur zu einer starken Relativierung der erwähnten positiven Aspekte, die von den Betroffenen genannt wurden, sondern sie führen auch zu der Überzeugung, dass das Stadtteilplanungskonzept der Lomba do Pinheiro nur vordergründig eine Abweichung zum gesamtstädtischen Planungssystem von Porto Alegre darstellt. In seinem Kern fungiert dieses Stadtteilplanungskonzept eher als ein symptomatischer Bestandteil der *partizipativen Governamentalität*, welche sich in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre entwickelt und während der 1990er-Jahre etabliert hatte und seitdem das Wesen der „demokratischen Regierungsführung“ bestimmt. Dementsprechend kann man sagen: Ohne „Partizipation“ ist es heutzutage kaum mehr möglich, politische Legitimation für die bedeutenden städtebaulichen Maßnahmen zu erhalten⁶⁴⁶. Vor diesem allgemeinen analytisch-theoretischen Hintergrund müssen letztendlich nicht nur das untersuchte Projekt *Lomba der Zukunft*, sondern auch die anderen Verfahren der Bürgerbeteiligung in Porto Alegre – nicht zuletzt auch das des Bürgerhaushaltes – betrachtet werden.

Im Verlauf dieses ausgehenden speziellen Fallbeispiels wurde eine Reihe von Fakten und Argumenten geliefert, die nicht nur Antwort auf die zu Beginn der in Abschnitt 4.5.2 formulierten Fragen geben, sondern sie fungieren letztendlich auch als „Stoff“ für die Antwort auf die **Forschungsfrage 1b**, welche bereits in der Einleitung dieser Dissertation formuliert wurde. Es geht dabei nämlich um die Frage, welche Art von (Stadt)Entwicklung in Porto Alegre gefördert wird. Doch die eigentliche Antwort auf diese Frage erfolgt erst im Abschnitt 4.7, im Zusammenhang mit der Interpretation der Ergebnisse von allen fünf empirischen Fallbeispielen.

Wichtig ist an diesem Punkt noch die Feststellung, dass die in diesem Kapitel vorgelegten Daten, Informationen und Argumente nicht ausreichend sind, um die **Arbeitshypothese Nr. 2** zu bestätigen. Diese beruht auf der Vermutung, *dass große Entwicklungsprojekte der Öffentlich-Privaten-Partnerschaften in erster Linie nicht der Integration unterprivilegierter sozialer Gruppen dienen, sondern eher dazu beitragen,*

⁶⁴⁶ Diese Feststellung steht nicht in Widerspruch zu dem, was weiter oben zur Materialisierung des Nachhaltigkeitsdiskurses behauptet wurde. Wie bereits klargelegt, ergänzen sich Nachhaltigkeitsdiskurs und Partizipationsdiskurs gegenseitig, während letzterer wiederum dem Prozess der partizipativen Governamentalität innewohnend ist: d.h. Partizipationsdiskurs ist untrennbarer Bestandteil dessen, was in dieser Arbeit partizipative Governamentalität bezeichnet wird.

diese Gruppen von ihren traditionellen Wohnräumen sowohl kurzfristig (direkt durch die Implementierung der Entwicklungsprojekte) wie auch langfristig (durch die Verteuerung bzw. Elitisierung der umliegenden Wohnbereiche) zu verdrängen. Wie oben gezeigt, wurde das Projekt *Lomba der Zukunft* zwar gesetzlich in eine sogenannte „*Operação Urbana Consorciada*“ umgewandelt und diese Art von „städtebaulichen Konsortien“ wird in der Regel im Rahmen von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften realisiert und wegen ihren bekannten Folgen – vor allem die Modernisierung der Stadt im Sinne einer „*Growth Maschine*“, dazu Abschnitt 2.3.2 – in der *spezifischen Literatur*⁶⁴⁷ sehr kritisch angesehen. Doch die OUC der *Lomba do Pinheiro* hatte sich bis zum Zeitpunkt der letzten Datenerhebung nicht als solche entfaltet. Es gibt (wie oben dargelegt) zwar Anzeichen von „Elitisierung“ einer Region, welche bis dato überwiegend von Angehörigen der unteren Sozialschichten bewohnt wird, und auch die Gefahr von Verdrängung ärmerer Bevölkerungsgruppen wird eindeutig von Befragten und Bewohnern erkannt. Nicht zuletzt sieht auch das oben erwähnte Kommunalgesetz Nr. 630, von 5. Oktober 2009 eine Vertikalisierung der Bebauung in mehreren Teilbereichen der *Lomba do Pinheiro* vor (siehe hierzu auch Anhang Nr. 4). In *Porto Alegre* geht diese Form des Stadtwachstums normalerweise mit Elitisierung einher, insbesondere wenn die Vertikalisierung durch die Errichtung von Hochhäusern seitens privater Investoren stattfindet und nicht durch Investitionen der öffentlichen Hand in Form von Sozialwohnungsbauprojekten.

In diesem Sinne ist die Sorge der Bewohner der *Lomba do Pinheiro* und die Angst vor dem Verdrängungsprozess gerechtfertigt. Dieses Risiko ist tatsächlich vorhanden. Dennoch ist ein solcher konkreter Verdrängungsprozess anhand der zur Verfügung stehenden Daten und Informationen noch nicht feststellbar. Sicher ist jedoch, dass die normale Bevölkerung von *Porto Alegre* bis heute noch nicht in der Lage gewesen ist, die massive Vertikalisierung in den von Immobilieninvestoren begehrten Stadtteilen zu verhindern. Dafür gibt es in *Porto Alegre* ausreichende Beispiele. Das Gebiet innerhalb des berühmten Straßenrings „*Terceira Perimetral*“ und auch die nördlich davon liegenden Stadtteile bis in der Nähe des internationalen Flughafens (siehe z.B.: Abb. 24) wurde bereits in den letzten 30 Jahren weitgehend dem Prozess der Vertikalisierung unterworfen, jeweils gefolgt von Elitisierung. Daher bleibt für die untersuchten Projekte festzustellen, dass sobald eine betroffene Region für den Immobilienmarkt an Attraktivität gewonnen hat und die privaten Investitionen dort spürbar zunehmen, sich quasi gleichzeitig auch automatisch das Risiko der Verdrängung eines Teils der dort lebenden Bevölkerung erhöht. Wenn nicht seitens der Regierung konsequent gegengesteuert wird, bleibt dieses Risiko latent. Immerhin bleibt für die Gruppen der unteren sozialen Schichten der *Lomba do Pinheiro* jedenfalls die Hoffnung, dass die als „*AEIS*“ (sog. *Áreas Especiais de Interesse Social*)⁶⁴⁸ zugewiesenen Wohnbereiche von der finanziellen Aufwertung, die normalerweise durch Investitionen in Infrastrukturen stattfindet, geschützt bleiben. Somit werden sie alleine durch Verteuerung der Grundstückspreise und der Wohnkosten nicht unbedingt verdrängt. In diesem Sinne bietet das oben erwähnte Kommunalgesetz einen Beitrag zum Schutz dieser Bevölkerungsgruppen, einfach

⁶⁴⁷ Siehe dazu z.B.: HEINZ (1998); MOULAERT et al (2001); MARICATO & FERREIRA (2002); FERREIRA (2003); ALMEIDA (2006); RIESCO (2006); COTA & COSTAS (2009).

⁶⁴⁸ „Stadtgebiete von sozialen Interessen“.

dadurch, dass einige Wohnbereiche als solche (AEIS) ausgewiesen sind. Darin lässt sich ein gewisser Unterschied zum traditionellen Planungsverständnis von Porto Alegre erkennen, doch dieser ist eher als eine allgemeine Tendenz in der Kommunalpolitik anzusehen und nicht als eine Besonderheit des untersuchten Stadtteilkonzeptes der Lomba do Pinheiro⁶⁴⁹. Selbst unter diesem spezifischen Aspekt bestätigt das untersuchte Projekt die allgemeinen Merkmale der gesamten aktuellen Kommunalpolitik von Porto Alegre, und das bestärkt die Annahme, dass die Beurteilung dieses Projekts im Kontext mit anderen laufenden Projekten der Kommunalregierung erfolgen muss. In diesem Sinne fungiert dieses vorliegende Fallbeispiel zum Stadtteilentwicklungskonzept der Lomba do Pinheiro als eine wichtige Ergänzung zu den Untersuchungen von ZELLHUBER (2006). Diese Autorin fühlt sich in einer ihrer zentralen Thesen bestätigt, dass die „eigentlichen Macht- und Entscheidungsstrukturen“, die in Porto Alegre vorhanden sind, sich nicht grundlegend verändert haben, auch nicht durch die intensive Einbeziehung der Betroffenen in die Debatten, welche beim Stadtteilentwicklungsprojekt der Lomba do Pinheiro stattfanden (vgl. ebd. S. 252). Dieser These ist anhand der im Rahmen dieses speziellen Fallbeispiels gelieferten Argumente nur zuzustimmen und sie lässt sich übrigens auch für alle anderen von Verfasser in Porto Alegre untersuchten partizipativen Prozesse anwenden. Damit dürften einige der weiter oben gestellten Fragen weitgehend beantwortet sein.

Die Frage nach der realen Möglichkeit der Entstehung einer Stadtentwicklung, welcher *ernsthafte partizipative Entscheidungsfindungen* zugrunde liegen, lässt sich wie folgt beantworten: Weder das Projekt *Lomba der Zukunft*, noch irgend ein anderes in dieser Dissertation untersuchtes Projekt eröffnet diese Perspektive. Wie oben bereits klargestellt, sind die wichtigsten Entscheidungen bezüglich des Planungsprozesses von Porto Alegre weiterhin Sache von Experten und/oder Regierungsmitgliedern. Damit wird auch die Frage beantwortet, ob im Rahmen des untersuchten Projektes konkrete Zeichen von einem „Bruch“ mit der dominierenden Planungstradition – in deren Rahmen bedeutende Entscheidungen „von oben“ getroffen werden – zu treffen sind?. Von „Bruch“ im diesem Sinne kann hier nicht die Rede sein. Und die letzte Frage, inwiefern die im Zusammenhang mit diesem untersuchten Projekt realisierten Maßnahmen dazu beitragen können, bestehende Machtstrukturen zu verändern, wurde bereits durch die oben wiedergegeben These von ZELLHUBER (2003, S. 255) beantwortet. Ergänzend dazu lässt sich behaupten, dass die Chancen von Veränderungen in dieser Hinsicht umso geringer sind, je mehr die Partizipation der Betroffenen als Mittel der Legitimation der von der Regierung vorgeschlagenen Maßnahmen eingesetzt wird, anstatt als Mittel einer ernsthaften Mitgestaltung der Politik und der Planungsmaßnahmen im eigentlichen Interesse der Direktbetroffenen und Nutzer.

Die allgemeine Forschungsfrage, *inwiefern in Porto Alegre in den Bereichen der Stadtplanung und Stadtverwaltung „andere“ Wege beschrritten werden als in anderen brasilianischen Städten vergleichbarer Größe*, lässt sich allein ausgehend von den

⁶⁴⁹ Das Kommunalgesetz Nr. 624 von 25. Juni 2009 (Lei Complementar nº 624, de 25 de Junho de 2009), weist zum Beispiel 28 AEIS in verschiedenen Bezirken von Porto Alegre zu (siehe dazu Diário Oficial de Porto Alegre vom 29. Juni 2009, S 2f) (http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dopa/usu_doc/junho2009_29junho09.pdf; Download: 20.10.2011).

Informationen dieses speziellen Fallbeispiels nicht beantworten. Dennoch spricht die Umwandlung des Projektes *Lomba der Zukunft* in eine „*Operação Urbana Consorciada*“ – und auch weiteren im Rahmen der anderen Fallbeispiele erfassten Merkmalen des Planungsprozesses von Porto Alegre – eher dafür, dass Porto Alegre bei seinen Planungs- und Verwaltungsprozessen sehr ähnliche Wege beschritten hat wie auch alle anderen brasilianischen Städte vergleichbarer Größe. Auf diesen Punkt wird auch in den weiteren Fallbeispielen näher eingegangen.

4.5.3. Fallbeispiel 3: Partizipation in der Politik des sozialen Wohnungsbaus am Beispiel des Programms PIEC und weiterer Großprojekte zur Sanierung von Favelas

4.5.3.1. PIEC-Programm, sozialer Wohnungsbau und Bürgerbeteiligung

Eine Einführung in die Thematik des sozialen Wohnungsbaus: Von Tatsachen zur politischen Rhetorik und zurück zu den kritischen Annahmen

Sozialer Wohnungsbau ist in Brasilien gleichsam ein Pflichtthema für alle Wissenschaftler, die im übergeordneten und interdisziplinären Bereich der Stadtforschung arbeiten. Es ist deshalb nicht überraschend, dass die Literatur zu diesem „speziellen“ Thema kaum noch überschaubar ist.⁶⁵⁰ Das starke Interesse an dieser Thematik hängt allerdings damit zusammen, dass die Probleme in Bezug auf die „*Stadtfrage*“ bzw. auf die „*Wohnfrage*“ in Brasilien zwar seit langem bekannt sind (dazu z.B. SOUZA 1993, S. 72f), es bis heute jedoch nicht gelang, sie in der Praxis in den Griff zu bekommen. Das Thema sozialer Wohnungsbau wurde vor allem im letzten Jahrzehnt von zahlreichen Autoren auch mit direktem Bezug auf die spezielle Frage der Bürgerbeteiligung untersucht.⁶⁵¹ Sowohl in dieser Literatur wie auch in bestimmten Fachberichten (z.B. Fundação João Pinheiro 2002 und 2004 sowie Ministério das Cidades 2004a, 2004b und 2004c) werden Themen wie Wohnungsnot und „illegale“ Siedlungen als zentrale Probleme benannt, welche sowohl den Regierungen – in allen Verwaltungsebenen – wie auch sozial engagierten Bürgern Sorgen bereiten und zugleich auch als Stoff für politische Auseinandersetzungen, insbesondere auf der kommunalen Ebene, dienen.

Diese ersten speziellen Programme zur Bekämpfung der Wohnungsnot und von „Illegalität“ im Wohnungsbaubereich wurden in Brasilien bereits vor 100 Jahren begonnen.⁶⁵² Doch vor allem in den 1960er und 1970er Jahren wurden sie in großem Umfang initiiert. Diese speziellen Programme wurden von mehreren brasilianischen

⁶⁵⁰ Unter anderem haben folgende Autoren dieses Thema in Brasilien aus unterschiedlichen Perspektiven untersucht: MERTINS (1987); RIBEIRO (1987), FONTES & COELHO (1989); CHAFFUN (1996); RIBEIRO & AZEVEDO (1996); TASCHNER (1996); BONDUKI (1997); MARICATO (1997b); ROLNIK (1997); CARDOSO (2001); FERNANDES (2001); CYMBALISTA & MOREIRA (2006); FAGNANI (2006); ROLNIK et al (2006); FIX & ARANTES (2009).

⁶⁵¹ Siehe beispielsweise CARVALHO (1999); ROLNIK & PINHEIRO (2004); CYMBALISTA (2006); LOPES & RIZEK (2006); CYMBALISTA & SANTORO (2007); SOUZA (2007a).

⁶⁵² In einer jüngst von der brasilianischen Zeitung „O Globo“ eingerichteten Internetseite lässt sich ein interessanter historischer Überblick über die ersten Projekte des sozialen Wohnungsbaus in Rio de Janeiro gewinnen (<http://oglobo.globo.com/rio/info/conjuntos-habitacionais/>; letzter Zugang. 26.10.2011).

Forschern untersucht und dabei auch heftig kritisiert (vgl. z.B. AZEVEDO 1996, FAGNANI 2006 sowie CYMBALISTA & MOREIRA 2006). Letztgenannte Autoren kritisieren die bereits implementierten Programme des sozialen Wohnungsbaus der brasilianischen Regierungen vor allem wegen der Tatsache, dass sie nicht wirklich dazu gedient hätten, bekannte Probleme in den Städten effektiv zu bekämpfen.⁶⁵³

Obwohl sozialer Wohnungsbau in Brasilien als *Teil der Sozialpolitik* zur Bekämpfung von Armut und ggf. auch zum Transfer von Reichtum *zu verstehen ist und sogar als ein soziales Recht gesetzlich verankert wird*⁶⁵⁴ werfen Kritiker den Regierungen vor, mittels ihrer Programme des sozialen Wohnungsbaus eher die soziale Segregation und auch die Konzentration von Reichtum in den Händen von Angehörigen der wohlhabenden sozialen Schichten gefördert zu haben. Um dieses Phänomen zu bezeichnen, wurde von einigen brasilianischen Autoren der Begriff der „*umgekehrten Umverteilung von Reichtum*“ („*redistribuição de renda às avessas*“) geprägt (AZEVEDO 1996 und CYMBALISTA & MOREIRA 2006). Der Soziologe und Partizipationsforscher Luciano Fedozzi behauptet sogar, dass die Wohnungspolitik der brasilianischen Regierungen im Laufe der Zeit allmählich in eine Finanzpolitik transformiert worden sei (FEDOZZI 2000a, S. 27). Dieser Auffassung zufolge ist der soziale Charakter der Politik des sozialen Wohnungsbaus abhanden gekommen und die damit verfolgten Ziele sind nur noch wirtschaftlicher Natur. Diese Position findet auch bei anderen brasilianischen Autoren Unterstützung. PEREIRA (1990, S. 18) äußert in einem ähnlichen Zusammenhang:

„Die brasilianischen Normen zur Wohnungspolitik wurden immer von Gruppen beeinflusst, die sehr mit dem Immobilienkapital verbunden sind. Selbst die Gründung der Banco Nacional de Habitação (BNH) im Jahr 1964, ein Grundstein in der Wohnungsbaupolitik, stellt eine Marktlösung (solução de mercado) dar, in deren Rahmen diese Bank immer Gewinne erzielen sollte“.

Andere Vorwürfe beziehen sich auf die „Partei-Politisierung“ der Politik des sozialen Wohnungsbaus. In diesem Zusammenhang behauptet ein bekannter Politologe aus Porto Alegre:

„Lange Jahre waren die Entscheidungen über Wohnungsbaupolitik in den Händen des Staates konzentriert. Doch diese Politik war nicht öffentlich [z.B.] in dem Sinne, dass dabei ein öffentlicher Raum für deren Ausarbeitung gegründet worden wäre. Sie war daher nie öffentlich, sondern vielmehr parteipolitisch (politiqueira) und autoritär (...)“ (BAIERLE 1992, S. 38-39).⁶⁵⁵

⁶⁵³ Schätzungen zufolge fehlen in Brasilien 7-8 Millionen Wohnungen (NALIN 2007, S. 35). Die Familien, die am meisten von diesem Wohnungsmangel betroffen sind, sind diejenigen, die weniger als drei Mindestlöhne verdienen. Etwa 80% der fehlenden Häuser sollten gerade für diese geringverdienenden Familien gebaut werden (ebd.). Dieses Wohndefizit ist zudem räumlich sehr ungleichmäßig verteilt (vgl. SAULE JÚNIOR & CARDOSO 2005, S. 136).

⁶⁵⁴ In Artikel 6 der brasilianischen Verfassung wird „Wohnung“ – neben Erziehung, Gesundheit, u.a. – als Bürgerrecht (*direito social*) dargestellt. Zu einer ausführlichen Darlegung zu diesem Thema siehe vor allem SAULE JÚNIOR & CARDOSO (2005). Für einen Überblick siehe Ministério das Cidades et al (2010).

⁶⁵⁵ Freie Übersetzung des Verf.

„*Política politqueira*“ bedeutet, unter anderen, dass das Thema sozialer Wohnungsbau von Politikern instrumentalisiert werden kann, um im Rahmen von Wahlkämpfen politische Gewinne zu erzielen.⁶⁵⁶

Schon vor diesen zuletzt genannten Autoren schrieb auch der brasilianische Sozialwissenschaftler Rubens G. Oliven zum Thema der Wohnungsbaupolitik im brasilianischen Kontext:

„[I]n Brasilien ist die Wohnungspolitik stark in ein Netz von formellen und informellen Beziehungen verwickelt, in dem auch Strategien entstehen, die stark auf manipulativen Verfahren beruhen. Die unterschiedlichen Typen von Manipulation (...) widerspiegeln die Besonderheiten der gegebenen sozialen Ordnung (OLIVEN 1988, S. 114).⁶⁵⁷

Nach obigen Auffassungen waren es nicht die kollektiven Interessen von betroffenen Bewohnern oder Zielgruppen, die bei der Realisierung von Projekten des sozialen Wohnungsbaus im Mittelpunkt standen, sondern eher Interessen parteipolitischer und/oder wirtschaftlicher Natur.

Hat sich die Situation im Verlauf des Demokratisierungsprozesses grundlegend verändert? Und wie sieht die beschriebene Situation auf der kommunalen Ebene von Porto Alegre heutzutage aus? Insbesondere auf diese zuletzt gestellte Frage wird das Augenmerk im Rahmen dieses speziellen Fallbeispiels gerichtet. Dabei werden allerdings überwiegend Projekte des sozialen Wohnungsbaus berücksichtigt, die ab den 1990er Jahren entstanden sind und die sich zum Teil heute noch in der Durchführungsphase befinden.⁶⁵⁸

Ähnlich wie in anderen Großstädten und Verwaltungsebenen Brasiliens wurde das Thema sozialer Wohnungsbau auch in Porto Alegre – und nicht zuletzt auch unter dem Aspekt der Beteiligung der Bürger an der Entscheidungsfindung – bereits von vielen Forschern untersucht.⁶⁵⁹ Die meisten dieser Studien gelangen zu der Auffassung, dass *in der Vergangenheit* in Porto Alegre ein ähnlicher Weg verfolgt wurde wie an anderen Orten in Brasilien. Das heißt, auch hier stimmten die im Rahmen von städtebaulichen Maßnahmen und der Wohnungsbaupolitik verfolgten Ziele nicht mit den primären Interessen der direkt betroffenen Bürger überein,

⁶⁵⁶ Eine ähnliche Auffassung wie BAIERLE (1992) vertritt auch CUNHA (1993) in seiner kritischen Analyse zum Fall der Politik des sozialen Wohnungsbaus von Belo Horizonte (siehe insbesondere S. 139).

⁶⁵⁷ Freie Übersetzung des Verf.

⁶⁵⁸ Auch wenn der Verfasser nur aktuelle Projekte untersucht hat, wird dennoch der politische Kontext früherer Zeiträume berücksichtigt (siehe in dieser Hinsicht z.B. Unterkapitel 4.2). Vgl. dazu insbesondere auch die Publikationen von FERRETTI 1984; MONTEIRO 1995; ALFONSIN 2000, S. 52f sowie SOUZA, A. 2008). In der erwähnten Literatur finden sich zahlreiche Informationen zu früheren städtebaulichen Interventionen, die in Porto Alegre realisiert wurden und in deren Rahmen Favelas saniert wurden. All diese Literatur und Informationen bereichern die Datengrundlage der vorliegenden Arbeit und dienen dem Vergleich früherer mit aktuellen Projekten des sozialen Wohnungsbaus in Porto Alegre.

⁶⁵⁹ Siehe u.a. FERRETTI (1984); BAIERLE (1992, 1994 und 2005a); ALFONSIN (2000); KONZEN (2000); FREUT (2004); POLIS (2004a und 2004b); HILGERT (2005), BORBA (2007); NALIN (2007); ROCHA (2007) sowie MIRON (2008).

sondern es ging oft darum, die Stadt zu modernisieren, um sie für wirtschaftliche Investitionen „fit zu machen“.⁶⁶⁰

Die Abhandlungen von ALFONSIN (2000) und BAIERLE (1992 und 1994) unterstützen ebenfalls die obige Auffassung. Doch diese beiden Autoren sowie auch andere, wie Equipe Rede Habitat/Porto Alegre (2003) und SILVA, J. (2005), verteidigen in ihren Arbeiten auch *die These, dass in den 1990er Jahren eine grundlegende Wende in der kommunalen Wohnungsbaupolitik von Porto Alegre stattgefunden habe*. Vor allem die Architektin und Forscherin Betânia M. Alfonsin aus Porto Alegre hat dazu beigetragen, dass diese These in Brasilien weite Verbreitung findet, nicht zuletzt mittels Veröffentlichungen und Forschungsberichten, die von der Autorin selbst (in Kooperation mit anderen Autoren) verfasst wurden.⁶⁶¹ Die wissenschaftliche Grundlage für diese These liegt selbst in der akademischen Arbeit dieser zuletzt genannten Autorin, in deren Rahmen sie oft von „paradigmatischem Bruch“ (*ruptura paradigmática*) in der Politik des sozialen Wohnungsbaus von Porto Alegre spricht (dazu ALFONSIN 2000, S. 19, 85, 127, 152, 176, 189, 196, 201, u.a.). Auf Seite 198 heißt es etwa:

*„(...) indem die Regulierung des Grundbesitzes (regularização fundiária) als zentrale Achse der Wohnungspolitik von Porto Alegre festgelegt wurde, wurden die politischen Strategien des Wegschauens und der Vertreibung letztendlich aufgegeben. Diese Strategien (...) haben noch bis zum Ende dieses ausgehenden Jahrhunderts die kommunale Wohnungspolitik verunsichert“.*⁶⁶²

Nicht weit von dieser These von ALFONSIN (2000) liegt auch die Auffassung von Equipe Rede Habitat/Porto Alegre (2003), wo unter anderem behauptet wird:

*Seit der Übernahme der kommunalen Regierung durch die Frente Popular [d. h. die linksorientierte Parteienkoalition mit der Arbeiterpartei PT an der Spitze – Anm. d. Verf.] im Jahr 1990 erlebte die Wohnungspolitik eine radikale Wende, im Vergleich zu den ehemaligen politischen Strategien, die in der Kommune [Porto Alegre] (...) verfolgt wurden. Die alten Strategien hatten gemeinsam, dass sie die sozial-räumliche Segregation gefördert haben (Equipe Rede Habitat/Porto Alegre 2003, S. 132).*⁶⁶³

Untersucht man tiefgreifend die politischen Maßnahmen, welche die Wohnräume der unterprivilegierten Bewohner von Porto Alegre betreffen, gelangt man eher zu einer ganz anderen Auffassung. *Im Gegensatz zu den oben dargestellten Behauptungen von ALFONSIN (2000, S. 198) wurde in Porto Alegre bis heute noch nicht komplett aufgehört, die armen Bewohner in die Peripherie „zu vertreiben“*. Es gilt zwar als politische Richtlinie, dass bei städtebaulichen Maßnahmen, die eine Beseitigung von Slums beinhalten – und dabei auch die Umsiedlung der Bewohner implizieren – die betroffenen Bewohner bevorzugt in der Nähe ihrer ursprünglichen Wohnorte

⁶⁶⁰ Für weitere Informationen in dieser Hinsicht siehe Abschnitt 4.2. Vgl. dazu auch MONTEIRO (1995) und PESAVENTO (1996).

⁶⁶¹ Beispiele von bekannten Publikationen, in denen ALFONSIN und anderen Autoren die obige Auffassung vertreten, sind: ALFONSIN (2003a); ALFONSIN (2003b); ALFONSIN et al. (2003); ALFONSIN et al. (2006).

⁶⁶² Freie Übersetzung des Verf.

⁶⁶³ Freie Übersetzung des Verf.

unterbracht werden sollen. Doch das ist keine typische Besonderheit von Porto Alegre, sondern diese *Leitlinie* gilt seit langem für ganz Brasilien.⁶⁶⁴

Die empirischen Ergebnisse der vorliegenden Arbeit werden zeigen, dass diese These von ALFONSIN (2000) *über einen „paradigmatischen Bruch“ in Porto Alegre* sehr fragwürdig ist, nicht zuletzt weil sie kein festes Fundament hat. Fragwürdig ist auch die oben wiedergegebene Auffassung von Equipe Rede Habitat/Porto Alegre (2003, S. 132). Nach Ansicht des Verfassers fehlen jegliche empirischen Elemente, welche die Rede von einer „*radikalen Wende*“ in der Politik des sozialen Wohnungsbaus von Porto Alegre rechtfertigen könnten.

Kritisch und skeptisch zu betrachten sind außerdem pauschalisierte Behauptungen wie diejenigen, die bis vor kurzem im *Regierungsbericht*⁶⁶⁵ zur Frage des sozialen Wohnungsbaus von Porto Alegre (PMPA/DEM HAB 2009) verbreitet wurden. Darin heißt es unter anderem:

„Durch das Programm zur Regulierung des Bodenwesens [Programa de Regularização Fundiária – PRF] wurde die Regulierung besetzter Grundstücke ermöglicht und dabei gewährleistet, dass die Bewohner in ihrer ursprünglichen Region bleiben“ (PMPA/DEM HAB 2009, S. 34).

Suggeriert wird in diesem Dokument der Stadtverwaltung von Porto Alegre und DEM HAB auch, dass *sozialer Wohnungsbau eine Priorität der Kommunalregierung sei*, nicht zuletzt weil dieses Thema im Rahmen des Bürgerhaushaltes gegenüber anderen Themen bevorzugt wird (vgl. ebd. S. 47). Darüber hinaus wird behauptet, dass die Politik des sozialen Wohnungsbaus von Porto Alegre auf den drei Säulen „*nachhaltige Stadtentwicklung, soziale Inklusion und Bürgerbeteiligung*“ beruht (ebd. S. 35).

Das Thema Bürgerbeteiligung taucht hier neben dem bekannten Schlagwort *soziale Inklusion* und auch neben dem Modebegriff der *Nachhaltigkeit* auf. Wie *partizipativ* und *inklusiv* die Politik des sozialen Wohnungsbaus von Porto Alegre in der Praxis wirklich ist, darauf wird im Rahmen dieses speziellen Fallbeispiels noch näher eingegangen.

Ausgehend von den eigenen Beobachtungen und von den im Rahmen der empirischen Erhebungen gesammelten Daten und Informationen und auch basierend auf Forschungsergebnissen etwa von KONZEN (2000), FURTADO (2003) und MIRON (2008) – die ebenfalls das Thema sozialer Wohnungsbau kritisch untersucht

⁶⁶⁴ Im Fall von Porto Alegre wurde der Verfasser im Rahmen der vielen Gespräche und Interviews mit Behörden und Regierungsmitgliedern informiert, dass gemäß der politischen Leitlinie die betroffene Bevölkerung im Fall von Umsiedlungen nicht weiter als einen Kilometer vom ursprünglichen Wohnort entfernt neu angesiedelt werden sollte. Diese Arten politischer Leitlinien werden allerdings weder in Porto Alegre noch woanders in Brasilien immer befolgt (s.u.).

⁶⁶⁵ Der Titel dieses Berichtes („Plano Municipal de Habitação de Interesse Social“) deutet darauf hin, dass es sich dabei um einen Plan für den Sozialen Wohnungsbau von Porto Alegre handelt. Inhaltlich stellt diese Publikation jedoch vielmehr eine einfache Diagnose der aktuellen Situation der nicht regulierten Siedlungen von Porto Alegre dar, wobei die Statistiken über existierenden Favelas und die Anzahl der dort lebenden Bevölkerung nicht auf dem Stand von 2009 basieren, sondern (so Informationen von Interviewpartnern aus Regierungskreisen) auf partiellen Erhebungen, die von Mitarbeitern der Stadtverwaltung in den Jahren 2003 und 2005 durchgeführt wurden.

haben – lässt sich schließen, dass vieles von dem, was in Anlehnung an ALFONSIN (2000), Equipe Rede Habitat/Porto Alegre (2003) und auch an PMPA/DEM HAB (2009) behauptet wurde, eher als Wiedergabe politischer Rhetorik anzusehen ist. Diese Rhetorik, die Porto Alegre zu einem (vermeintlichen) Modell im Bereich der Politik des sozialen Wohnungsbaus erhoben hat, ist heute weitverbreitet und spiegelt sich in den Veröffentlichungen vieler brasilianischer Autoren wider.⁶⁶⁶

Im Gegensatz zu der oben präsentierten These von ALFONSIN (2000) und von Equipe Rede Habitat/Porto Alegre (2003), die eine *radikale Wende* in der Politik des sozialen Wohnungsbaus postuliert, wird in dieser Arbeit im Folgenden aufgezeigt, dass die Politik des sozialen Wohnungsbaus in Porto Alegre bei der Realisierung deklarerter Ziele bis heute sehr ineffektiv geblieben ist. Es wird darüber hinaus aufgezeigt, dass die „effektivsten“ städtebaulichen Maßnahmen (gemessen an der Anzahl fertiggestellter Wohnungen) im Bereich der Schaffung von Sozialwohnungen und den damit verbundenen Sanierungen und der Beseitigung von Favelas nicht tatsächlich Teil einer kommunalen Politik des sozialen Wohnungsbaus sind. Anders ausgedrückt: *Die darin verfolgten Ziele sind nicht als Bestandteil einer Sozialpolitik zu erkennen, sondern vielmehr – und ähnlich wie in der Vergangenheit –, als Teil einer Strategie der Modernisierung der Stadt, in Übereinstimmung mit wirtschaftlichen Interessen.*

Im Rahmen dieses speziellen Fallbeispiels werden Daten, Informationen und Argumente vorgelegt, welche dazu dienen sollen, die in der Einleitung der vorliegenden Arbeit formulierte sekundäre **Arbeitshypothese Nr. 3** zu überprüfen. Diese Hypothese beinhaltet unter anderem die Annahme, *dass trotz Einbeziehung der Bürger in die politischen Diskussionen (z.B. im Zusammenhang mit Konferenzen, Bürgeranhörungen und Bürgerhaushalt) die Entscheidungen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus weiterhin von Vertretern der Regierung getroffen werden. Des Weiteren wird dabei auch davon ausgegangen, dass Bürgerbeteiligung – und dies nicht nur im Bereich der Politik des sozialen Wohnungsbaus von Porto Alegre – in vielen Fällen in erster Linie dazu dient, politischen Konsens und Legitimation zu fördern, rund um städtebauliche Interventionsmaßnahmen, die allerdings „von oben“ gesteuert werden und außerdem nicht die primären Interessen der betroffenen Bevölkerungsgruppen widerspiegeln.*

Die Wohnungsfrage als „dringendes Problem“ und Bürgerbeteiligung als Säule der Politik des sozialen Wohnungsbaus in Porto Alegre

“Die Politik des sozialen Wohnungsbaus der dritten Amtsperiode der Administração Popular hatte in der Bürgerbeteiligung (participação popular) eine ihrer grundlegenden Säulen” (SILVA 2000, S. 155).

Die im Folgenden präsentierten Daten und Informationen stammen größtenteils aus direkt vor Ort durchgeführten empirischen Erhebungen und Beobachtungen⁶⁶⁷. Bei

⁶⁶⁶ Siehe z.B. CYMBALISTA (2000); SILVA (2000); POLIS (2004a u. 2004b); BORBA et al (2007); u.a.

⁶⁶⁷ Im Zuge der Feldforschungen wurden u.a. Kartierungen und Befragungen zu laufenden lokalen Projekten des sozialen Wohnungsbaus gemacht. Des Weiteren wurden auch zahlreiche Exkursionen durch die Favelas von Porto Alegre realisiert – oftmals begleitet von Mitarbeitern des Bürgermeisters. In der Regel war der amtierende Bürgermeister auch selbst dabei. Ein Teil der Besuche in den

seiner Analyse stützt sich der Verfasser allerdings auch auf bestehende Untersuchungen zu den berücksichtigten Projekten. Zu den wichtigsten aktuellen Untersuchungen, welche einen direkten Bezug zu diesem vorliegenden speziellen Fallbeispiel haben, gehören die akademischen Arbeiten von MIRON (2008) und NALIN (2007). Eine weitere sehr interessante Quelle dazu ist die Arbeit von FURTADO (2003): Dieser Autor hat Transformationsprozesse im Einzugsbereich des PIEC-Programms untersucht, und zwar noch zu einer Zeit, bevor dieses Programm im heutigen Format konzipiert wurde (mehr dazu weiter unten).⁶⁶⁸

Das oben wiedergegebene Zitat von SILVA (2000, S. 155) enthält die Aussage eines ehemaligen Sekretärs für sozialen Wohnungsbau in Porto Alegre, der auch vom Verfasser im Jahr 2004 interviewt wurde (s.u.). Darin wird das *Thema Bürgerbeteiligung* eindeutig als ein grundlegender Bestandteil der Politik des sozialen Wohnungsbaus der Stadt hervorgehoben. Eine ähnliche Position wie die von SILVA (2000) wird auch in der aktuellen Kommunalregierung von Porto Alegre vertreten (vgl. PMPA/DEM HAB 2009, S. 35). Das heißt, auch nach außen – und nicht nur in den lokalen Diskussionen mit den betroffenen Bürgern – stellen Politiker aus Porto Alegre die *Bürgerbeteiligung als ein zentrales Anliegen der Kommunalpolitik* dar.

Bei den Interviews mit amtierenden Politikern von Porto Alegre wurde vom Verfasser u.a. nach den „*dringendsten Problemen*“ gefragt, die in Porto Alegre – nach Ansicht der Interviewpartner und zur Zeit der Interviews – politische Priorität haben sollten. Im Bezug auf diese Frage meinte der damalige Planungssekretär C. E. Vieira:

„Ohne Zweifel ist die Wohnungsfrage eines der dringendsten Probleme von Porto Alegre. Es handelt sich dabei sogar um ein Problem, das auch von den Bürgern im Rahmen des Bürgerhaushalts erkannt wird. Vor allem dort fordern sie oft politische Lösungen dazu (...).“⁶⁶⁹

Favelas wurde noch in der zweiten Hälfte des Jahres 2003 und ersten Hälfte des Jahres 2004 gemacht, als João Verle Bürgermeister war. Die Kartierungen und die letzten Datenerhebungen wurden dagegen erst im Jahr 2007 realisiert (mehr dazu im Abschnitt 4.1.1).

⁶⁶⁸ Doch die Autoren der genannten Arbeiten kommen teilweise zu anderen Ergebnissen als der Verfasser der vorliegenden Arbeit. Sowohl NALIN (2007) wie MIRON (2008) legen z.B. großen Wert auf die Anzahl von Programmen des sozialen Wohnungsbaus. MIRON (2008) geht außerdem davon aus, dass der Bürgerhaushalt von Porto Alegre eine entscheidende Rolle in der kommunalen Politik des sozialen Wohnungsbaus spielt, indem die darin beteiligten Bürger über die politischen Prioritäten der Kommunalregierung bestimmen würden. Für den Verfasser der vorliegenden Arbeit jedoch sind nicht die Anzahl von Programmen oder die darin deklarierten Ziele ausschlaggebend, sondern vielmehr die eigentlichen Ergebnisse der untersuchten Politik des sozialen Wohnungsbaus, wobei hier auch eventuelle Zusammenhänge zu den dominierenden politischen Interessen berücksichtigt werden. Von großer Bedeutung für den Verfasser ist dabei auch die Frage, ob die betroffenen Gruppen wirklich in die Lage versetzt werden, im Rahmen bestehender Programme ihre Interessen durchzusetzen. Anders als bei MIRON (2008) wird hier nicht davon ausgegangen, dass die Bürger im Rahmen des Bürgerhaushalts über die Prioritäten der Kommunalregierung bestimmen, sondern in den bedeutendsten Fällen diese „Prioritäten“ nur politisch legitimieren (vgl. dazu Unterkapitel 4.6).

⁶⁶⁹ Interview geführt am 26. Februar 2004.

Ein weiteres „dringendes Problem“, das vom Planungssekretär genannt wurde, war die *zu hohe Bauverdichtung* bestimmter Stadtbereiche von Porto Alegre.⁶⁷⁰

In einem weiteren Interview mit dem damals amtierenden Bürgermeister J. Verle nannte dieser bei der Beantwortung der oben formulierten Frage drei Planungsbereiche, in denen seiner Meinung nach prioritäre politische Maßnahmen greifen sollten: *Gesundheit, Erziehung und Sozialwohnungen*.

Diese beiden Interviewpartner (bzw. Regierungsmitglieder) erkannten also die „*questão habitacional*“⁶⁷¹ als ein „Problem“, das dringend Lösungsansätze seitens der Politik verlangt.

Bei diesen zwei Interviews wurde auch das Thema Bürgerbeteiligung oft angesprochen, bspw. bei der Frage: *Welche politischen Veränderungen traten in Porto Alegre beim politischen Wechsel im Jahr 1989 ein und welche Folgen hatten sie für die Stadt in der Gegenwart?* antwortete der amtierende Bürgermeister:

*Die zentrale Veränderung, die von der damals neugewählten Regierung eingeführt wurde, betrifft die Bürgerbeteiligung, das heißt, die Möglichkeit, die den Bürgern gegeben wurde, mit der Regierung über die prioritären Investitionen zu diskutieren. Es wird sowohl über die Einnahmen wie auch über die Ausgaben der Kommune diskutiert. Wir haben eine Finanzreform durchgeführt, und als Folge der von den Bürgern erhobenen Forderungen hat sich die Stadt verändert. Vor allem diejenigen Bürger, die in der Peripherie der Stadt leben und zur sozial schwachen Schicht zählen, fordern Maßnahmen und Leistungen für ihre Wohnbereiche.*⁶⁷²

Das Thema Bürgerbeteiligung bei der Entscheidungsfindung im Bereich der Politik des sozialen Wohnungsbaus wurde vor allem im Interview mit dem damaligen Wohnungsbausekretär F. J. H. da Silva vertieft diskutiert. Er wurde darum gebeten darzulegen, *in welcher Art und Weise die betroffenen Zielgruppen am Prozess der Entscheidungsfindung im Rahmen der Politik des sozialen Wohnungsbaus einbezogen werden*. Gefragt wurde Herr da Silva auch nach den bedeutendsten Formen und/oder Verfahren der *Einbeziehung der Betroffenen in die Planung und Entscheidungsfindung*. Da hierbei das zentrale Thema der vorliegenden Arbeit angesprochen wurde, wird im Folgenden ein Teil der Darlegungen von Herrn da Silva ausführlich wiedergegeben:

„Bürgerbeteiligung ist das Markenzeichen der Politik, die wir in der ganzen Kommune durchführen, und insbesondere auch im Bereich der Politik des sozialen Wohnungsbaus. Es handelt sich dabei um eine reale, konkrete und effektive Bürgerbeteiligung, die in allen Phasen der Politik existiert. Genehmigungen im Bereich der Politik des sozialen Wohnungsbaus unterliegen der Bürgerbeteiligung: Das heißt, die Gestaltung der Programme, die Frage nach dem Ort der Maßnahmen, die allgemeinen Kriterien der Grundbesitzpolitik, die

⁶⁷⁰ Dieses Thema der Verdichtung der Stadt wird im Zusammenhang mit dem speziellen Fallbeispiel Nr. 4 behandelt.

⁶⁷¹ Auf eine Abhandlung zum Begriff der *Questão Habitacional* wird hier bewusst verzichtet. Die Erklärung und Diskussion dieses Begriffes aus theoretischer Sicht im brasilianischen Kontext fällt mit dem Begriff der „*Questão Urbana*“ zusammen. Dieser wird in der Dissertation von SOUZA (1993, insbesondere S. 72f) ausführlich dargelegt.

⁶⁷² Interview geführt am 26. Februar 2004.

Bestimmung der Prioritäten innerhalb der Programme für die Sanierung konsolidierter Areale etc. – all diese Maßnahmen unterliegen der direkten Beteiligung der betroffenen Bürger. Diese direkte Bürgerbeteiligung findet in verschiedenen Institutionen statt: im Rahmen der bereits realisierten zwei Konferenzen für Wohnungsfragen, in den speziellen Versammlungen zu diesem Thema (encontros municipais de habitação) (...), in den Stadtkongressen und vor allem auch in den bereits etablierten Institutionen, wie dem Beirat des Bürgerhaushaltes (COP), dem Conselho Municipal de Habitação e Acesso à Terra (COMATHAB⁶⁷³) (...) und nicht zuletzt auch in den Regionen des Bürgerhaushaltes und in den dort existierenden Bürgerausschüssen zum Thema Wohnen.

In einigen dieser [demokratischen, Anm. des Verf.] Gremien diskutieren wir über die Politik selbst und auch über deren allgemeine Rahmenbedingungen. In anderen – wie z.B. im Bürgerhaushalt und in den regionalen Bürgerausschüssen – diskutieren wir aber auch über punktuelle Maßnahmen, die im Zusammenhang mit jedem Einzelprojekt anfallen.

Ich behaupte daher, dass diese Bürgerbeteiligung im DEMHAB⁶⁷⁴ essentiell ist, denn – wie auch in anderen Sekretariaten – sind wir hier nicht in der Lage, irgendetwas zu realisieren, ohne dass die Bürgerschaft dies vorher genehmigt hat.

Alle bedeutenden städtebaulichen Maßnahmen, einschließlich des Wohnungsbaus und der Erschließung besetzter Areale, und andere Regierungsinterventionen kann ich nicht allein aufgrund meiner eigenen Entscheidungskompetenz realisieren und auch nicht aufgrund der Kompetenzen der führenden Köpfe des Wohnungssekretariates, nicht einmal aufgrund von politischen Entscheidungen aller Sekretäre gemeinsam mit dem Bürgermeister. Ich brauche dafür die Zustimmung des Beirats des Bürgerhaushaltes, die der regionalen Foren und auch die der Bürgerausschüsse aus den unterschiedlichen Regionen der Stadt.

Darüber hinaus diskutieren wir gemeinsam mit der Bürgerschaft auch über den zukünftigen Standort der Projekte. Das heißt, ohne die Billigung der regionalen Ausschüsse und der Bürgerhaushaltsforen in den jeweiligen Regionen kaufe ich kein Grundstück für den Bau neuer Sozialwohnungen. Ich diskutiere mit den direkt betroffenen Bürgern über die Größe der Bauparzellen, über die Größe der zukünftigen Wohnungen und auch über den Wohnungstyp – d. h. ob Apartments oder individuelle Wohnungen für sie gebaut werden sollen.⁶⁷⁵

Inwieweit diese Äußerungen realitätsnah sind, oder ob es sich dabei eher um weitere politische Rhetorik handelt, lässt sich vor allem anhand einer vom Verfasser durchgeführten Befragung im *Loteamento Progresso* – einem Wohnungsbauprojekt innerhalb des PIEC-Programms – überprüfen (s.u.).

⁶⁷³ Es handelt sich hierbei um den Beirat, der für die Koordination der politischen Diskussionen im Bereich der Sozialwohnungspolitik zuständig ist. COMATHAB erfüllt im Rahmen der Politik des sozialen Wohnungsbaus eine sehr ähnliche Funktion wie der CMDUA (Abschnitt 4.5.1) im Rahmen der eigentlichen Stadtplanungspolitik.

⁶⁷⁴ DEMHAB steht für „*Departamento Municipal die Habitação* – Das Wohnungssekretariat von Porto Alegre.

⁶⁷⁵ Interview geführt am 09.03.2004.

Das Programm PIEC und die Sanierung von „illegalen“ Siedlungen

Das Programm PIEC⁶⁷⁶ ist eines der bedeutendsten laufenden städtebaulichen Programme der Stadt Porto Alegre. Dieses Programm wurde im Jahr 2000 initiiert und hat MIRON (2008, S. 160) zufolge ein direktes Einzugsgebiet von über 8km². Es beinhaltet mehrere Einzelprojekte in unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Bereichen wie Wohnungsbau, Straßenbau, Umweltschutz, Förderung von Arbeitsplätzen etc. (vgl. dazu vor allem MIRON 2008, S. 178f sowie NALIN 2007, S. 77f). Die ursprünglich geplanten finanziellen Investitionen umfassten – so Informationen von Interviewpartnern aus dem Kreis der Regierung – 55 Millionen US\$. Diese Summe wurde im Laufe der Zeit noch aufgestockt.⁶⁷⁷

Das PIEC-Programm liegt in einer geographisch und wirtschaftlich gesehen sehr bedeutenden Gegend von Porto Alegre: Unweit des Stadtzentrums und nahe der reichsten und am schnellsten wachsenden Stadtteile der Kommune, sehr nah am internationalen Flughafen und genau auf dem Weg zwischen Porto Alegre und den städtischen Agglomerationen der Metropolitanregion. In der Tat wirkt der geographische Raum dieses Programms wie ein Verkehrsknotenpunkt, der Flug-, Straßen- und Wasserverkehr umfasst.

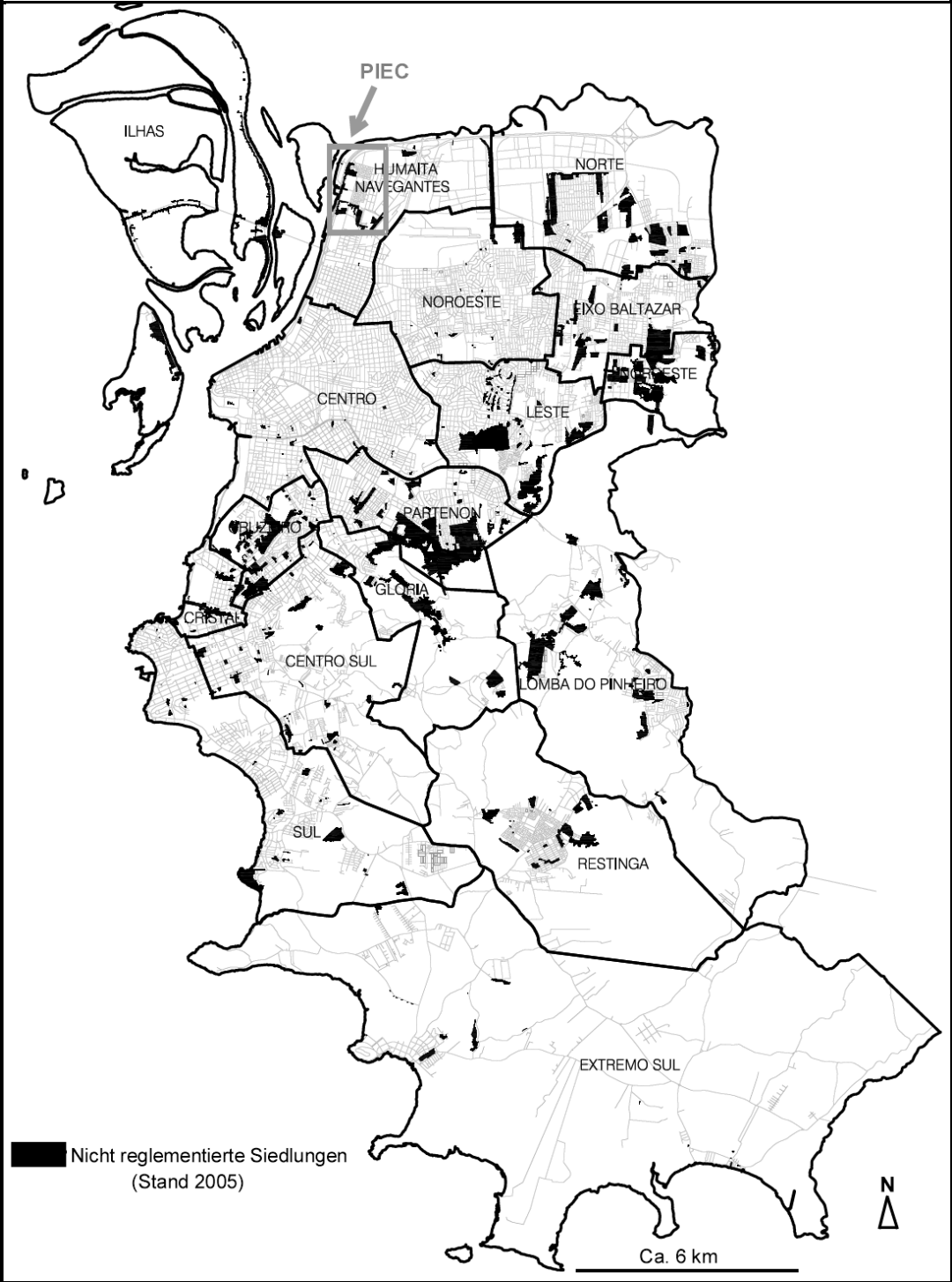
Der Einzugsbereich von PIEC umfasst ehemalige Industrieviertel der Stadt, die während der 1970er und 80er Jahre an Bedeutung für die Industrie verloren. Bereits davor, aber auch nachdem viele der dort angesiedelten Industrien in andere Kommunen der Metropolitanregion verlagert wurden, zogen zahlreiche Angehörige der Unterschicht in diese Gegend und errichteten dort prekäre und nicht gesetzlich reglementierte Wohnungen – ebenso und gleichzeitig wie auch in vielen anderen Gegenden in der Peripherie der Stadt Porto Alegre (siehe u.a. Abb. 19 und 20a).⁶⁷⁸

⁶⁷⁶ Die Abkürzung PIEC steht für *Programa Integrado Entrada da Cidade*. Wörtlich in die deutsche Sprache übersetzt heißt es: „Integriertes Programm Stadteingang“. „*Entrada da Cidade*“ suggeriert zugleich auch das „Eingangstor“ der Stadt. Allein diese Bezeichnung hebt die geographisch-strategische Bedeutung des betroffenen Areals für Porto Alegre hervor. Zum Standort des PIEC-Programms siehe Abb. 19 und auch die Kartierungen und Argumentationen von MIRON (2008, S. 160ff) sowie von NALIN (2007, S. 76f).

⁶⁷⁷ Die ersten Informationen über PIEC wurden bereits im Jahr 2004 erhoben, als der Verfasser das Projekt besuchte und ein Interview mit dem damaligen Koordinator des Programms führte. Exakte Informationen über die Gesamtkosten dieses Programms wurden dem Verfasser jedoch nicht zur Verfügung gestellt. Im Amtsblatt (Diário Oficial) von Porto Alegre vom 24. Oktober 2005 wurde bekannt gegeben, dass die ursprünglich geschätzten Kosten von 55 Mill. US\$ um weitere 10 Millionen US\$ aufgestockt werden mussten. Nach Angaben der Kommunalregierung beliefen sich die Gesamtkosten des Projektes zu Beginn des Jahres 2008 auf 65 Millionen US\$. 37,5 Mill. davon sollte die Kommune Porto Alegre direkt übernehmen und die restlichen 27,5 Mill. US\$ sollten mit Darlehen der lateinamerikanischen Entwicklungsorganisation FONPLATA finanziert werden (http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=84881&p_secao=3&di=2008-01-16). Letzter Zugang: 26.10.2011).

⁶⁷⁸ Gerade wegen der Tatsache, dass die Häuser in den Favelas nicht in Übereinstimmung mit den Bodennutzungsnormen gebaut werden, spricht man in Brasilien oft von „illegalen“ Siedlungen (*assentamentos ilegais*).

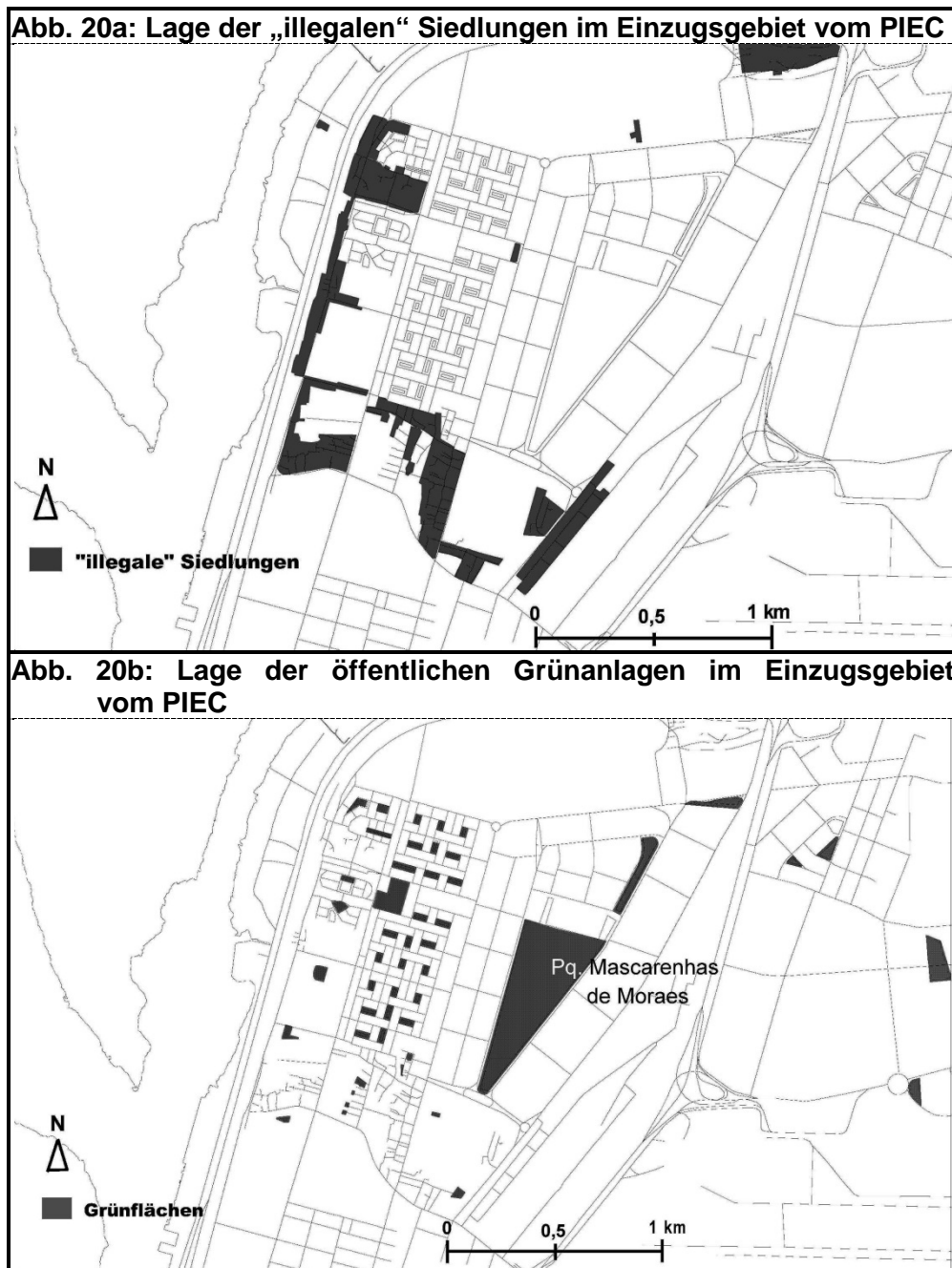
Abbildung 19: Standort des Programms PIEC und Lage der „illegalen“ Siedlungen von Porto Alegre (Stand 2005)



Quelle: DEMHAB – Equipe de Estudos Urbanos (Verändert von R.M.)

Im Einzugsgebiet des PIEC-Programms konzentrieren sich die Favelas im südlichen und westlichen Teil bzw. entlang der Hauptverkehrsachse (siehe Abb. 20a).⁶⁷⁹ In der Mitte und auf der östlichen Seite sind dagegen kaum Favelas vorhanden. Hier finden sich zahlreiche Grünflächen, einschließlich eines relativ großen öffentlichen Parks (Abb. 20b), der auch dazu beiträgt, dass die umliegenden Bereiche für Angehörige der Mittelschicht attraktiv sind.

Abbildungen 20a und 20b: „Illegale“ Siedlungen und Grünflächen innerhalb des PIEC-Programms



Quelle: Eigene Kartierung nach Datengrundlagen von PMPA/SPM.

⁶⁷⁹ Vgl. dazu auch detaillierte Kartierung weiter unten.

Die im Rahmen des PIEC-Programms bedeutendsten städtebaulichen Maßnahmen beinhalten sowohl die Sanierung aller darin einbezogenen Favelas wie auch den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur der betroffenen Umgebung.

Diejenigen *Maßnahmen, welche die Politik des sozialen Wohnungsbaus tangieren* (Sanierung von Favelas und Neubau von Wohnungen für Angehörige der Unterschicht) werden von der Regierung am meisten hervorgehoben – dies sowohl im Rahmen der mit dem Verfasser geführten Interviews wie auch in den Falblättern, in denen Informationen zum PIEC-Programm verbreitet werden.⁶⁸⁰ Im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen sollen unter anderem 3.061 neue Häuser gebaut werden.⁶⁸¹

Die Maßnahmen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur sollen die Räume innerhalb des PIEC-Einzugsgebietes besser untereinander und mit anderen Teilen der Stadt verbinden. Indem die inneren Bereiche an die naheliegenden Hauptverkehrsachsen angeschlossen werden, soll das gesamte strategisch liegende – jedoch rückständig gebliebene – Areal auch mit dem Norden und Süden des Bundeslandes Rio Grande do Sul besser verbunden werden.⁶⁸²

Doch aus Anlass des erwähnten Interviews mit Herrn Alexandre Stolte argumentiert er, dass der Grund für die Konzentration höherer finanzieller Investitionen in den vom PIEC-Programm betroffenen Gebieten vor allem daran liege, dass dort sehr gravierende soziale Probleme bestünden. Nach seinen eigenen Worten handelt es sich um „*eine Region mit den schlechtesten sozialen Indikatoren von Porto Alegre*“. Im Interview wurde oft angedeutet, dass es sich dabei nicht um ein großes Infrastrukturprojekt wie viele andere aus der Vergangenheit handle: PIEC sei zwar als großes städtebauliches Projekt zu sehen, habe jedoch eine sehr starke soziale Komponente, wobei die Investitionen in Sozialwohnungen den Schwerpunkt der Maßnahmen ausmachen.⁶⁸³

Zahlreiche wichtige Informationen zum PIEC-Programm finden sich wie bereits angedeutet vor allem in der Arbeit von MIRON (2008). Darin wird nicht nur der historische Hintergrund in Bezug auf die Besiedlung der PIEC-Gegend beschrieben

⁶⁸⁰ Siehe z.B. PMPA (o.J.): „Programa Integrado Entrada da Cidade. Vida nova para a entrada da cidade“. Auch HILGERT (2005, S. 110) stellt das PIEC-Programm als ein Projekt des sozialen Wohnungsbaus dar.

⁶⁸¹ Der Bau dieser 3.061 neuen Häuser wurde bereits in der ersten Phase des Programmes geplant. Doch im Laufe der Zeit zogen nach und nach neue Familien in die Favelabereiche. Den interviewten Projektleitern zufolge konnte diese Zuwanderung neuer Familien in die Favelas zu einem Problem werden, denn bei den ursprünglich geplanten Maßnahmen war ein derartiger Bevölkerungszuwachs nicht vorgesehen. In den Interviews blieb die Frage nach der Lösung dieses Problems unbeantwortet. Für weitere Informationen in Bezug auf die geplanten Interventionen im Bereich der Politik des sozialen Wohnungsbaus siehe NALIN (2007, S 77).

⁶⁸² Viele der hier verwendeten Informationen stammen aus Interviews mit Mitarbeitern der Regierung. Zwei ausführliche Interviews zu diesem Thema wurden mit ehemaligen Koordinatoren des Programms (jeweils im März 2004 mit Alexandre Stolte und im Januar 2006 mit Jorge Freitas Borges) geführt. Für weitere und detaillierte Informationen über alle geplanten städtebaulichen Maßnahmen im Rahmen des PIEC-Programmes siehe auch MIRON (2008, S. 178f).

⁶⁸³ Diese Meinung vertrat auch sein Nachfolger (als Koordinator von PIEC), Herr Jorge Freitas Borges, der am 18. Januar 2006 interviewt wurde.

(S. 162ff), sondern auch die sozioökonomische Situation der dort lebenden Bevölkerung (S. 169f sowie S. 220f). MIRON (2008) zufolge verfügt die als Zielgruppe des PIEC-Programms deklarierte Bevölkerung im Durchschnitt über ein monatliches Einkommen in Höhe von ca. drei brasilianischen Mindestlöhnen. NALIN (2007, S. 90) ihrerseits stellt fest, dass ca. 65% der Familien, die zu den Zielgruppen des PIEC-Programmes zählen, bis zu zwei Mindestlöhne pro Monat verdienen.⁶⁸⁴

Es ist eine allgemein bekannte Tatsache, dass die Bewohner von Favelas in der Regel nicht nur niedrige Einkommen haben, sondern auch in sehr prekären Verhältnissen leben. Die Lebensbedingungen der Menschen, die im Einzugsbereich des PIEC-Programms leben, werden (u. a.) durch zu hohe Bevölkerungsdichte, mangelhafte Wasser- und Abwasserkanalisation, hohe Feuchtigkeit⁶⁸⁵ und schlechte Hygiene erschwert (vgl. dazu MIRON 2008, S. 171 sowie NALIN 2007, S. 87f). Es besteht also kein Zweifel, dass die von der Regierung deklarierten Zielgruppen – d.h. die Bewohner der Favelas innerhalb des PIEC – dringend Unterstützung benötigen, um ihre prekären Lebensbedingungen verbessern zu können. Allerdings sind auch die Lebensbedingungen der Bewohner zahlreicher anderer Favelas von Porto Alegre nicht viel besser (vgl. z.B. PMPA/IADB o.J., S. 20f sowie PMPA/DEM HAB 2009, S. 59f). Es ist daher nicht einfach, eine glaubwürdige Begründung zu finden, weshalb gerade in der PIEC-Gegend eine relativ hohe Menge finanzieller Ressourcen konzentriert wird – nicht zuletzt, weil eigentlich andere Gebiete von Porto Alegre eine höhere Konzentration von Favelabewohnern aufweisen.⁶⁸⁶

Es gibt bestimmte Hinweise, die den Eindruck erwecken, dass die eigentlichen Gründe für die Konzentration von öffentlichen Investitionen im PIEC-Einzugsgebiet nicht in erster Linie in den Bedürfnissen der Favelabewohner zu finden sind. Insbesondere in der Dissertation des Soziologen Carlos Ribeiro Furtado wird dieser Eindruck oftmals erweckt. FURTADO (2003, insbesondere S. 211ff) stellte bei seinen empirischen Untersuchungen in Porto Alegre fest, dass seit den 1990er Jahren nach und nach Angehörige der Mittelschicht in den Einflussbereich des PIEC zugezogen sind, nicht zuletzt im Zuge von Investitionsmaßnahmen der Kommunalregierung, die zu einem starken Gentrifikationsprozess in den betroffenen Stadtteilen geführt haben.

Die Kommunalregierung stellt das PIEC-Programm als *eine Errungenschaft der Bürger im Rahmen des Bürgerhaushaltes dar*.⁶⁸⁷ Doch Befunde von FURTADO (2003) widersprechen dieser Auffassung. Seine Daten und Argumentationen deuten

⁶⁸⁴ Zum Vergleich: Im Mai 2011 belief sich der monatliche Mindestlohn in Brasilien auf 545 R\$, entsprechend ca. 236,- Euro. MIRON (2008, S. 28) klassifiziert alle diejenigen brasilianischen Bürger als „Zugehörige niedriger Einkommen“, deren Familieneinkommen bis zu drei Mindestlöhne beträgt. Vor diesem Hintergrund und auch ausgehend von den Angaben von NALIN (2007, S. 90) lässt sich feststellen, dass die deklarierte Zielgruppe des PIEC-Programms im Durchschnitt sehr niedrige Familieneinkommen hat. Die finanzielle Lage der Familien ist bei den großen Familien umso prekärer. NALIN (2007, S. 95) stellt fest, dass in ca. 30% der untersuchten Haushalte zwischen 5 und 7 Menschen wohnen.

⁶⁸⁵ Viele Häuser befinden sich auf sumpfigem Gelände.

⁶⁸⁶ Siehe dazu z.B. Abbildung 19 und vgl. auch HILGER (2005, S. 82).

⁶⁸⁷ Siehe z.B. PMPA (o.J.): „Programa Integrado....“ und insbesondere auch MIRON (2008, S. 155) sowie HILGERT (2005, S. 64).

mehrfach daraufhin, dass die Konzentration öffentlicher Investitionen in der Gegend des PIEC vielmehr als Resultat von systematischer politischer Einflussnahme der dort lebenden Angehörigen der Mittelschicht und insbesondere auch von Investoren und Grundstückseigentümern aus der Region zu verstehen ist. Für diese Interessengruppen stellt die wirtschaftliche Revitalisierung der betroffenen Stadtteile ein zentrales Ziel dar. Dafür sollten aus ihrer Sicht nicht nur wirtschaftliche Investitionen gezielt in die Region umgelenkt, sondern auch bestehende Favelas saniert oder umgesiedelt werden (vgl. FURTADO 2003, S. 169f). Kennzeichnend für die Bemühungen der Regierung, diesen elitären Interessen entgegenzukommen, war die Gründung eines städtebaulichen Projekts Namens „Projeto Humaitá-Navegantes“ im Jahr 1993. In dessen Rahmen sollten öffentliche und private Investitionen im großen Umfang in der Region gefördert werden, unter anderem in den Bereichen städtischer Infrastruktur, Wohnungsbau und Dienstleistungen (vgl. ebd., dort insbesondere auch Fn. 104). In seinen Untersuchungen stellte FURTADO (2003) weiterhin fest, dass der angesprochene politische Druck seit den 1970er Jahren besteht (S. 186) und sich vor allem seit Mitte der 1980er Jahre erhöht hat.⁶⁸⁸

Das erwähnte *Projekt Humaitá-Navegantes* hat frappierende Ähnlichkeiten mit dem heutigen PIEC-Programm. Einerseits überlappen sich die geographischen Räume beider Projekte stark, andererseits war bereits damals (zu Beginn der 1990er Jahre) die Rede von einem „*umfassenden Programm, in das alle Regierungssekretariate einbezogen werden sollten*“ (FURTADO 2003, S. 169). Genau diese Art von Bezeichnungen („umfassendes“ und „integriertes“ Programm) wurde von den vom Verfasser interviewten Regierungsmitgliedern verwendet, um das PIEC-Programm zu bezeichnen. In diesem Sinne kann der Feststellung eines Interviewpartners von FURTADO (2003, S. 213), dass das Programm Humaitá-Navegantes der Vorgänger des PIEC-Programms sei, nur zugestimmt werden (mehr dazu weiter unten).

Bevor in die eigentliche kritische Beurteilung des PIEC-Programmes eingestiegen wird, soll zunächst noch ein im Rahmen von PIEC realisiertes Projekt des sozialen Wohnungsbaus näher dargestellt werden: Das sogenannte *Loteamento Progresso*.

Das Loteamento Progresso als Bestandteil des PIEC-Programms

Das sogenannte *Loteamento Progresso* stellt einen von insgesamt 20 geplanten Wohnkomplexen (*loteamentos*) dar, die im Rahmen des PIEC-Programmes für die Bewohner der prekären Siedlungen errichtet werden sollten. Dieses Projekt wurde vom Verfasser sehr ausführlich untersucht.⁶⁸⁹ Dabei wurden detaillierte Kartierungen

⁶⁸⁸ Bei der Beweisführung zu der Annahme, dass die lokalen Unternehmer den Staat bzw. die Regierung dazu gedrängt haben, eine hohe Menge finanzieller Ressourcen in die Gegend des PIEC-Programms zu investieren, bezieht sich FURTADO (2003, S. 200-203) unter anderem auf Originaldokumente, die vom Dachverband der Unternehmer aus dem Stadtteil Humaitá (*Associação dos Empresários do Bairro Humaitá*) unterzeichnet wurden und an den damaligen Bürgermeister Auceu Collares – ein ebenfalls aus dem linken Spektrum stammender Politiker, der die Stadt zwischen 1986 und 1989 regierte – zugeschiedt wurden.

⁶⁸⁹ Zur Zeit der Kartierungen und Erhebungen (April 2007) waren bereits fünf der vorgesehenen 20 *Loteamentos* vollendet. Das *Loteamento Progresso* war im Jahr 2007 bereits drei Jahre alt und hatte einen sehr ähnlichen Charakter wie alle anderen, die bis dahin fertiggestellt worden waren. Es wurde

realisiert, eine standardisierte Befragung mit Fragebogen durchgeführt (siehe Anhang 3), und einige Bewohner anhand eines Leitfadens interviewt.

Abb. 21 zeigt nicht nur eine Kartierung der überwiegenden Nutzungsfunktionen innerhalb des Einzugsgebietes von PIEC, sondern auch die Lage des *Loteamento Progresso* im Verhältnis zu den bestehenden Favelas und auch zu den anderen bereits realisierten *Loteamentos* innerhalb des PIEC-Programms.

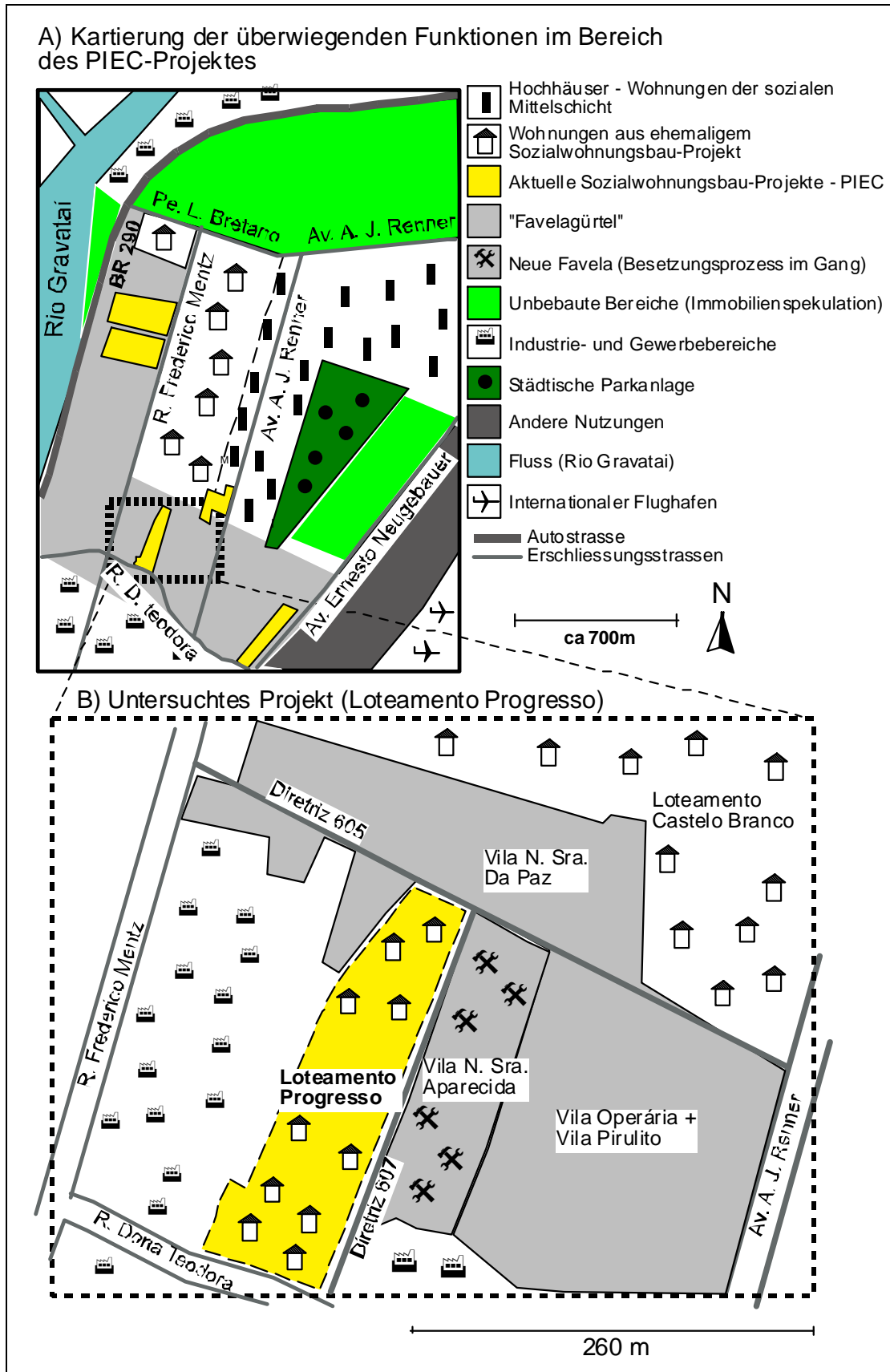
Bei der Kartierung des *Loteamento Progresso* und des zentralen Einflussbereiches des PIEC-Programms (Abb. 21-A) fällt auf, dass innerhalb dieses Einzugsgebietes nicht nur ein „Favelagürtel“ existiert, sondern dass auch sehr große freie (unbebaute) Grundstücke vorhanden sind. Diese Art von brachliegenden Grundstücken in den brasilianischen Städten wird normalerweise zur Immobilienspekulation genutzt. Auch der vorliegende spezifische Fall von Porto Alegre bestätigt diese Regel.

Kartenabschnitt 21-A zeigt auch, dass vor allem entlang der Av. A.J. Renner zahlreiche und relativ neue Hochhäuser der Mittelschicht vorhanden sind. Diese Art von Wohnungen der Mittelschicht konzentriert sich insbesondere nördlich der großen städtischen Parkanlagen (*Parque Mascarenhas de Moraes*). In diesem Bereich sind – mit der einzigen Ausnahme einer sehr kleinen „illegalen Siedlung“ (vgl. Abb. 20a) – keine weiteren Favelas anzutreffen. Insbesondere in der Nähe dieser Parkanlage und auch nördlich der beiden Straßenachsen (Av. Pe L. Bretano und Av. A. J. Renner) befinden sich die größten bis dato unbebauten Grundstücke. Diese Areale lagen jedenfalls solange brach, bis die öffentlichen Strukturen ausgebaut wurden.⁶⁹⁰

daher vom Verfasser davon ausgegangen, dass die Sachverhalte, die im *Loteamento Progresso* zu beobachten sind, höchstwahrscheinlich auch bei den anderen *Loteamentos* festzustellen sind.

⁶⁹⁰ Erst vor wenigen Jahre sind mehrere Projekte von privaten Investoren, vor allem aus dem Immobilienbereich, entstanden, wie zum Beispiel Wohnprojekte für Angehörige der Mittel- und Oberschicht, Einkaufszentren oder sogar für den Bau eines Fußballstadions mit internationalem Standard (vgl. MIRON 2008, S. 300).

Abbildung 21: Nutzungsfunktionen innerhalb des Einzugsgebietes von PIEC und Lage des Loteamento Progresso.



Quelle: Eigene Kartierung

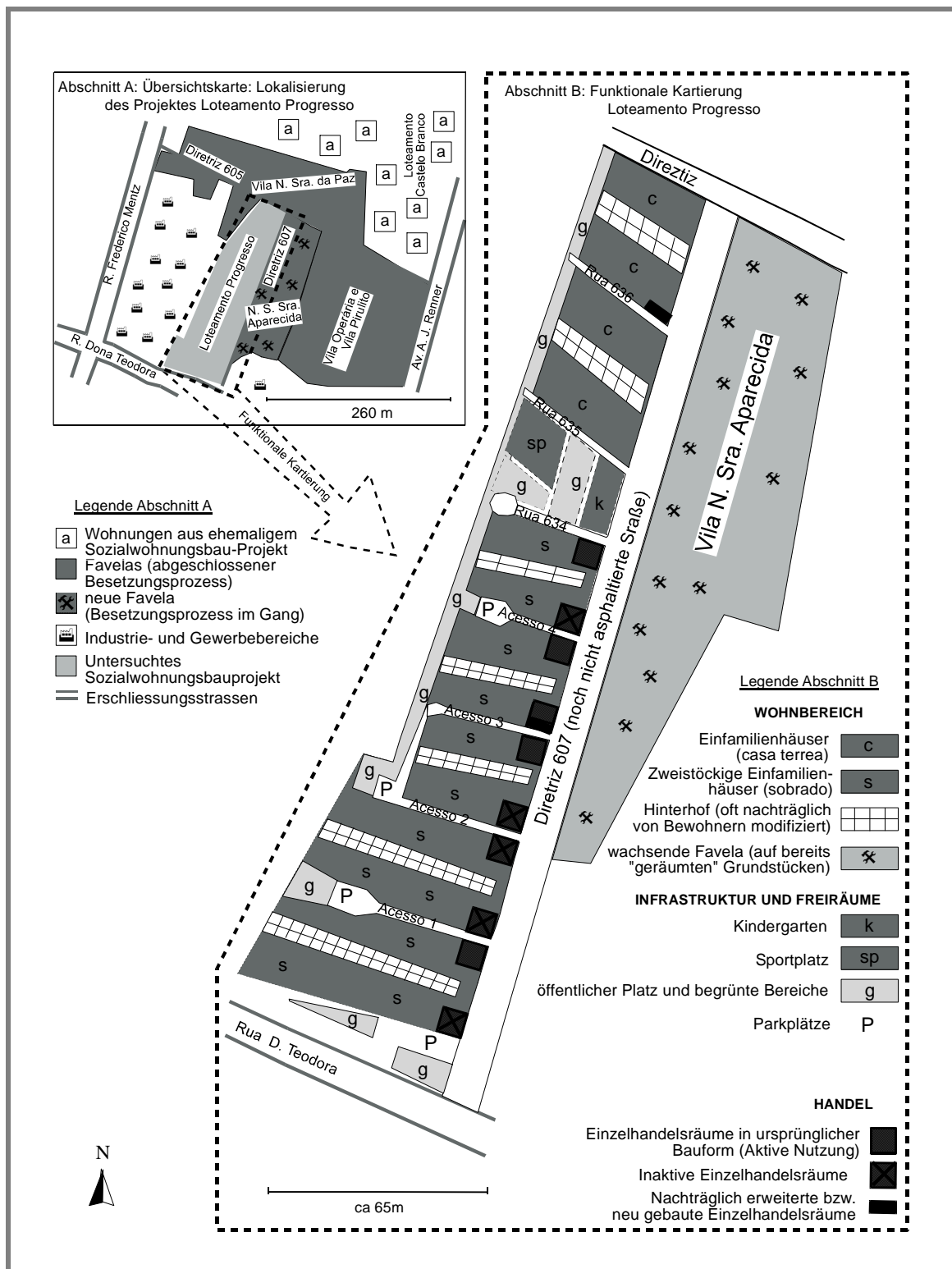
Auffällig bei den Kartierungen ist auch die Tatsache, dass es in der PIEC-Gegend noch relativ große Grundstücke gibt, die von dort angesiedelten Industrien und Gewerben benutzt werden, dies vor allem entlang der *Rua Frederico Menz* und auch entlang der Bundesstraße *BR 290* sowie am Ufer des Rio Gravataí. Südlich des „Favelagürtels“ und auch unweit des Loteamento Progresso befindet sich bereits ein funktionierendes Einkaufszentrum⁶⁹¹. Diese Tatsachen sowie die faktische Nähe zum Flughafen und zu den Kommunen der Metropolitanregion sind Hinweise dafür, dass die Gegend, in der das PIEC-Programm realisiert wird, für die Wirtschaft von höchster Bedeutung ist.

Detaillierte Kartierungen und Befragungen im Loteamento Progresso

Die detaillierten Kartierungen und die Befragungen dienen einer Bestandsaufnahme des untersuchten *Loteamento Progresso*. Dieses *Loteamento* bietet Wohnungen für 222 Familien. Die überwiegende Mehrheit der Wohnungen (191) besteht aus zweistöckigen Einfamilienhäusern mit einer Wohnfläche von 42,25m², die deutschen Reihenhäusern ähneln. 30 Häuser sind nur eingeschossig. Letztere haben normalerweise eine Wohnfläche von 43,61m². Eines davon, das für behinderte Familienangehörige geeignet ist, hat allerdings 49,50 m² (siehe Abb. 22 und vgl. dazu auch MIRON 2008, S. 127).

⁶⁹¹ Es handelt sich dabei um das *Shopping Center DC Navegantes* an der *Rua Frederico Mentz* 1561. Es befindet sich außerhalb des kartierten Bereiches, jedoch noch im unmittelbaren Einflussbereich des PIEC-Programms. FURTADO (2003, S. 223) berichtet, dass im Jahr 1995 Favelabewohner aus der Umgebung umgesiedelt wurden, damit dieser Einkaufskomplex gebaut werden konnte.

Abbildung 22: Detaillierte Kartierung der funktionalen Nutzungen im Projekt Loteamento Progresso (Stand: April 2007)



Quelle: Graphische Darstellung: R. M. anhand von eigenen Erhebungen

Die verfolgten Ziele bei den Untersuchungen dieses *Loteamento* waren zum einen die Überprüfung bestimmter Aussagen von Interviewpartnern aus dem Regierungskreis – z.B. in Bezug auf die realen Möglichkeiten, welche die Zielgruppen der Politik des sozialen Wohnungsbaus haben, um die geplanten Maßnahmen zu beeinflussen. Zum anderen wollte der Verfasser auch die Meinungen der betroffenen

Bewohner aus dem Einzugsbereich des PIEC-Programms sondieren. Die Meinungen der Bewohner waren insoweit wichtig, weil sie u.a. Einblick in den Alltag der direktbetroffenen Zielgruppen solcher Projekte des sozialen Wohnungsbaus ermöglichen.⁶⁹²

Bereits beim ersten Besuch des Verfassers im *Loteamento Progresso* im März 2004, als die Wohnungen den zukünftigen Bewohnern übergeben wurden, ist aufgefallen, dass nicht alle Straßen innerhalb des *Loteamento* befestigt waren. Drei Jahre später, im März 2007, war festzustellen, dass die HAUPTerschließungsstraße (die sogenannte Diretriz 607) immer noch nicht asphaltiert war. Ebenso wenig befanden sich die Gehwege entlang der Diretriz 607 in gutem Zustand. Sie waren großteils noch nicht befestigt (siehe Abb. 23).

Abbildung 23: Erschließungsstraße im Loteamento Progresso (Diretriz 607)



Quelle: Eigene Aufnahme (April 2007).

Entlang dieser Erschließungsstraße (*Diretriz 607*) befinden sich zwölf Geschäftsräume, die innerhalb des untersuchten *Loteamento* errichtet wurden. Zehn davon waren ursprünglich von der Stadtverwaltung geplant. Es handelt sich dabei um kleine Läden, welche die Versorgung der Bewohner des *Loteamento* mit

⁶⁹² Die Einschätzung der Betroffenen oder der Zielgruppen können für zukünftige, ähnliche Planungsmaßnahmen genutzt werden. Die Arbeit von MIRON (2008) z.B. fokussiert gerade auf den Aspekt der Zufriedenheit der Zielgruppen solcher Projekte. Dabei sucht sie nach eventuellen Verbesserungsvorschlägen, die dazu führen können, diese Zufriedenheit zu steigern. Bei den vom Verfasser durchgeführten Untersuchungen standen jedoch andere Aspekte im Vordergrund, unter anderem: Ob die ausgeführten städtebaulichen Maßnahmen die realen Interessen der betroffenen Bewohner widerspiegeln und auch inwiefern die Bürger von Porto Alegre in die Lage versetzt werden, den Output der lokalen Politik ausschlaggebend zu beeinflussen. Bei der Befragung der Bewohner des *Loteamento Progresso* wurden Fragen zu mehreren Themen gestellt: Beruf, Einkommen, Bildung und Herkunft der Bewohner; ihre eigene Einschätzung zwischen den Wohnbedingungen vor und nach dem Umzug ins *Loteamento Progresso*; Zufriedenheit mit der neuen Wohnung; Partizipation in der Gestaltung der Wohnung in der Planungsphase und auch in der Umsetzungsphase des Projektes, etc. Selbst die Frage nach der Beteiligung der Bewohner in der (zur Zeit der Befragung) laufenden Novellierung des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre wurde behandelt. Dieses Thema wird allerdings separat in einem weiteren speziellen Fallbeispiel ausführlich behandelt (Abschnitt 4.5.4). Die Befragung im *Loteamento Progresso* wurde mit Hilfe eines standardisierten Fragebogens durchgeführt (siehe dazu Anhang 3). Im Folgenden werden allerdings nur wenige der untersuchten Aspekte berücksichtigt.

Produkten des Alltagsbedarfes ermöglichen. Alle Geschäfte befinden sich in der Hand von Bewohnern des Wohnprojektes. Hieraus lässt sich schließen, dass die Zielsetzung, bei solchen Projekten gleichzeitig auch Arbeitsplätze vor Ort zu schaffen, beim *Loteamento Progresso* zumindest teilweise wahrgenommen wurde.

Auffällig ist auch, dass auf einer Seite der *Diretriz 607* eine schnell wachsende neue Favela entstand. Bei den Kartierungen konnte der Verfasser beobachten, dass sich dort neue Hütten im Bauprozess befanden (siehe Abschnitt B von Abb. 21). Das Gelände, auf dem die neuen Hütten errichtet wurden, war wenige Jahre zuvor von der Regierung „frei geräumt“ worden. Die früher dort lebenden Bewohner der sogenannten „*Vila Nossa Senhora Aparecida*“ waren zum Teil selbst im *Loteamento Progresso* untergebracht und zum Teil in andere neue *Loteamentos* in der Nähe umgezogen. Diese Tatsachen zeigen eine gewisse Hilflosigkeit seitens der kommunalen Regierung sowohl bei der Sanierung und/oder Beseitigung von Favelas wie auch bei der Bekämpfung von „Illegalität“ in der Stadt.

Die Befragungen im *Loteamento Progresso* wurden von Verfasser im Zeitraum von 27.-30. April 2007 durchgeführt. Dabei wurden 35 Haushalte erfasst.

Die Frage nach den finanziellen Einkommen der Bewohner brachte Ergebnisse, die weitgehend mit den Informationen des Wohnungssekretariates (DEMHAB) übereinstimmen.⁶⁹³

Nach den eigenen Erhebungen im *Loteamento Progresso* verdienen 77% der befragten *Haushaltsvorstände* weniger als zwei brasilianische Mindestlöhne. Wird das Einkommen auch der anderen im Haushalt lebenden Familienangehörigen mit eingerechnet, verfügen jedoch 50% der Haushalte über mehr als 2 Mindestlöhne pro Monat. Diese Informationen stehen auch in weitgehender Übereinstimmung mit den Befunden von NALIN (2007, S. 94) und mit den etwas später veröffentlichten Ergebnissen MIRONs(2008, S. 225).⁶⁹⁴

Ein wichtiger Befund im Zusammenhang mit dem Familieneinkommen kommt zum Ausdruck, wenn man die befragten Familien in zwei Gruppen differenziert: Nämlich die Gruppe der Familien, die unmittelbar nach der Einweihung des Projektes das Wohnquartier bezogen haben und diejenige, die erst später als Bewohner des *Loteamento Progresso* hinzugekommen sind. Bei der ersten Gruppe lagen die

⁶⁹³ Der Verfasser hat im Rahmen eines Besuches bei dieser Behörde im Jahr 2007 Informationen zu den Einkommen der Bewohner des *Loteamento Progresso* erhalten. Diese Informationen sind jedoch sehr ungenau, denn die Angaben werden in Durchschnittswerten – je nach Gruppen von Familien in den ehemaligen Wohnorten/Favelas noch vor der Versetzung der Bewohner ins neue Wohnprojekt – gruppiert. Die von DEMHAB erfassten durchschnittlichen Familieneinkommen variieren je nach untersuchter Favela vom 1,26-fachen bis zum 2,69-fachen Mindestlohn.

⁶⁹⁴ Die zur Verfügung stehenden Informationen zum sozio-ökonomischen Profil der Favelabewohner von Porto Alegre sind nicht vollständig und auch nicht 100% zuverlässig. Schätzungsweise verdienen 60 bis 70% der Familien, die in den Favelas von Porto Alegre leben, weniger als zwei Mindestlöhne. Es handelt sich also um Familien, die tatsächlich mit sehr geringen finanziellen Ressourcen auskommen müssen, nicht zuletzt weil die Familien in den Favelas relativ groß sind. Das Wohnungssekretariat DEMHAB geht normalerweise von einer Größe von 3,8 Mitgliedern pro Familie in den Favelas aus, während das statistische Bundesamt IBGE (Erhebung 2010) für die gesamte Kommune Porto Alegre Durchschnittswerte von 2,8 Personen pro Familie (nur bewohnte Häuser) und von 2,5 (bewohnte und nicht bewohnte Häuser) nennt.

Familieneinkommen bei 60% der Haushalte bei bis zu zwei Mindestlöhnen und nur bei 40% der Haushalte darüber. Demgegenüber verdienten 78% der später zugezogenen Familien zwei oder mehr Mindestlöhne.⁶⁹⁵ Damit entsteht im Laufe der Zeit eine Tendenz zur Erhöhung der Familieneinkommen innerhalb dieser Art von Projekten des sozialen Wohnungsbaus. Diese Tendenz steht jedoch nicht im Zusammenhang mit einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen der direkt betroffenen Menschen.⁶⁹⁶

Die Antworten auf die Frage, seit wann die Leute im *Loteamento Progresso* wohnen, offenbaren eine weitere Schwierigkeit der lokalen Regierung: Zu gewährleisten, dass die Familien, die von den Favelas in Projekte des sozialen Wohnungsbaus versetzt werden, wirklich dort bleiben und nicht wieder in die ursprünglichen prekären und nicht reglementierten Wohnlagen zurückkehren.

Die Erhebungen des Verfassers zeigen, dass lediglich 26 (74,3%) der insgesamt 35 befragten Familien im Jahr 2004 in das Wohnprojekt eingezogen waren. Die anderen Familien sind erst später zugezogen.⁶⁹⁷ Anders ausgedrückt, bedeutet das, dass knapp drei Jahre nach der Einweihung des *Loteamento Progresso* etwa ein Viertel der ursprünglich dort untergebrachten Familien ihre neuen Wohnungen schon wieder verlassen haben. Auch MIRON (2008) hat auf dieses Problem aufmerksam gemacht. Ihren Befunden zufolge zogen fast 30% der Familien wieder aus den neuen Wohnungen weg.⁶⁹⁸

In einem Interview mit einem Bewohner des *Loteamento Progresso*, zugleich Vorstand des Einwohnerverss, hat der Interviewpartner argumentiert, dass viele Familien die neuen Wohnungen verlassen, weil ihr Einkommen für die Zahlung der anfallenden Kosten (Wasser- und Stromkosten, Raten zur Abzahlung der neuen Wohnung etc.) nicht ausreichen. Seiner Auffassung nach kehren viele der Familien zurück in die Favelas. Die Familien, welche die neuen Wohnungen verlassen, seien ausgerechnet diejenigen, die das geringste finanzielle Einkommen haben.

Die Befragung im *Loteamento Progresso* zeigte darüber hinaus, dass fast alle Familien ihre letzte Wohnung innerhalb des Einzugsgebietes des PIEC-Programms hatten – sogar diejenigen Familien, die später zugezogen waren. Nach Einschätzung der Befragten betrug die Entfernung zwischen der letzten und der aktuellen

⁶⁹⁵ Nicht nur die Familieneinkommen der später hinzugezogenen Familien waren höher. Auch das Bildungsniveau dieser Familien ist höher. 33% der später zugezogenen Befragten hatten einen Abschluss der Sekundärschule. Dieser Anteil lag bei den ursprünglich eingezogenen nur bei 19% der Befragten.

⁶⁹⁶ In dem untersuchten Fallbeispiel ließ sich eindeutig feststellen, dass dies direkt mit dem Zuzug von wohlhabenden und besser ausgebildeten Bewohnern zu tun hat.

⁶⁹⁷ Der spätere Einzug neuer Familien war nur dadurch möglich, dass die in dem Wohnprojekt ursprünglich unterbrachten Familien wieder weggezogen sind.

⁶⁹⁸ Diese Informationen von MIRON (2008) stehen auch in Übereinstimmung mit Zahlen, die von der Stadtverwaltung von Porto Alegre im Dezember 2008 herausgegeben wurden (siehe dazu: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=100814&p_secao=3&di=2008-12-15, letzter Zugang: 27.10.2011). Nach dieser Informationsquelle variieren diese Anteile von Projekt zu Projekt. Bei einem der Projekte zogen z.B. 29% der Familien weg, bei einem anderen nur 19%. Über alle Projekte beträgt der Durchschnittswert 26%.

Wohnung im Durchschnitt nur etwa einen Kilometer. Diese Angaben stimmen ebenfalls mit den Angaben von MIRON (2008, S. 213) und auch mit Aussagen von Regierungsmitarbeitern überein, die behaupten, dass die Bewohner der Favelas nicht mehr in die Peripherie der Stadt versetzt würden. Dies gilt zweifelsohne für die direkt betroffenen Bewohner aus dem Einzugsbereich des PIEC-Programms. Doch es erlaubt keine Verallgemeinerung für Porto Alegre.⁶⁹⁹

Bezüglich der Einschätzung, ob und wie sich die *Wohnbedingungen vor und nach dem Umzug ins Loteamento Progresso* geändert haben, hat die überwiegende Mehrheit der Befragten Verbesserungen empfunden. Insbesondere hervorgehoben wurden *bessere Belüftung der Wohnräume, bessere Belichtung/Sonneneinstrahlung, weniger Feuchtigkeit und nicht zuletzt auch bessere Hygienebedingungen*.

Die spezifische Frage nach dem *Grad der Zufriedenheit*⁷⁰⁰ mit der neuen Wohnung wurde nur von 34 Teilnehmern beantwortet. 21% der Beteiligten gaben an, sie seien sehr zufrieden und wollten daher keine Veränderung in der bestehenden Wohnung. 68% äußerten sich zufrieden, wollten jedoch noch bestimmte Veränderungen einbringen. Insgesamt haben 88% der beteiligten Haushaltsvorstände angegeben, grundsätzlich mit ihren neuen Wohnungen zufrieden zu sein, wobei sie jedoch einige bedeutende Veränderungen vornehmen mussten, nachdem sie in die Wohnungen eingezogen waren.⁷⁰¹

Trotz dieser positiven Einschätzungen der neuen Häuser gab es auch viele Beschwerden seitens der Befragten, insbesondere in Bezug auf die Wohnumgebung: Die überwiegende Mehrheit fühlt sich unsicher. Die Angst vor Kriminalität spielt bei den Bewohnern des *Loteamento Progresso* eine bedeutende Rolle. Was die

⁶⁹⁹ Die Idee, dass die Bewohner von Slums nicht mehr wie früher in die weit entfernte Peripherie der Großstädte verlagert werden, gilt seit langem nicht nur für Porto Alegre, sondern auch als Richtlinie der Politik des sozialen Wohnungsbaus in ganz Brasilien. Allerdings werden bis heute ab und zu Bewohner zentrumsnaher Gegenden von Porto Alegre in relativ abgelegene Stadtgebiete verlagert. Mitunter werden sie dazu zwar nicht gezwungen, aber in der einen oder anderen Form dazu gebracht – indem z.B. finanzielle Entschädigungen geleistet werden, und zwar dafür, dass sie für die Realisierung bestimmter städtebaulicher Projekte weichen müssen. Diese finanziellen Entschädigungen werden allerdings als „*Bonus*“ klassifiziert und politisch-rhetorisch so dargestellt, als handele sich um von den Betroffenen gewollte Maßnahmen, die in vermeintlich demokratischer Form entschieden worden seien. Diese Art von Entschädigung (bzw. „*Bonus*“) wurde in den letzten Jahren vor allem im Zusammenhang mit dem sogenannten SOCIOAMBIENTAL-Projekt (zur Sanierung von Flüssen und Behandlung von Abwässern in der Kommune Porto Alegre) verwendet – in diesem spezifischen Fall unter dem Stichwort des „*bônus moradia*“. Vgl. zu diesem Thema (u.a.): FRANCISCONI (2009, S. 117); http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=97692&p_secao=3&di=2008-10-17 (letzter Zugang 27.10.2011) sowie http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=89118&p_secao=3&di=2008-04-28 (letzter Zugang: 27.11.2011).

⁷⁰⁰ In dem Fragebogen gab es für die Frage drei Kategorien: a) sehr zufrieden und will nichts in der Wohnung ändern; b) zufrieden, will jedoch noch etwas ändern; c) weniger zufrieden und will vieles verändern.

⁷⁰¹ Es war festzustellen, dass die überwiegende Mehrheit der Interviewten bereits Veränderungen in ihren Wohnungen realisiert hatten (Umbau der Küche, von Terrassen, Ausbau bestimmter Bereiche der Wohnung, z.B. in Richtung des Innenhofes, Anbringen von Sicherheitsgittern vor den Häusern, etc.).

Wohnung selbst angeht, gab die überwiegende Mehrheit an, dass die Wohnungen größer sein sollten.⁷⁰²

Nicht zuletzt wurde vom Verfasser auch gefragt, *ob ihnen in der Planungsphase der Wohnungen irgendeine Möglichkeit gegeben wurde, Vorschläge einzubringen und bei der Gestaltung ihrer zukünftigen Wohnung aktiv mitzuwirken*. Alle Befragten haben diese Frage kategorisch verneint. Sie wurden zwar im Rahmen mehrerer Diskussionsrunden immer wieder über das *Loteamento Progresso* und über ihre geplante Umsiedlung dorthin informiert. *Sie hatten aber dabei keine Möglichkeit gehabt, die Gestaltung ihrer zukünftigen Wohnungen gemäß ihren eigenen Interessen zu beeinflussen*.

Da zum Zeitpunkt der Durchführung der Befragungen auf der kommunalen Ebene sehr intensiv über die Novellierung des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre diskutiert wurde (siehe Fallbeispiel Nr. 4), fragte der Verfasser auch nach, ob die Bewohner über diese laufenden Debatten informiert waren. 25,7% wussten darüber Bescheid. Keiner hatte jedoch bis Ende April 2007 an irgendeiner Veranstaltung zu diesem Thema teilgenommen.⁷⁰³

4.5.3.2. Analyse und kritische Beurteilung des PIEC: Sozialer Wohnungsbau oder Modernisierung einer growth machine?

„Dass der Stil der Herrschafts- und Machtausübung sich verändert hat, ist unbestritten. Aber wie steht es um ihren Inhalt?“ (CASTORIADIS 2006, S. 197).

Der Kontext, in dem Cornelius Castoriadis die oben wiedergegebene Idee verfasste, hat mit dem Stadtplanungskonzept von Porto Alegre direkt nichts zu tun. Doch diese Auffassung von Castoriadis beinhaltet einen gewissen Zusammenhang mit dem, was der Verfasser bei seinen Untersuchungen beobachtet hat und kann daher als ein hilfreicher Denkanstoß für die folgende kritische Analyse dienen.

Sowohl im Rahmen der Feldforschungen wie auch bei der Analyse der erhobenen Daten und Informationen zu unterschiedlichen Planungsbereichen in der Kommune Porto Alegre lässt sich schnell feststellen, dass sich der *Stil* der Machtausübung dort (wie auch woanders in Brasilien) zweifelsohne seit etwa Mitte der 1980er Jahre stark verändert hat. Von einem eher *diktatorisch geprägten System* der Regierungsführung, in dessen Rahmen es keine Möglichkeit zur Mitsprache in Prozessen der Entscheidungsfindung bei Planung und Verwaltung gab, gelangte man in den 1990er Jahren zu einer politischen Praxis, in der über praktisch alle städtebaulichen Maßnahmen mit den Bürgern diskutiert wird – von den größten, wie dem Bau einer mehrspurigen Umgehungsstraße, bis zu den kleinsten, wie der

⁷⁰² Für ausführlichere Informationen zur Frage der Zufriedenheit der Bewohner des *Loteamento Progresso* sowohl in Bezug auf die neuen Wohnungen wie auch in Bezug auf andere Aspekte wie Nachbarschaft, städtische Infrastruktur, etc. siehe MIRON (2008, S. 265f).

⁷⁰³ Wie im Rahmen des Fallbeispiels Nr. 4 dargelegt, wurden die öffentlichen Debatten zum Novellierungsprozess des Stadtentwicklungsplanes am 27. Februar 2007 (nach ca. zwei Jahren Stillstand) wieder initiiert. Im März desselben Jahres wurden die Debatten intensiviert, als Mitarbeiter der Regierung eine Reihe von Informationsveranstaltungen in allen acht Planungsregionen von Porto Alegre realisierten.

Asphaltierung einer kleinen Erschließungsstraße in einen Armenviertel in der Peripherie der Stadt. Es kann daher im Rahmen der vorliegenden Arbeit von einer *partizipativen Gouvernementalität* gesprochen werden.⁷⁰⁴ Doch was ist dann mit dem Inhalt dieser „neuen“ Politik der 1990er Jahre und der dabei durchgeführten städtebaulichen Maßnahmen in Porto Alegre?

Bei den durchgeführten Untersuchungen zur Politik des sozialen Wohnungsbaus von Porto Alegre waren vor allem zwei Sachverhalte sehr auffällig: *Zum einem*, dass die Bemühungen der Kommunalregierung bei der Beseitigung von Favelas und die Bekämpfung von „Illegalität“ auch in den 1990er Jahren sehr ineffektiv geblieben sind und *zum anderem*, dass die bedeutendsten städtebaulichen Maßnahmen, in deren Rahmen Favelas saniert und Wohnungen für Angehörige der Unterschicht gebaut wurden, nicht eindeutig als Teil einer Politik des sozialen Wohnungsbaus zu erkennen sind.

Die *Ineffektivität* der Regierungspolitik bei der Lösung des „Favela-Problems“ lässt sich anhand unterschiedlicher Informationsquellen nachweisen. Dieses Thema wurde z.B. im Rahmen eines Interviews mit einem Angestellten des Wohnungssekretariats DEMHAB ausführlich diskutiert⁷⁰⁵. Dabei hat der Interviewpartner dem Staatsapparat vorgeworfen, es gäbe in Porto Alegre immer noch eine zu strenge Bürokratie, welche die Bemühungen zur Legalisierung der sogenannten „illegalen Siedlungen“ erheblich erschwere. Ihm zufolge habe das Wohnungssekretariat DEMHAB mit Hilfe seiner spezifische Programme – die zum Zeitpunkt des Interviews (2004) bereits mehr als 10 Jahre alt waren – nur eine von Dutzenden illegaler Siedlungen juristisch legalisieren können. Knapp 150 „illegale“ oder nicht reglementierte Siedlungen waren bis zum Zeitpunkt des Interviews in das bereits erwähnte *Programa de Regularização Fundiária* (PRF) einbezogen.⁷⁰⁶ Doch nur in acht davon seien umfassende städtebauliche Maßnahmen – mit der Erstellung von Infrastruktur wie Straßen, Strom, Wasser- und Abwasserkanalisation – realisiert worden. Die große Mehrheit von ihnen stand immer noch auf der Warteliste. Bei drei der acht sanierten Siedlungen wurden alle Hütten abgerissen und an derselben Stelle neue Wohnungen errichtet. Eine der Siedlungen (die „Vila Jardim Planetário“ im reichen Stadtteil Petrópolis) wurde nach der Sanierung, so der Interviewpartner, zu einem „Aushängeschild“ (*cartão de visita*) der Politik des sozialen Wohnungsbaus der Kommunalregierung der 1990er Jahre. Es handelte sich dabei jedoch seiner Auffassung nach um „eine Ausnahme“ und kann nicht als repräsentativ für die Politik

⁷⁰⁴ Siehe dazu u.a. Abschnitte 4.4.3 und 4.6.2.2.

⁷⁰⁵ Es handelt sich dabei um Herrn A. L. M., einen Soziologen, dessen Arbeitsschwerpunkt auf der Sammlung von Daten und Informationen über die Favelabewohner von Porto Alegre liegt.

⁷⁰⁶ Die im PRF einbezogenen Siedlungen werden als *prioritär* betrachtet. Das heißt, bei eventuellen öffentlichen städtebaulichen Interventionen zur Verbesserung der städtischen Infrastruktur werden diese Siedlungen gegenüber anderen bevorzugt. Sie erhalten dabei auch einen besonderen Status als „Stadtgebiete von sozialem Interesse“ („*Áreas Especiais de Interesse Social*“: AEIS). Dieser Status kann eventuelle Vertreibungen der dort lebenden Menschen erschweren und sogar verhindern, doch er allein gewährleistet keine Verbesserung der Lebensqualität dieser Bewohner. Eine AEIS kann im Prinzip alle Risiken und Probleme haben, die auch in anderen Favelas bekannt sind (Erdrutschgefahr, Überschwemmungen, zu hohe Baudichte, Mangel an Hygiene etc.).

des sozialen Wohnungsbaus von Porto Alegre gesehen werden.⁷⁰⁷ Herr A. L. M. hat im Laufe des Gespräches die Bedeutung des erwähnten PRF-Programms zwar hervorgehoben: Es handele sich dabei um ein Programm, welches im brasilianischen Kontext sogar als Vorreiter zu betrachten sei. Doch was die konkreten Ergebnisse dieses Programms anbelangt, gebe es „kaum Gründe zu feiern“. Der erwähnte Interviewpartner hat nicht nur das PRF-Programm, sondern auch andere Regierungsbemühungen zur Sanierung und Reglementierung von Favelas als „langwierig“ und „sehr ineffizient“ klassifiziert.⁷⁰⁸

Die Politik des sozialen Wohnungsbaus und insbesondere auch das Thema der Favelabildung in Porto Alegre wurden beispielsweise auch von ROCHA (2007) relativ ausführlich untersucht. Dieser Autor hat u.a. festgestellt, dass ab den 1990er Jahren zahlreiche neue, nicht reglementierte Siedlungen (*núcleos irregulares*) in Porto Alegre entstanden sind. Er registrierte und kartierte insgesamt 76 solcher Siedlungen unterschiedlicher Größe, die allein ab dem Jahr 1990 in Porto Alegre entstanden sind (ebd. S. 56 u. 57).⁷⁰⁹

Die zur Verfügung stehenden Angaben über die Anzahl der Menschen, die in Favelas und/oder „illegalen“ Siedlungen in Porto Alegre leben, sind bis heute sehr ungenau. Nach Informationen von ROCHA (2007) lebten im Jahr 1983 16% der Bewohner von Porto Alegre in den nicht reglementierten Siedlungen. Im Jahr 1996 waren es bereits 22,1% der Gesamtbevölkerung (ebd. S. 56). Schätzungen von NALIN (2007, S. 56) zufolge lebten im Jahr 2002 289.805 Menschen in den Favelas. Nach den Informationen, die der Verfasser vom Planungssekretariat von Porto

⁷⁰⁷ Das Projekt „*Vila Jardim Planetário*“ wurde vom Verfasser am 12. Februar 2006 besucht. Dort wurde auch ein Interview mit dem sozial engagierten Projektbewohner, Herrn A. D. de Carvalho geführt, der detaillierte Informationen über das Projekt geliefert und auch über die Lebensbedingungen der Bewohner erzählt hat. Ausgehend von seinen zentralen Merkmalen – ein Sozialprojekt für Wohnraum für arme Familien in einem Stadtteil, in dem überwiegend wohlhabende Familien leben – muss „*Vila Jardim Planetário*“ in der Tat als ein Pilotprojekt gesehen werden. Im Rahmen dieses Projektes, das in der ersten Hälfte der 1990er Jahre fertiggestellt wurde, sind insgesamt 89 Häuser errichtet worden. Alle darin unterbrachten Familien wohnten bis zum Zeitpunkt des Besuches, so Herr A. D. de Carvalho, noch in dem Projekt. Dass es sich hierbei um ein Pilotprojekt handelt, welches nicht repräsentativ für die ganze Kommune Porto Alegre ist, wurde von einigen Autoren, wie z.B. ALFONSIN (2000), ignoriert (mehr dazu unten).

⁷⁰⁸ Herr A. L. M. hatte im Jahr 2003 selbst einen Text verfasst, indem er sehr detaillierte Informationen zu den Kommunalprogrammen der Favela-Sanierung in Porto Alegre (in den 1990er Jahren) liefert. Darin beschreibt er, u.a., die bürokratischen Wege, die jeder Prozess der Favela-Sanierung laufen muss. Er spricht dabei von einem „Hin-und-Her“ innerhalb des bürokratischen Apparates des Staates (in allen Ebenen: nationalen, kommunalen und Länder-Ebene). Ihm zufolge dauern Anträge auf Legalisierung (wie z.B. mittels *usucapião* bzw. Ersitzen) rund fünf Jahre (mehr dazu MORAES 2003, S. 15f).

⁷⁰⁹ ROCHA (2007) hatte diese neuen Siedlungen auch nach ihren Größen kartographiert. Er hat dabei auch festgestellt, dass die neuen „illegalen“ Siedlungen ähnliche Merkmale aufweisen wie auch die alten: Sie liegen vor allem in den Niederungen – d.h. in Bereichen, die von Wasser überflutet werden können –, an öffentlichen Plätzen und auch am Rand von Straßenachsen (ebd. S. 56). Die überwiegende Mehrheit dieser Siedlungen liegt auf Gelände, das für die Bebauung ungeeignet ist (Überflutung, zu hohe Lärmbelastung, etc.). ROCHA stellte dabei auch fest, dass die neuen Siedlungen, die am schnellsten gewachsen sind, sich an der Peripherie von Porto Alegre konzentrieren. Zur Frage des Zuwachses der Favelabevölkerung und deren Umverteilung innerhalb von Porto Alegre siehe u.a. auch NALIN (2007, S. 56f).

Alegre erhalten hatte⁷¹⁰, lebten im Jahr 2004 318.487 Menschen in den Favelas. Nach eigenen Einschätzungen des Verfassers⁷¹¹ wohnten im Jahr 2004 ca. 21% der Bevölkerung von Porto Alegre in Favelas. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Informationen kann davon ausgegangen werden, dass der prozentuale Anteil der Favelabewohner seit den 1990er Jahren bis heute relativ stabil ist.⁷¹²

Daraus lässt sich schließen, dass die lokale Regierung nicht in der Lage war, das „Problem“ der „Illegalität“ zu vermindern oder gar zu beseitigen. Dies bedeutet, dass die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen und Faktoren, die dazu führen, dass Menschen in Favelas leben, weitgehend unverändert geblieben sind.

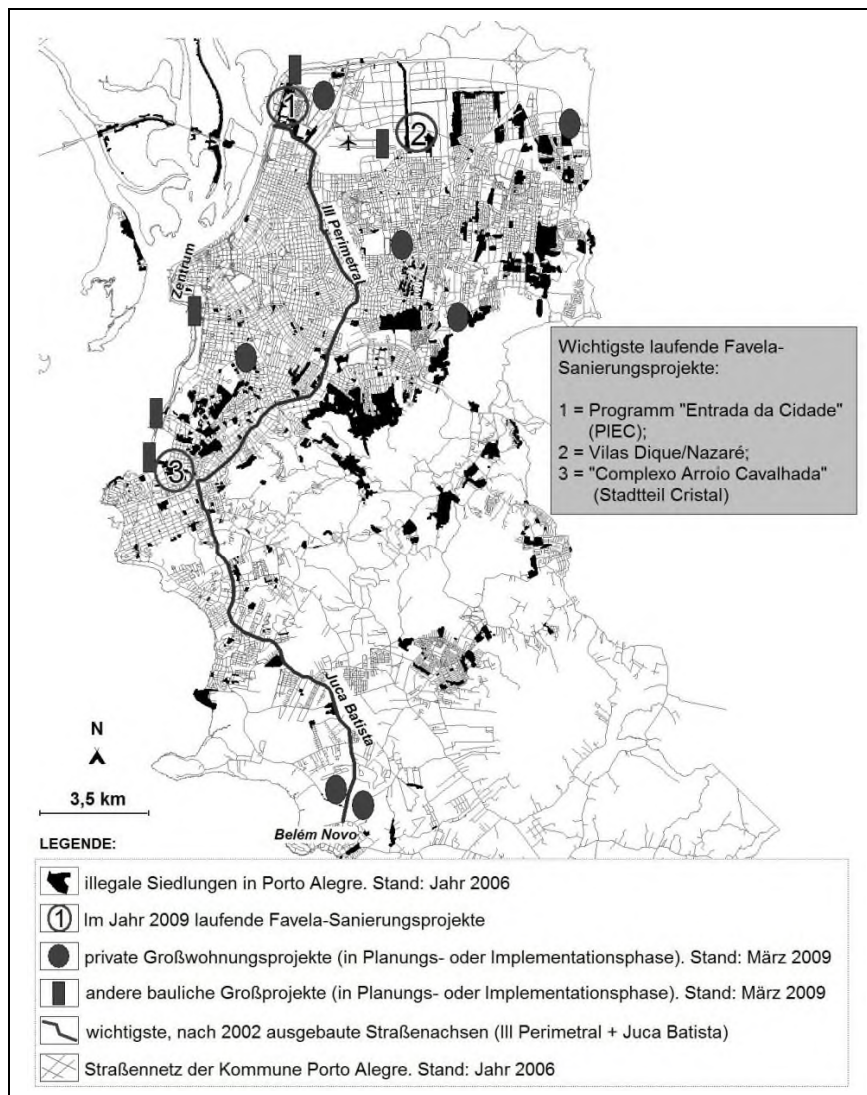
Abbildung 24 zeigt die Lage verschiedener städtebaulicher Maßnahmen, die im Jahr 2009 in Bearbeitung waren. Bei dieser Kartierung wird insbesondere auch die Lage der bedeutendsten laufenden Projekte der Favela-Sanierung hervorgehoben.

⁷¹⁰ Im Planungssekretariat von Porto Alegre (SPM) wird eine statistische Datenbank über die kommunale Bevölkerung gepflegt und gelegentlich aktualisiert. Im Jahr 2004 wurde ein Teil dieser Datenbank dem Verfasser zur Verfügung gestellt, unter anderem auch mit georeferenzierten Informationen über die Lokalisation aller Favelas von Porto Alegre.

⁷¹¹ Bei den Einschätzungen orientierte sich der Verfasser an den von der Stadtverwaltung von Porto Alegre gelieferten Informationen und auch an Daten des brasilianischen statistischen Bundesamtes IBGE.

⁷¹² Die geografische Verteilung dieser Bevölkerung ist sehr unregelmäßig. Die Abbildungen 19 und 24 zeigen die Lage der „illegalen“ Siedlungen von Porto Alegre und vermitteln dabei einen sehr plastischen Eindruck der großen Anzahl dieser Art von prekären Siedlungen.

Abbildung 24: Räumlicher Zusammenhang zwischen den wichtigsten Favela-Sanierungen und anderen baulichen Großprojekten



Quelle: MORORÓ (2011a S. 117).

Alle drei bestehenden Großprojekte der Favela-Sanierung stehen ausnahmslos im Zusammenhang mit anderen Infrastrukturprojekten. *Gerade aus diesem Grund lassen sie sich nicht als Teil einer Politik des sozialen Wohnungsbaus klassifizieren. Im Gegensatz dazu fungieren sie vielmehr als Teil einer Politik, die vor allem die wirtschaftliche Revitalisierung rückständig gebliebener Stadtbereiche zum Ziel hat. Es handelt sich daher nicht um Sozialpolitik, sondern um Wirtschaftspolitik.*

Auf diese Tatsache hat der Verfasser bereits an anderer Stelle aufmerksam gemacht (s. dazu MORORÓ 2011a). Ein bedeutender Anteil der Projekte der Favela-Sanierung in Porto Alegre dient *anderen Zwecken*. Das heißt: *Favelas werden nicht wegen der primären Interessen der direkt betroffenen und als Zielgruppe deklarierten Bürger saniert, sondern vielmehr, weil damit wirtschaftliche Interessen verfolgt werden.*⁷¹³

⁷¹³ In Bezug auf die Politik des sozialen Wohnungsbaus von Porto Alegre in den 1970er Jahren spricht SOUZA, A. (2008, S. 14) von der „Produktion von Standorten“ (*Produção de Localização*). Ihm zufolge

Die im Jahr 2009 (und teilweise noch im Juni 2011) laufenden drei Projekte der Favela-Sanierung sind dafür symptomatisch: Die Favela-Sanierungen innerhalb des hier analysierten PIEC-Programms (*Nr. 1* in Abb. 24) dienen der Revitalisierung einer für wirtschaftliche Zwecke strategisch wichtigen Gegend von Porto Alegre; die Sanierung bzw. Umsiedlung der Bewohner der *Vilas Dique und Nazaré* (*Nr. 2*) dient dem Ausbau des internationalen Flughafens von Porto Alegre; und die Umsiedlung der Favelabewohner des *Stadtteils Cristal* (*Nr. 3*) dient der Sanierung eines Flusses und der Durchsetzung weiterer Maßnahmen im Bereich Umweltschutz (mehr dazu MORORÓ 2011a, S. 116f).

Eine weitere wichtige Tatsache (Abb. 24) ist, dass die zwei wichtigsten Straßenbauprojekte, die in Porto Alegre seit dem Jahr 2002 gebaut wurden (*III Perimetral und Juca Batista*), gleichzeitig mit der Entstehung von *gated communities* im Südteil der Kommune fertiggestellt wurden.⁷¹⁴

Ein bedeutender Teil der finanziellen Ressourcen des PIEC-Programmes wurde nämlich zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur im Einzugsbereich dieses Programms und nicht zuletzt auch zur Erstellung des Anschlusses der Verkehrsachse *III Perimetral* an die Bundesstraße *BR 290* verwendet. Dies widerspricht teilweise den Aussagen aus Regierungskreisen und nicht zuletzt auch der Auffassung von HILGERT, die das PIEC-Programm als ein Projekt des sozialen Wohnungsbaus verstehen (vgl. HILGERT 2005, S. 110).

Es muss davon ausgegangen werden, dass die aus Abb. 24 ersichtlichen städtebaulichen Maßnahmen (*PIEC-Programm, Vila Dique/Nazaré und Complexo Arroio Cavalhada*), in deren Rahmen Wohnungen für Angehörige der Unterschicht gebaut werden, viel mehr mit einer Wirtschafts- und Wachstumspolitik zu tun haben als mit einer Politik des sozialen Wohnungsbaus. Es geht dabei um eine Politik der Modernisierung der Stadt in Übereinstimmung mit Kräften und Prozessen, die in einer kapitalistischen Gesellschaft gewöhnlich vorhanden sind. Nicht nur die hervorgehobenen Großprojekte, sondern auch alle anderen auf Abb. 24 kartierten und auch weitere Projekte der Favela-Sanierung – wie etwa das im Südteil von Porto Alegre im Jahr 2000 fertiggestellte „*Loteamento Chapéu do Sol*“ (für ca. 600 Familien) – folgen derselben Logik. Diese Logik hat mit dem zu tun, was SOUZA, A. (2008, S. 14) „*Produção de Localização*“ nennt (s.o.). Es hat auch etwas zu tun mit der Logik der „*urban growth machine*“.⁷¹⁵

FURTADO (2003) ist der festen Überzeugung, dass die öffentlichen Interventionen der Kommunalregierung im Einzugsgebiet des PIEC-Programmes in den 1990er

sind die Verfügbarkeit von städtischen Infrastrukturen und Dienstleistungen, aber auch die Erreichbarkeit (*acessibilidade*) bestimmter Stadtbereiche und vor allem auch deren Lokalisation im Verhältnis zu bestehender Infrastruktur wichtige Standortfaktoren, die für die Qualität (und den Wert) der Stadtbereiche von höchster Bedeutung sind. Für SOUZA (2008, S. 23f und S. 40f) folgten die städtebaulichen Maßnahmen der 1970er Jahre vor allem dem Ziel, zentrumsnah liegende Stadtbereiche aufzuwerten. Dafür musste die in Hütten lebende Bevölkerung den Platz räumen.

⁷¹⁴ In diesem Sinne förderten diese Verkehrsinfrastrukturprojekte der Kommunalregierung gerade die Entstehung solcher Siedlungen, die anstatt der sozialen Integration eher dem Gegenteil dienen (mehr dazu in MORORÓ 2011a).

⁷¹⁵ Siehe dazu Abschnitt 2.3.2. Vgl. auch LAURIA 1999, FERREIRA (2003) sowie RIESCO (2006).

Jahren nicht nur zu einem rasanten Gentrifikationsprozess geführt haben (S. 211f), sondern dass das PIEC-Programm – als Nachfolger des weiter oben erwähnten „*Projeto Humaitá-Navegantes*“ – die wichtigsten Forderungen der in der Region ansässigen Unternehmer erfüllt habe (S. 215). Im Schlusswort seiner Arbeit erwähnt FURTADO (2003, S. 231) etwas überspitzt, dass das PIEC-Programm der „Gnadenstoß“ sei, den die sozialistisch geprägte Kommunalregierung der 1990er Jahre den Bürgern der nicht reglementierten Siedlungen des betroffenen Raumes gegeben habe. Dabei lässt er die Frage offen, *ob das PIEC-Programm als eine Ausnahme zu sehen ist, oder ob dieses Programm eher symptomatisch oder repräsentativ für die Politik der Kommunalregierungen von Porto Alegre ist.*

Trotz Überspitzung und Übertreibungen in der wiedergegebenen Auffassung von FURTADO (2003) gibt es in der Tat zahlreiche Hinweise darauf, dass das PIEC-Programm keinesfalls vorrangig den primären Interessen der Bürger aus den Favelas dient. Weitere diesbezüglich bedeutende Hinweise finden sich auch in der Arbeit von MIRON (2008)⁷¹⁶. Nicht zuletzt werden auch in der vorliegenden Untersuchung mehrere Hinweise dafür geliefert, dass die Sanierungen von Favelas sowohl innerhalb des PIEC-Programms als auch im Zusammenhang mit anderen großen städtebaulichen Maßnahmen nicht als Teil einer Politik des sozialen Wohnungsbaus anzuerkennen sind.

FURTADO (2003) lässt die Frage offen, ob das PIEC-Programm als Ausnahme zu sehen ist. Diese Frage lässt sich anhand der vom Verfasser gesammelten neuen Daten beantworten: Das PIEC-Programm kann nicht als Ausnahme angesehen werden. Es handelt sich um ein Modernisierungsprogramm, das nicht nur für die Politik der 1990er Jahre kennzeichnend ist, sondern insbesondere auch für die Politik der konservativen Regierung, die im Jahr 2005 die Macht in Porto Alegre übernommen hat. In mancher Hinsicht – und insbesondere unter dem Aspekt der „*Produktion von Standorten*“ im Sinne von SOUZA, A. (2008, S. 14) – ist das PIEC-Programm auch repräsentativ für die Politik früherer Kommunalregierungen. Es besteht also eine Pfadabhängigkeit in der Kommunalpolitik von Porto Alegre.

Ausgehend von den obigen Fakten und Argumentationen lässt sich schließen, dass die von ALFONSIN (2000) vertretene These eines „paradigmatischen Bruches“ in Porto Alegre in den 1990er Jahren nicht haltbar ist. Ein zentraler Schwachpunkt dieser These stellt die Verallgemeinerung dar, welche die Autorin macht. Sie geht von einem Pilotprojekt der kommunalen Regierung aus den 1990er Jahren aus – das bereits erwähnte Projekt der *Vila Jardim Planetário* – und baut darauf ihre Argumentationen und Schlussfolgerungen auf (vgl. z.B. ALFONSIN 2000, S. 163).⁷¹⁷ Weitere Schwachpunkte in ihren Argumentationen liegen u.a. darin, dass sie sowohl symbolische Werte (s. ebd.) wie auch die reine Existenz von Programmen und

⁷¹⁶ Unter anderem vertritt die Autorin die Auffassung, dass die in der betroffenen Region allmählich eintretende wirtschaftliche Aufwertung direkt mit den öffentlichen Investitionen zusammenhängt, welche in der letzten Zeit im Rahmen des PIEC-Programms realisiert wurden (vgl. ebd. S.300f).

⁷¹⁷ Hierbei handelt es sich also um eine grobe Verallgemeinerung: Ein kleiner Anteil wird untersucht und die Ergebnisse werden dargestellt, als wären sie repräsentativ für das Ganze. Eine ähnliche Situation ist auch im Fall der sogenannten *These der Inversion von Prioritäten* anzutreffen (mehr dazu in Abschnitt 4.6.3.1).

städtebaulichen Normen als Ergebnisse politischen Handelns interpretiert.⁷¹⁸ Anders ausgedrückt: In den Thesen von ALFONSIN (2000 und 2005) werden mitunter Wunsch und Wirklichkeit gleichgesetzt. Ebenso unglaublich ist auch das Diktum einer „radikalen Wende“ in der Politik des sozialen Wohnungsbaus von Porto Alegre in den 1990er Jahren, wie es z.B. von Equipe Rede Habitat/Porto Alegre (2003) verbreitet wird (s.o.).

Um auf die oben – in Bezug auf den Gedankenanstoß Castoriadis‘ (2006) – gestellte Frage nach dem Inhalt der Politik zurückzukommen, lässt sich feststellen, dass, obwohl sich der *Stil* der Politik stark verändert hat, deren *Inhalt* in vielen Aspekten weitgehend unverändert geblieben ist. Die Bezeichnung des PIEC-Programms und anderer städtebaulicher Infrastrukturmaßnahmen als „*Nachfrage*“ der am Bürgerhaushalt beteiligten Bevölkerung gleicht eher einem rhetorischen Kniff der Regierenden, um die notwendige Legitimation für ihre politischen Projekte zu erhalten.

Demokratisch legitimiert werden jedenfalls all diejenigen Großprojekte, die der Verfasser berücksichtigt hat. Diese demokratische Legitimation ist ein hohes Gut, das die Regierungen von Porto Alegre seit den 1990er Jahren mittels der zahlreichen Verfahren der Bürgerbeteiligung erreicht haben. Den Bürgern werden zweifelsohne Möglichkeiten eingeräumt, sich an den politischen Diskussionen zu beteiligen. Doch die eigentlichen Entscheidungen über das, was „nötig“ und „nicht nötig“ ist, werden immer noch in den Kabinetten von Experten getroffen, die selbstverständlich in Übereinstimmung mit Parlamentariern und Regierungsmitgliedern handeln. Es handelt sich hierbei jedoch keinesfalls um eine exklusive Beschaffenheit der kommunalen Regierungen von Porto Alegre. LOPES und RIZEK (2006) liefern Hinweise darauf, dass seit der Jahrtausendwende auch woanders in Brasilien alte traditionelle Instrumente und Mechanismen der Regierungsführung wieder aktiviert werden, um eine klientelistische Politik des sozialen Wohnungsbaus durchzuführen, wobei sie jetzt unter dem Deckmantel einer „*partizipativen Wohnungsbaupolitik*“ legitimiert werden (ebd., S. 50).

In einem ähnlichen Zusammenhang und in direktem Bezug auf städtebauliche Maßnahmen im Bereich der Politik des sozialen Wohnungsbaus von Porto Alegre gelangt KONZEN (2000) zu der Auffassung, dass die reale Entscheidungsmacht in Porto Alegre immer noch weitgehend in den Händen von Vertretern der Regierung liegt. Ihr zufolge sind Mitarbeiter der Regierung diejenigen, die bei der Durchführung städtebaulicher, öffentlicher Maßnahmen das technische Knowhow beherrschen.

⁷¹⁸ Symptomatisch dafür ist eine Publikation dieser Autorin aus dem Jahr 2005 (ALFONSIN 2005). Darin spricht sie von der Entstehung eines „neuen Paradigmas der Stadtpolitik und der Politik des sozialen Wohnungsbaus“ in Porto Alegre (ALFONSIN 2005, S. 56). Doch die einzige Datengrundlage, um diese Behauptung zu fundieren, ist ein Projekt namens „*Urbanizador Social*“, das von der Kommunalregierung in den ersten Jahren des neuen Jahrhunderts initiiert wurde. Zentrales Ziel dieses Projekts war die Bekämpfung der weiteren Entstehung illegaler Siedlungen in der Stadt, unter anderen durch die Einbeziehung privater Investoren beim Wohnungsbau, die für Familien und Angehörige der Unterschicht erschwinglich sind. Im Jahr 2004 entstand ein entsprechender Gesetzentwurf (http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/decreto14428_urbanizador.pdf, Download: 26.10.2011). Dieses Programm wurde nach Kenntnis des Verfassers jedoch nie implementiert. Es wurde (Ende 2004) von der neugewählten Kommunalregierung komplett ignoriert.

Zugleich kontrollieren die Regierungsmitglieder auch die wichtigsten Informationen und die zur Verfügung stehenden finanziellen und strukturellen Ressourcen (ebd. S. 107).

Eine zentrale Feststellung von KONZEN ist auch, dass die Bewohner des von ihr untersuchten sozialen Wohnungsbauprojekts – die Sanierung eines Komplexes illegalen Siedlungen im Stadtteil Vila Jardim – nicht als autonome Subjekte bei der Durchführung der städtebaulichen Maßnahmen anzusehen sind, da die Verantwortung und letztlich auch die Entscheidungsmacht über diese Maßnahmen bei den Mitarbeitern der Regierung lag (KONZEN 2000, S. 106).

Derselben Autorin zufolge hatte

„die Stadtverwaltung die zur Verfügung stehenden Ressourcen genutzt, um ihre führende Rolle bei der Bestimmung der Spielregeln zu rechtfertigen (...). Dadurch wurden die Spielpartner [d. h. die beteiligten Bürger, Anm. des Verf.] dazu gebracht, die Arbeitslogik zu akzeptieren und sich dabei auch an den von den Regierungsmitgliedern vorgegeben Arbeitsrhythmus anzupassen.“⁷¹⁹

Diese beschriebene Situation lässt sich zweifelsohne auch auf den Fall des von Verfasser ausführlich untersuchten sozialen Wohnungsbauprojektes *Loteamento Progresso* übertragen. Obwohl die betroffene Bevölkerung über bestimmte politische Vorgehensweisen informiert wurde, haben führende Köpfe der Regierung in der Regel die bedeutendsten Entscheidungen getroffen. Dies ließ sich vor allem im Rahmen der Befragungen und bei Gesprächen mit den Bewohnern von *Loteamento Progresso* feststellen. Die Behauptungen des interviewten ehemaligen Wohnungsbausekretärs – z.B. dass sich die Betroffenen an der Planung und Umsetzung von Sozialwohnungsbauprojekten intensiv beteiligen und diese nach ihren eigenen Interessen und Bedürfnissen beeinflussen würden (s.o.) – ließen sich bei den Befragungen nicht bestätigen.

Es ist nicht zu leugnen, dass die Bevölkerung in die Diskussionen über die Projekte des sozialen Wohnungsbaus einbezogen wird. Doch *Entscheidungen über die Richtlinien der Projekte; die Entscheidung darüber, wo, was, und mit welcher Priorität und mit welchen finanziellen Ressourcen gebaut wird, bleiben weiterhin Sache von Regierungsmitgliedern.* Die beteiligten Bürger können mit ihrer Teilnahme zwar ihre Wünsche und Beschwerden äußern. Sie wurden bis heute – im Gegensatz zu dem, was in der politischen Rhetorik verbreitet wird – jedoch noch nicht in die Lage versetzt, die von der Regierung vorgeschlagenen Maßnahmen grundsätzlich nach ihren prioritären Interessen zu verändern. Die demokratischen Diskussionen gewährleisten allerdings die von der Politik und der Regierung benötigte Legitimität. Ausgehend davon und von den weiter oben gelieferten Daten und Argumenten kann konstatiert werden, dass die sekundäre **Arbeitshypothese Nr. 3** bestätigt wurde.

Als Ergebnis dieses speziellen Fallbeispiels bleibt also zweierlei festzustellen: Zum einen waren die Bemühungen der Kommunalregierung zur Bekämpfung von „illegalen“ Wohnverhältnissen in der Stadt in den 1990er Jahren sehr ineffektiv. Zum anderem führt die Bürgerbeteiligung in Porto Alegre nicht unbedingt dazu, dass sich

⁷¹⁹ Freie Übersetzung des Verf.

die Regierungspolitik auch inhaltlich verändert. Vielmehr dient die Bürgerbeteiligung in erster Linie der Legitimation politischer und städtebaulicher Maßnahmen, die weiterhin von den Regierenden gesteuert werden. Diese Annahme wird auch im Rahmen anderer spezieller Fallbeispiele mit zusätzlichen Informationen weiter untermauert und bestärkt, insbesondere im Zusammenhang mit der Untersuchung des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre (dazu Unterkapitel 4.6).

4.5.4. Fallbeispiel 4: Stadtplanung als offener Prozess. Das Beispiel des neuen Stadtentwicklungsplans von Porto Alegre (PDDUA)

Die hier bearbeitete Thematik überlappt sich zum Teil mit anderen bereits dargestellten Sachverhalten, so sind z.B. im Fallbeispiel zum Stadtentwicklungsbeirat (CMDUA) von Porto Alegre (Abschnitt 4.5.1) bereits einige Themen und Prozesse erwähnt, die hier abermals, allerdings mit anderer Gewichtung und größerer Vertiefung, untersucht werden.

Konkret geht es hier um die Analyse des Novellierungsprozesses des „neuen“ Stadtentwicklungsplanes, der bereits im Jahr 2003 initiiert und in 2007 beschleunigt, jedoch erst im Jahr 2010 mit einer überarbeiteten Fassung vollendet wurde. Die hier durchgeführte Analyse lässt sich von den anderen Fallbeispielen nicht komplett trennen, denn es handelt sich dabei um einen Prozess, der alle Bereiche des Stadtplanungskonzeptes von Porto Alegre berührt.

Wir werden weiter unten erfahren, dass die Entscheidungsfindung in der Verwaltung, der Stadtplanung und -entwicklung in Porto Alegre trotz intensiver Einbeziehung verschiedener Organisationen der Zivilgesellschaft und auch einzelner interessierter Bürger letztendlich kein direktdemokratisches Verfahren darstellt, sondern dass es sich dabei eindeutig um formelle und faktische Prozesse der repräsentativen Demokratie handelt.

Demzufolge bleibt die direkte Bürgerbeteiligung im (Stadt-)Planungsprozess von Porto Alegre (und auch andernorts in Brasilien) im Endeffekt eine *schein-direkte Bürgerbeteiligung*, welche allerdings als *Technik des Regierens (Technology of Government, vgl. BARNETT 2002 sowie BLAKELEY 2010)* nicht ohne politische Konsequenzen bleibt.⁷²⁰ Die „Schein-Bürgerbeteiligung“ verursacht (u.a.) die Legitimation politischer Maßnahmen, deren konkrete Auswirkungen nicht unbedingt den realen Interessen der Mehrheit der beteiligten Bürger entsprechen müssen, sondern in vielen Fällen eher die korporativen Interessen gut organisierter lokaler Gruppen widerspiegeln. Ausgehend von der Analyse bestehender Datengrundlagen und Informationen zu den untersuchten Fallbeispielen aus Porto Alegre lassen sich diese Annahmen bestätigen. Um das zu beweisen, folgen im kommenden Abschnitt

⁷²⁰ Die erwähnten Autoren stützen sich bei ihren Studien stark auf den analytischen Ansatz und das Instrumentarium der Foucault'schen Gouvernementalität (vgl. z.B. FOUCAULT 2000). Die von beiden Autoren vertretenen Ansichten unterstützen auch die im Rahmen der vorliegenden Arbeit entwickelten Argumente, dass heutzutage in Porto Alegre und in Brasilien von einer partizipativen Gouvernementalität gesprochen werden kann (vgl. dazu vor allem Abschnitte 4.4.3 und 4.6.2.2).

ausführliche Beschreibungen von Prozessen, die in Porto Alegre vom Verfasser beobachtet worden sind.⁷²¹

Die Darlegungen im Rahmen dieses speziellen Fallbeispiels dienen zweierlei Zielen: Zum einen der Beweisführung einer der sekundären Arbeitshypothesen und zu weiteren Annahmen, die noch im Laufe dieses Kapitels herausgearbeitet werden. Zum anderen als weitere Beweisführung für die Existenz der erwähnten partizipativen Gouvernamentalität in Porto Alegre, die letztendlich dazu führt, dass die Politik und der *Status quo* der Gesellschaft im Kern nicht wirklich verändert werden.

4.5.4.1. Partizipation in der Novellierung des PDDUA

Erste Phase der Novellierung: Diskussionen im Jahr 2003

Da das Planungskonzept von Porto Alegre seit den 1990er Jahren formell als ein offener Prozess betrachtet wird, war der neue Stadtentwicklungsplan (PDDUA) bereits damals⁷²² so konzipiert, dass von Zeit zu Zeit über eventuelle Veränderungen der darin festgeschriebenen Ziele, Strategien und Parameter (z.B. städtebauliche Verordnungen) mit der Öffentlichkeit diskutiert werden sollte. In Art. 36 des PDDUA wurde z.B. festgelegt, dass in jeder Regierungsperiode, also zumindest alle vier Jahre, eine sogenannte kommunale Konferenz zum Thema Evaluierung des Stadtentwicklungsplanes stattfinden muss (PMPA 2003b, S. 9). Die erste Konferenz zur Evaluierung des PDDUA, die am 6. September sowie am 10. und 11. Oktober des Jahres 2003 in Porto Alegre stattfand, beruht auf dieser Vorschrift.

In einer Stellungnahme im Vorfeld der Planung dieser Konferenz informierten der damalige Planungssekretär Carlos Eduardo Vieira und seine Stellvertreterin Cláudia Damasio darüber, dass ca. 600 Personen in den Gesamtprozess involviert waren. Das Stadtplanungssekretariat habe dabei 35 Dokumente mit zahlreichen Vorschlägen und Empfehlungen seitens der Zivilgesellschaft erhalten. Alle Vorschläge seien mit der Bevölkerung in allen Einzelheiten debattiert worden (VIEIRA & DAMASIO 2003).⁷²³

⁷²¹ Aufgrund des großen Umfangs der bestehenden Datenlage zum Novellierungsprozess des PDDUA wird hier keine ausführliche qualitative Inhaltsanalyse der Daten und Informationen zu diesem mehr als sieben Jahre dauernden Prozess vorgenommen. Die Ausführung konzentriert sich vielmehr auf die Beschreibung des Prozesses an sich und auf die Bearbeitung der Informationen anhand von quantitativen Methoden.

⁷²² Der PDDUA wurde vor allem im Laufe der zweiten Hälfte der 1990er Jahre formuliert. Dieses Planwerk ist auch bekannt als *Lei Complementar 434/1999* („Ergänzungsgesetz des Jahres 1999“). Als „Bauverordnungsgesetz“ trat der PDDUA im März 2000 in Kraft. Für weitere Einzelheiten zum Erstellungsprozess dieses Stadtentwicklungsplanes siehe Abschnitt 4.4.4 dieser Arbeit sowie GUIMARÃES (2008, S. 132ff).

⁷²³ Genau um diesen damals initiierten Prozess, der erst sieben Jahre später (im Jahr 2010) abgeschlossen wurde, handelt es sich in diesem speziellen Fallbeispiel. Die Novellierung des PDDUA dauerte also genauso lange wie der Vorbereitungsprozess des PDDUA selbst, was an sich auch als Ergebnis der Novellierung des alten Stadtentwicklungsplanes des Jahres 1970 zu verstehen ist.

Um die Debatten über unterschiedliche Anregungen und Ideen zu organisieren, wurden fünf Arbeitsgruppen (AGs) gebildet, die folgende Themenbereiche abdecken sollten:

- „Spezielle Projekte“ und „Nachbarschaftsverträglichkeitsstudie“ (*Projetos Especiais e Estudo de Impacto de Vizinhança*) (**AG1**);
- Stadtstruktur und Verkehrsprogramm (*Estruturação Urbana: Programa Viário*) (**AG2**);
- „Bauvorschriften und Monitoring“ (*Monitoramento do Plano Regulador*) (**AG3**);
- Anpassung des PDDUA an den Statut der Stadt (*Compatibilização do PDDUA com o Estatuto da Cidade*) (**AG4**);
- „Stadtlandschaft“: Gebiete von kulturellem Interesse und Gebäudehöhe (*Paisagem Urbana: Áreas Especiais de Interesse Cultural e alturas*) (**AG5**).⁷²⁴

Um die Öffentlichkeit bei den Diskussionen einzubeziehen wurden 4 Seminare zu den jeweiligen Themen der AGs und eine Reihe von sechs weiteren Informationsveranstaltungen, die vom Planungsbeirat von Porto Alegre (CMDUA) organisiert wurden, realisiert.⁷²⁵ Während der gesamten Veranstaltungen entstanden insgesamt 90 sogenannte *Resolutions*, 80 davon wurden beschlossen und lediglich zehn verworfen (dazu PMPA/SPM 2003).

Die Koordination der oben erwähnten ersten Konferenz zur Evaluierung des PDDUA wurde von Beginn an – so lässt sich der Geschäftsordnung entnehmen – dem CMDUA zugeordnet. Diese Institution hat in Porto Alegre auch die politische Legitimation für solche Aktionen. An der Konferenz durften sowohl Delegierte wie auch eingeladene Personen und Beobachter teilnehmen, wobei alle Bürger, die an den oben erwähnten Seminaren teilgenommen hatten, als Delegierte akzeptiert waren. Als Delegierte zählen auch alle CMDUA-Mitglieder und alle AG-Mitglieder. All diese hatten nicht nur das Recht auf Mitsprache, sondern auch Stimmrecht bei der Abstimmung von Vorschlägen. Eingeladene Personen und Beobachter hatten nur Mitspracherecht, d.h. auch sie durften sich an den allgemeinen Diskussionen beteiligen und die Themen und Vorschläge kommentieren.

Zu den vielen Themen, über die in der Konferenz debattiert wurde und bei denen auch Konferenz-Beschlüsse entstanden sind, zählen (u.v.a.m.):

- die Vorgabe der Gebäudehöhe (z.B. Resolutionen [R] 10 u. 78);
- Vorgaben zur Baudichte (R. 58, 73 u. 78);

⁷²⁴ Arbeitsgruppen dieser Art werden in der Regel von Fachkräften des lokalen Stadtapparates koordiniert. Sie arbeiten in engen Kreisen – mitunter in Zusammenarbeit mit eingeladenen Experten – und erst bei der Präsentation der Arbeitsergebnisse entsteht die Möglichkeit, die Bürger in die Diskussionen näher einzubeziehen.

⁷²⁵ Diese Seminare und Informationsveranstaltungen fanden im Zeitraum Juni-August 2003, in verschiedenen Gebieten der Stadt Porto Alegre statt. Für umfassende Informationen diesbezüglich siehe z.B. PMPA/SPM (2003) und GUIMARÃES (2010, S. 25f). Für eine Stellungnahme des Verfassers zu dieser Art von Veranstaltungen und den dabei involvierten politischen und wirtschaftlichen Interessen siehe unten (4.5.4.2).

- Anforderungen zur Einhaltung von Mindestabständen zwischen den neugeplanten Gebäuden (R. 12);
- Re-Klassifikation der sogenannten speziellen Projekte (R. 18);
- Anpassung der Normen, die diese Art von Projekten betreffen (R. 19);
- Stärkung der Rolle des CMDUA bei der Evaluierung der speziellen Projekte (R. 23);
- Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft im Planungsprozess (R. 26);
- Revision der bereits ausgewiesenen Stadtbereiche, die der Bewahrung des Baukulturerbes in Porto Alegre dienen sollen (R. 84).

Neben diesen Resolutionen und Anforderungen wird auch die Realisation von öffentlichen Anhörungen über städtebauliche Großprojekte gefordert (R. 02) sowie die Realisierung von Studien und Erhebungen zu unterschiedlichen Themen, die noch nicht ausreichend diskutiert wurden und sich gewissermaßen der Kontrolle der Regierung entziehen.⁷²⁶

Die oben genannten Seminare, Informationsveranstaltungen und die Konferenzen sind nicht die einzigen öffentlichen Veranstaltungen, die im Jahr 2003 in Porto Alegre rund um das Thema Evaluierung des Stadtentwicklungsplanes stattgefunden haben. Es gab auch mehrfach öffentliche Anhörungen, die vom Gemeinderat organisiert wurden. In zwei dieser öffentlichen Anhörungen war der Verfasser als teilnehmender Beobachter anwesend.⁷²⁷ Dort haben die anwesenden Bürger ihre Bedenken und Sorgen vorgebracht, wobei die Frage der übermäßigen Vertikalisierung der Gebäude und die zu hohe Bauverdichtung in manchen Stadtteilen für einige Bewohner als zentrales Problem erwähnt wurde. Es scheint daher kein Zufall zu sein, dass gerade die Frage der Bauverdichtung die Debatte nicht nur im Rahmen der oben erwähnten Konferenz, sondern auch im *vierten Stadtkongress* von Porto Alegre bestimmt hat (vgl. GUIMARÃES 2010, S. 25).⁷²⁸

Nach den vielen Diskussionen mit der Bevölkerung und den Interessengruppen im Jahr 2003 wurde im Folgejahr dem Gemeinderat ein Gesetzentwurf vorgelegt. Dieser beinhaltet Vorschläge zu Veränderungen des Stadtentwicklungsplanes, wie bereits in

⁷²⁶ Die meisten *Resolutionen* sind sehr offen formuliert und können daher nicht wirklich als Beschlüsse angesehen werden, sondern es handelt sich in vielen Fällen trotz des deliberativen Charakters der Konferenzen letztendlich um reine Empfehlungen. Der Charakter der Konferenzen erweckt bei den Teilnehmenden den Eindruck, dass die dortigen Beschlüsse auch politisch umgesetzt werden. Wenn die Konferenz-Resolutionen offen und sehr allgemein formuliert werden, lässt sich später – wenn überhaupt – nur schwer kontrollieren, ob sie auch eingehalten werden. Abgesehen von der Tatsache, dass die debattierten Themen nicht bindend sind, bleibt trotzdem ersichtlich, dass bestimmte Themen wie etwa die Frage der Höhe der Gebäude und der Baudichte oder die Frage des Erhaltens des Baukulturerbes große Aufmerksamkeit und politisches Interesse bei der Bevölkerung erregen. Die hier angestoßenen Ideen und Bedenken werden im kommenden Abschnitt in der Diskussion wiederaufgenommen.

⁷²⁷ Die erste dieser Anhörungen fand am 25.11.2003 im etwas „nobleren“ Stadtteil Rio Branco (in der Niederlassung des Vereins Caixeiros Viajantes, Rua Dona Laura, 646) statt. Die zweite Anhörung wurde am 09. 12. 2003 im Sport Club Internacional, Beira Rio (im Stadtteil Praia de Belas) realisiert.

⁷²⁸ Der hier erwähnte IV. Stadtkongress fand vom 17. bis 19. Oktober 2003 statt, d.h. knapp eine Woche nach der Konferenz zur Evaluierung des Stadtentwicklungsplanes. Für weitere Informationen zu diesem und anderen Stadtkongressen von Porto Alegre siehe Abschnitt 4.4.3.1.

Art. 21 der Geschäftsordnung der Konferenz vorgesehen (siehe dazu PMPA/SPM 2003 und auch GUIMARÃES 2010, S. 23). Doch aus Anlass des Regierungswechsels zu Beginn des Jahres 2005 verschwand dieser Gesetzentwurf aus der Tagesordnung des Gemeinderats. Die Diskussionen in der Öffentlichkeit ruhten fast zwei Jahre lang. Erst im Februar 2007 initiierte die neugewählte Regierung eine neue Diskussionsrunde über die Novellierung des PDDUA.⁷²⁹

Zweite Phase der Novellierung: Diskussionen ab dem Jahr 2007 und Ausübung von Prozessen direkter Bürgerbeteiligung

Die Debatten über die zweite Phase der Novellierung wurden offiziell am 27. Februar 2007 vom damaligen Planungssekretär im CMDUA eröffnet (dazu CMDUA-Sitzungsprotokoll vom 27. Februar 2007). Auch in dieser Phase wurden Arbeitsgruppen (AG) gegründet, um die Debatten in ausgewählten Themenbereichen zu konzentrieren⁷³⁰. Die statistischen Daten, die weiter unten dargestellt sind, dienen der Analyse der Ergebnisse der AGs 1, 2 und 3.

Vor allem im März 2007 wurden die Diskussionen besonders intensiviert⁷³¹. Am 26. Mai und am 16. Juni 2007 wurden öffentliche Anhörungen realisiert, bei denen die beteiligten Bürger direkt über die gesammelten Veränderungsvorschläge der Bevölkerung abgestimmt haben⁷³².

Fast parallel zu den erwähnten Informationsveranstaltungen, die von der Stadtverwaltung (Planungssekretariat) organisiert wurden, hat auch der Dachverband der Einwohnervereinigungen von Porto Alegre (UAMPA) eine Reihe von neun Informationsveranstaltungen in Porto Alegre organisiert, ebenfalls mit dem Ziel, die Diskussion über die Novellierung des PDDUA zu vertiefen und dabei (so die UAMPAs Präsidentin) vor allem die Bewohner der ärmeren Stadtteile von Porto

⁷²⁹ Im April und Mai 2007 führte der Verfasser Feldforschungen in Porto Alegre durch und konnte dabei einen Teil der Diskussionen zum Novellierungsprozess des PDDUA direkt und intensiv verfolgen, zum Teil auch als teilnehmender Beobachter. Auch nach der Rückkehr nach Deutschland verfolgte er den Novellierungsprozess weiter, insbesondere durch die Berücksichtigung der Sitzungsprotokolle des CMDUA sowie der Protokolle von mehreren öffentlichen Anhörungen, die in den verschiedenen Planungsregionen vom Gemeinderat durchgeführt wurden. In den letztgenannten Protokollen werden alle Reden wörtlich wiedergegeben und anschließend auf der Internetseite des Gemeinderates der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Als Beispiel dazu siehe das Protokoll der öffentlichen Anhörung vom 3. August 2007 unter <http://www.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/2007/08/03/001ap.htm> (letzter Zugang 26.10.2011).

⁷³⁰ Insgesamt wurden 5 Arbeitsgruppen zu den folgenden Themen gegründet: „Spezielle Projekte“ (AG1); Verkehrsinfrastruktur (AG2); Bauvorschriften und *Monitoring*“ (AG3); Statut der Stadt (AG4) und „Stadtlandschaft“ (AG5).

⁷³¹ Im Zeitraum vom 05. bis 15. März fand in allen acht Planungsregionen der Stadt eine Reihe von Informationsveranstaltungen statt, in deren Rahmen Mitarbeiter der Stadtverwaltung die ersten Veränderungsvorschläge der Regierung bekannt gaben.

⁷³² Die Informationen zum Veranstaltungskalender befinden sich in einem internen Dokument des Planungssekretariates von Porto Alegre (SPM), das dem Verfasser zur Verfügung gestellt wurde. Vgl dazu auch GUIMARÃES (2010, S. 31). Die breite Masse der Bevölkerung wurde über die Veranstaltungen im kommunalen Amtsblatt von Porto Alegre (*Diário Oficial*) informiert (siehe Ausgaben vom 5. März und vom 25. April 2007).

Alegre in die Diskussionen einzubeziehen.⁷³³ An zwei dieser Veranstaltungen der UAMPA nahm der Verfasser als Beobachter teil.⁷³⁴

Als Redner waren am Treffen vom 10. April 2007 in Partenon ein Vertreter der UAMPA selbst, eine Vertreterin der Regierung (Planungssekretariat) und ein Vertreter von SINDUSCON vorgesehen. Die Vertreterin des Planungssekretariates berichtete über die geplanten Veränderungen und über die Anliegen der Kommunalregierung. Der Vertreter der UAMPA hob das Thema Sozialwohnungsbau hervor und der Referent von SINDUSCON fokussierte seine Sorgen auf die Frage der „Notwendigkeit“ der Verdichtung der Stadt, insbesondere durch die Vertikalisierung der Bausubstanz. Die Bewohner, die sich zu Wort gemeldet hatten, kritisierten sowohl die Schwerpunktlegung seitens des Vertreters von SINDUSCON als auch die Positionen der Regierung. Für sie seien das Thema Sozialwohnungsbau und insbesondere die Frage der Legalisierung ihrer Wohnorte (*regularização fundiária*) in den Debatten über die Novellierung des Stadtentwicklungsplanes stark vernachlässigt.

Zu dem Treffen am 13. April 2007 im Zentrum von Porto Alegre war kein Vertreter der Regierung erschienen, auch ein eingeladenen Vertreter der Gewerkschaft der Bauarbeiter war nicht anwesend. UAMPA und SINDUSCON waren also die zwei einzigen Institutionen, die vertreten waren und im Namen der „Zivilgesellschaft“ ihre Vorträge hielten.⁷³⁵ Dieses Mal konkretisierte die Präsidentin der UAMPA einige Forderungen an die Regierung zu Gunsten der Bewohner der Unterschicht, insbesondere das Thema der Politik des Sozialwohnungsbaus, was auch ein zentrales Anliegen der UAMPA ist.⁷³⁶ Der Vertreter von SINDUSCON konkretisierte ebenfalls seine Vorschläge: Seinen Äußerungen zufolge sollte die Regierung darauf achten, dass die Stadt im Laufe der Zeit nicht unattraktiv für neue Investitionen aus dem Immobiliensektor wird. Um dies zu vermeiden, sollten die Abstände zwischen den Gebäuden nicht so groß sein, wie von der Regierung gewünscht. Auch der für die Begrünung geplante Anteil des Grundstücks sollte kleiner werden als geplant. Die Höhe der Gebäude sei auch ein wichtiger Faktor für die Investoren, d.h. je höher das Gebäude, desto attraktiver wird es für die Investoren. Ein weiteres Anliegen, welches vom SINDUSCON-Vertreter genannt wurde, betrifft das in Porto Alegre sehr

⁷³³ Siehe dazu die Rede von Frau Horácia Ribeiro (Präsidentin der UAMPA) beim Gemeinderat von Porto Alegre am 25.06.2007 (<http://www.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/2007/06/25/052%AAso.htm>; letzter Zugang 26.10.2011).

⁷³⁴ Es handelte sich dabei um ein Treffen am 10.04.2007 im Stadtteil Partenon (in der Kirche São Judas Tadeu, Rua Juarez Távora, 171) und eines am 13.04.2007 in Stadtteil Zentrum (Mercado Público von Porto Alegre, Sala 10). Gerade weil hier die zentrale Thematik der Bürgerbeteiligung sehr direkt angesprochen wird und es sich auch um Fragen handelt, die für die Ergebnisse dieser Arbeit von großer Bedeutung sind, folgen an dieser Stelle einige sehr ausführliche Beschreibungen von Sachverhalten, welche in den genannten Informationsveranstaltungen beobachtet wurden.

⁷³⁵ Es gab Bedenken seitens einiger anwesender Bürger, ob die Veranstaltung an dem Tag überhaupt realisiert werden sollte, da die Zivilgesellschaft nicht maßgeblich vertreten sei. Nach einer kurzen Diskussion wurde beschlossen, die Veranstaltung wie geplant durchzuführen.

⁷³⁶ Dabei forderte die UAMPA-Vertreterin unter anderem eine Vergrößerung der Grundstücke, die der Erstellung von sozialen Wohnungen zugewiesen sind. Sehr konkret zu diesem Thema wurde gefordert, dass die der Straße zugewandte Seite der Grundstücke (die sogenannte *Testada*) von einer Mindestbreite von 7,5 Meter auf mindestens 10 Meter erweitert werden sollte.

umstrittene Thema des Erhaltens historischer Bausubstanz in der Stadt. SINDUSCON sei, als Vertreter der Bauunternehmer, besorgt, dass die Zuweisung von zu großen Stadtbereichen als Kulturerbe (*área de interesse cultural*) für die Wirtschaft und für die „Entwicklung“ der Stadt problematisch werden könne. Daher empfahl SINDUSCON, die als *áreas de interesse cultural* vorgesehenen Bereiche zu verkleinern.⁷³⁷

Mehrere Bewohner von Porto Alegre meldeten sich bei diesem Treffen zu Wort und trugen dabei nicht nur ihre eigenen Anliegen, sondern auch Bedenken gegenüber den Positionen von SINDUSCON vor und äußerten sich auch kritisch zur Arbeit der Kommunalregierung. Ganz ähnlich wie bei der bereits genannten Veranstaltung vom 10. April 2007 im Stadtteil Partenon, fielen die meisten Kritiken im Zusammenhang mit dem Thema der kommunalen Sozialwohnungsbaupolitik. Viele Teilnehmer waren der Auffassung, dass dieses Thema in den Debatten rund um die Frage der Novellierung des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre zu wenig erörtert wurde und forderten daher die Regierung auf, mehr Aufmerksamkeit darauf zu richten.

Schon die Anzahl der Informationsveranstaltungen zeigt, dass es bereits im Vorfeld der Konferenz vom 26. Mai 2007 relativ viele Gelegenheiten zur Information und für Diskussionen mit der Bevölkerung gab. Doch ob ein großer Teil der Bevölkerung mit den Informationen erreicht und wirklich effektiv in die Debatten einbezogen wurde, ist anhand der eigenen Erhebungen des Verfassers eher zu bezweifeln. Am Sonntag, den 22. April 2007 führte der Verfasser eine Passantenbefragung an der Praça da Redenção⁷³⁸ zum Thema der Novellierung des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre durch. Ziel war es herauszufinden, wie gut die Bevölkerung von Porto Alegre über die laufenden Debatten zu diesem Thema informiert war. Insgesamt nahmen 62 Bewohner (jeweils 31 Männer und 31 Frauen) an der Befragung teil. Von diesen wussten lediglich 17 (= 27%) von der Existenz der Debatten, während 45 (oder 73%) noch nicht davon gehört hatten. Von den 62 Befragten hatte keiner bis zum Zeitpunkt der Befragung an irgendeiner Informationsveranstaltung teilgenommen.⁷³⁹ Dieselben Fragen wurden einige Tage später im Rahmen einer standardisierten Befragung mit Fragebogen in einem Projekt des Sozialwohnungsbaus von Porto Alegre (*Loteamento Progresso*) gestellt. In diesem Projekt existieren 222 Haushalte und dabei wurden 35 Bewohner befragt. Die Ergebnisse waren praktisch dieselben wie im Fall der Passantenbefragung am 22. April 2007. Auch wenn beide Befragungen statistisch gesehen nicht repräsentativ für die ganze Bevölkerung von Porto Alegre sein können, kann trotzdem davon ausgegangen werden, dass die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung von Porto Alegre, trotz vieler Informationsveranstaltungen und auch trotz Benachrichtigungen in Amtsblatt von Porto Alegre, nur schwach über

⁷³⁷ All diese Anliegen von SINDUSCON sind hier stark zusammengefasst. Die Angaben beruhen auf den von Verfasser selbst bei der Veranstaltung gemachten Notizen. Dabei hatte der Verfasser den Status als teilnehmender Beobachter und durfte sich auch direkt an den Diskussionen beteiligen.

⁷³⁸ Die Praça da Redenção (auch als *Brique da Redenção* bekannt) ist ein an Wochenenden intensiv besuchter Teil von Porto Alegre unweit des historischen Stadtzentrums.

⁷³⁹ Zu diesem Zeitpunkt hatten alle Informationsveranstaltungen der Regierung und der UAMPA bereits stattgefunden.

die Diskussionen zu der Novellierung des Stadtentwicklungsplanes informiert waren.⁷⁴⁰

Diese Informationen sind von nicht geringer Bedeutung für die späteren Schlussfolgerungen der vorliegenden Arbeit, und zwar nicht nur vor dem Hintergrund der bereits geführten Diskussion zur Frage der Politisierung der Stadtplanung, sondern auch weil die Frage der Einbeziehung der Bevölkerung in die Entscheidungsfindung in Porto Alegre in der Tat auf der lokalen politischen Ebene viel Beachtung findet. Nicht von ungefähr nutzen lokale Politiker Ereignisse wie eine öffentliche Anhörung im Bereich der Stadtplanung und Verwaltung, um Parteipolitik zu machen, wenngleich nicht immer explizit. Die öffentliche Anhörung vom 26. Mai 2007 ist ein interessantes Ereignis, welches für die Frage der Demokratisierung der Stadtplanung von großer Bedeutung ist. Deshalb wird diesem Ereignis hier höhere Aufmerksamkeit gewidmet. Ziel der erwähnten öffentlichen Anhörung vom Mai 2007 war „die Genehmigung des vorläufigen Gesetzentwurfes [*Proposta de Anteprojeto de Lei*] zur Novellierung des Stadtentwicklungsplanes der Kommune Porto Alegre“ (Diário Oficial de Porto Alegre, 25. April 2007, S. 11).

Recht auf Mitbestimmung (= Mitspracherecht und Stimmrecht) in dieser Konferenz sollte jeder Bürger von Porto Alegre haben, der zum Zeitpunkt der Veranstaltung älter als 16 Jahre war. Die Anwesenden mit Stimmrecht durften über die präsentierten Vorschläge durch Hochheben eines Teilnehmerschildes abstimmen.⁷⁴¹ Die Vorschläge sollten nach dem Prinzip der einfachen Mehrheit abgestimmt bzw. genehmigt werden (ebd.). Nach diesen Regeln wurde in der Tat am 26. Mai 2007 verfahren. Bei der Anhörung nahmen dem Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul zufolge über 1.700 Bürger von Porto Alegre teil.

In den Tagen nach der Anhörung wurde in den lokalen Medien über harte Vorwürfe seitens der Zivilgesellschaft und der Bürger gegen die Regierung berichtet. Dabei ging es um eine Reihe von Unregelmäßigkeiten, die im Rahmen der Veranstaltung stattfanden und den demokratischen Charakter der Bürgerbeteiligung ernsthaft in Frage gestellt haben. Sogar das Justizministerium von Rio Grande do Sul hatte über die Staatsanwaltschaft eine Klage gegen die Stadtverwaltung von Porto Alegre erhoben (dazu Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2007). In der sog. „*Ação civil pública*“⁷⁴² wird den verantwortlichen Politikern von Porto Alegre Fahrlässigkeit bei der Organisation der Veranstaltung vorgeworfen. Unter anderem wird die Tatsache kritisiert, dass eine Organisation der Zivilgesellschaft (die Gewerkschaft der Arbeiter im Bausektor – STICC) nicht nur den Transport von Teilnehmern bis in das Lokal der öffentlichen Anhörung organisiert, sondern diesen Bürgern auch noch Essen angeboten hatte, vorausgesetzt, sie würden, bei den

⁷⁴⁰ Dies gilt jedenfalls bis zur Konferenz vom 26. Mai 2007.

⁷⁴¹ Alle Vorschläge wurden von den Organisatoren (Mitarbeitern der Regierung) in Powerpoint visualisiert und zugleich auch am Mikrofon deutlich vorgelesen.

⁷⁴² Bei dieser Informationsquelle (Ministerio Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2007) handelt es sich um ein Dokument von 26 Seiten, das von den Staatsanwälten Luciano de Faria Brasil, Norberto Cláudio P. Avena und Fábio Roque Sbardelotto mit Datum vom 30. Mai 2007 unterschrieben wurde (Eingang, bei Foro Porto Alegre –RS unter der Nr. 10701023892). Das Material wurde dem Verfasser von einem Informanten aus Porto Alegre per E-Mail bereitgestellt.

Abstimmungen für diejenige Vorschläge stimmen, die im Interesse der Organisation SINDUSCON sind (ebd. S. 2).⁷⁴³

Ein Teil der anwesenden Bürger, die ihre Erwartungen hinsichtlich der Möglichkeiten zur Mitbestimmung und Einflussnahme nicht erfüllt sahen, verließen wenige Stunden nach der Eröffnung der öffentlichen Anhörung frustriert den Raum. Eine Gruppe von Menschen hat aus diesem Anlass den Slogan „*Audiência comprada, cidadania roubada*“ entwickelt und hat dies beim Verlassen des Raumes laut gerufen.⁷⁴⁴

Der Verfasser war anwesend und konnte damit die Ereignisse nicht nur beobachten, sondern er durfte als temporärer *Bewohner von Porto Alegre* auch als normaler Teilnehmer mit Stimmrecht an der Veranstaltung mitwirken.⁷⁴⁵

Bereits an dieser Stelle lässt sich mit wenigen Sätzen eine kritische Stellungnahme in dieser Hinsicht vorwegnehmen: *Die Vorgehensweise im Rahmen der öffentlichen Anhörung vom 26. Mai 2007 erschien auf den ersten Blick zwar als eine Art der Radikalisierung der lokalen Demokratie, in deren Rahmen die normalen Bürger – und nicht Parlamentarier oder Fachleute – über Verfahren und zukünftige Normen der Stadtplanung direkt abstimmen durften. Doch bereits im Verlauf der Veranstaltung erwies sich das Geschehen als ein sehr merkwürdiger Prozess der direkten Abstimmung, indem eine große manipulierte Menschenmenge auf visuelles Kommando ihre Stimme zu den präsentierten Vorschlägen abgab.*⁷⁴⁶

Festzustellen bleibt jedenfalls, dass in diesem spezifischen Fall der öffentlichen Anhörung von 26. Mai 2007 eine oder mehrere Organisationen der Zivilgesellschaft in der Lage waren, eine große Menge von Leuten zu mobilisieren und diese im Sinne ihrer Interessen zu manipulieren.⁷⁴⁷

⁷⁴³ Diese Tatsache wurde auch in den lokalen Medien intensiv thematisiert. Für weitere Vorwürfe und Kritiken zu den Irregularitäten in Bezug auf den (un)demokratischen Charakter der öffentlichen Anhörung von 26. Mai 2007 siehe S. 15 des genannten Dokuments bzw. der erwähnten „*ação civil pública*“. Zu diesem Thema siehe insbesondere auch KOLLING (2007). Die Gewerkschaft der Architekten IAB (Abteilung Rio Grande do Sul) hat ebenfalls die dargestellten Ereignisse stark verurteilt (siehe z.B.: http://www.iabrs.org.br/espaco_opiniao.php?PHPSESSID=95cda4b40a5c83fe64a280143a1b1c25; Letzter Zugang: 26.10.2011). Siehe dabei vor allem die Artikel unter den Titeln: „*Plano Diretor com presunção e queijo*“ und „*Onde está a audiência?*“.

⁷⁴⁴ Sinngemäß meinte der Protestruf „*Audiência comprada, cidadania roubada*“, dass die öffentliche Anhörung Interessen verfolgen würde, die nicht den kollektiven Interessen der Bewohner von Porto Alegre entsprächen und somit die Bürgerrechte (*cidadania*) geraubt worden seien. Dieser Slogan erschien für lange Zeit im Internet. Noch im Oktober 2011 waren Videos abrufbar, in denen die Ereignisse sehr genau dokumentiert sind (siehe z.B. <http://vodpod.com/watch/1384041-audiencia-comprada-cidadania-roubada>. Letzter Zugang 26.10.2011).

⁷⁴⁵ Als Beweisführung dafür, dass der Teilnehmer Einwohner von Porto Alegre ist, galt eine einfache Telefon- oder auch eine Stromrechnung, in der seine Adresse zu identifizieren ist. In diesen spezifischen Fall konnte der Verfasser als teilnehmender Beobachter den Beteiligungsprozess untersuchen.

⁷⁴⁶ Für eine knapp zusammengefasste, jedoch sehr genaue und detaillierte Beschreibung dieses manipulativen Prozesses siehe z. B. KOLLING (2007).

⁷⁴⁷ Es handelt sich dabei um ein extremes Beispiel, das nicht nur juristisch in Frage gestellt wurde, sondern auch in den lokalen Medien dementsprechend kritisch verurteilt wurde. Ausgehend von diesen Verurteilungen musste davon ausgegangen werden, dass ein solches Beispiel keiner großen Aufmerksamkeit in einer wissenschaftlichen Arbeit wie dieser gewidmet werden sollte. In der Tat wäre

Die tabellarische Zusammenstellung der Ergebnisse der Diskussionen bis zum Zeitpunkt der öffentlichen Anhörung am 26. Mai 2007 (siehe Tabelle 6a) zeigt unter anderem, dass Organisationen, die korporative Interessen vertreten, erheblichen Einfluss auf den gesamten Prozess ausgeübt haben, wobei insbesondere SINDUSCON – als Vertreter der Bauunternehmer von Porto Alegre – eine herausragende Position einnahm. Die Tabellen im Folgenden zeigen lediglich einen kleinen Teil der sehr umfangreichen Datenmenge, die insbesondere für dieses spezielle Fallbeispiel gesammelt wurde.

Tabelle 6a: Bürgerbeteiligung im Novellierungsprozess des Stadtentwicklungsplans (PDDUA) während des Jahres 2007

Statistische Zusammenstellung der gesammelten Veränderungsvorschläge bei der Arbeitsgruppe 1 zum Thema „spezielle Projekte“ (<i>Projetos Especiais</i>)				
Veränderungsvorschläge, die bei der öffentlichen Anhörung zur Diskussion und direkten Abstimmung gestellt wurden (Anordnung je nach „Vorschlagsgeber“)			Vorschläge, die bei den öffentlichen Anhörungen seitens den anwesenden Bürgern positiv abgestimmt wurde	
Vorschlaggeber	Anzahl	%-Anteil	Anzahl	%-Anteil der bewilligten Vorschläge
Regierung	33	45%	12	40%
NRO	28	38%	18	60%
Bevölkerung	12	16%	0	0%
Gesamt	73	100%	30	100%

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Material der Stadtverwaltung von Porto Alegre

Innerhalb der Arbeitsgruppe 1 („spezielle Projekte“) wurden zum Thema insgesamt 73 Veränderungsvorschläge präsentiert. Von dieser Gesamtsumme wurden 33 Vorschläge von Vertretern der Regierung eingebracht, 28 stammen aus dem Kreis der Nichtregierungsorganisationen (NRO)⁷⁴⁸ und bei 12 Vorschlägen handelt es sich um Beiträge von „normalen Bürgern“ von Porto Alegre.⁷⁴⁹

die Sache nicht der Rede wert, wenn z.B. in Porto Alegre daraus politische Konsequenzen gezogen worden wären. Das war jedoch nicht der Fall. Im Gegenteil hat der damalige Planungssekretär (José Fortunati) in seinen späteren öffentlichen Auftritten auf der Behauptung beharrt, dass die Arbeit insgesamt sehr demokratisch verlaufen sei, selbst nachdem die Klage eingereicht worden war. Siehe in dieser Hinsicht beispielweise die Rede des genannten Sekretärs am 10.09.2007 bei der 75. Sitzung des Gemeinderates von Porto Alegre am 10. November 2007, unter: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/2007/09/10/075%C2%AAso.htm> (letzter Zugang: 26.11.2011).

Auch anlässlich von zwei Versammlungen im CMDUA (am 12. und 14. Juni 2007) verteidigte der Planungssekretär seine Arbeit. In der Versammlung vom 12. Juni 2007 gab er seine Meinung über die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung von 26. Mai zu Protokoll und behauptete dabei: „Die Bürgerbeteiligung wird einen Gesetzentwurf (*anteprojeto*) vorlegen, der besser ist als der von 1999“ (Sitzungsprotokoll, CMDUA, 12.06.2007, S. 2). In der Rede des Planungssekretärs wird implizit angenommen, dass die Ergebnisse des PDDUA-Novellierungsprozesses letztendlich den Willen der beteiligten Bürger widerspiegeln würden. Im Folgenden wird dieses Thema noch einmal aufgegriffen und kritisch bewertet.

⁷⁴⁸ In dieser Gruppe der NRO beteiligten sich 5 Organisationen. SINDUSCON war jedoch mit Abstand die aktivste Organisation und präsentierte allein 23 Vorschläge. Dies entspricht 82% aller Vorschläge, die von den NRO im Rahmen des AG1 präsentiert wurden.

⁷⁴⁹ In der Gruppe der „normalen Bürger“ wurden diejenigen Vorschläge berücksichtigt, die von einzelnen Bürgern und/oder namens eines Einwohnervereins von Porto Alegre abgegeben wurden. Dazu zählen auch diejenigen Vorschläge, die im Namen des regionalen CMDUA-Vertreters eingebracht wurden. Da noch im Vorfeld der öffentlichen Anhörungen alle seitens der Zivilbevölkerung gelieferten Vorschläge und Anregungen thematisch zusammengefasst und systematisiert wurden,

Von den präsentierten 73 Vorschlägen wurden nur 30 (41%) genehmigt. Darunter fand sich allerdings keiner der von den „normalen Bürgern“ präsentierten Vorschläge. Bei den genehmigten 18 Vorschlägen aus dem Kreis der NRO handelt es sich um Vorschläge, die allein von SINDUSCON eingebracht wurden. Anders ausgedrückt: Bei 60% aller in den öffentlichen Anhörungen genehmigten Veränderungsvorschläge der AG1 handelt es sich um Beiträge von SINDUSCON. Daraus ist ersichtlich, dass die Interessen der Bauunternehmer von Porto Alegre in dieser Thematik der „speziellen Projekte“ unverhältnismäßig stärker vertreten waren als diejenigen anderer lokaler Gruppen.

Tabelle 6b: Bürgerbeteiligung im Novellierungsprozess des Stadtentwicklungsplans (PDDUA) während des Jahres 2007 – Fortsetzung

Statistische Zusammenstellung der gesammelten Veränderungsvorschläge bei der Arbeitsgruppe 3 zum Thema „Bauverordnungen“ (Plano Regulador)				
Veränderungsvorschläge, die bei der öffentlichen Anhörung zur Diskussion und direkten Abstimmung gestellt wurden (Anordnung je nach „Vorschlagsgeber“)			Vorschläge, die bei den öffentlichen Anhörungen von den anwesenden Bürgern positiv abgestimmt wurden	
Vorschlaggeber	Anzahl	%-Anteil	Anzahl	%-Anteil der bewilligten Vorschläge
Regierung	72	42%	20	33%
NRO	66	39%	31	52%
Bevölkerung	33*	19%	9	15%
Total	171	100%	60	100%

* Bei dieser Anzahl bzw. Gruppierung handelt es sich um eine Annäherung, denn mitunter war nicht eindeutig festzustellen, ob der Autor eigenen Interessen folgte oder im Namen einer Organisation der Zivilgesellschaft sprach.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Material der Stadtverwaltung von Porto Alegre

Im Rahmen der AG3 konzentrierten sich die Diskussionen auf das Thema Bauvorschriften. Darin sind unterschiedliche Sachthemen einbezogen, die mitunter sehr kontrovers diskutiert wurden, wie z.B. die Größe der Grundstücksfläche, die Geschossflächenzahl oder die Abstände zwischen den Gebäuden.

Tabelle 6b zeigt, dass die AG3 insgesamt 171 Veränderungsvorschläge gesammelt hatte. Davon wurden 60 (35%) in den öffentlichen Anhörungen von den beteiligten Bürgern per Abstimmung genehmigt. Anders als bei der AG1 – in der keiner der Vorschläge der „normalen Bürger“ genehmigt wurde – konnten die Bürger hier immerhin 9 von ihren 33 Veränderungsvorschlägen genehmigen. Dennoch blieben auch die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe sehr unausgewogen, denn die Fraktion der Regierung bekam doppelt so viele und die der NRO sogar dreimal so viele Vorschläge genehmigt wie die Bürger. Von den genehmigten 60 Veränderungsvorschlägen stammen 52% aus der Gruppe der Nichtregierungsorganisationen und 33% von Vertretern der Regierung. Bei den restlichen 15% handelt es sich um die Beiträge der „normalen Bürger“.

Anzumerken ist die Tatsache, dass auch hier die Interessen der Bauunternehmen in mehrfacher Hinsicht erfolgreicher vertreten wurden als die Interessen anderer gesellschaftlicher Bereiche. Von den präsentierten Vorschlägen im Rahmen der AG3

muss davon ausgegangen werden, dass nicht alle Vorschläge in ihrer ursprünglichen Form in den öffentlichen Anhörungen berücksichtigt wurden. Die hier gezeigten Statistiken erfassen nur diejenigen Veränderungsvorschläge, die in den Anhörungen präsentiert wurden.

machte der Anteil von SINDUSCON (37 Beiträge) und der von SERGS⁷⁵⁰ (12 Beiträge) insgesamt 49 Veränderungsvorschläge aus. In der Relation entsprach dies einem Anteil von 74% der Vorschläge der Gruppe der NRO und knapp 29% aller 171 präsentierten Vorschläge. Nach der Abstimmung im Rahmen der öffentlichen Anhörungen verbesserte sich dieser Prozentanteil auf 84% und 43%. Das bedeutet, dass der Prozess der direkten Abstimmung dazu geführt hat, dass die bereits im Vorfeld der Anhörungen hervorgehobene Position dieser beiden korporativen Organisationen noch gestärkt wurde. Von den 31 genehmigten Vorschlägen aus der Gruppe der Nichtregierungsorganisationen stammen 26 allein von SINDUSCON und SERGS (bei einem jeweiligen Anteil von 21 und 5). Lediglich 5 davon stammen aus allen anderen beteiligten NRO.⁷⁵¹ *Es bleibt also folgendes festzustellen: Auch innerhalb der Thematik der Bauvorschriften waren Organisationen aus dem Bau- und Immobiliensektor besser in der Lage, ihre korporativen Interessen durchzusetzen als andere Organisationen, z.B. aus den Bereichen Naturschutz oder Soziales.*

Tabelle 6c: Bürgerbeteiligung im Novellierungsprozess des Stadtentwicklungsplans (PDDUA) während des Jahres 2007 – Fortsetzung

Statistische Zusammenstellung zu den gesammelten Veränderungsvorschlägen bei der Arbeitsgruppe 5 zu den Themen: „Stadtlandschaft“/Gebäudehöhe und „Baukulturerbe“ (Paisagem Urbana & Áreas Especiais de Interesse Cultural)				
Veränderungsvorschlägen, die bei der öffentlichen Anhörung zur Diskussion und direkten Abstimmung dargestellt wurden (Anordnung je nach "Vorschlagsgeber")*			Vorschläge, die bei den öffentlichen Anhörungen von den anwesenden BürgerInnen positiv abgestimmt wurden	
Vorschlaggeber	Anzahl	%anteil	Anzahl	%Anteil der bewilligten Vorschläge
NRO	61	57%	14	70%
Bevölkerung	46	43%	6	30%
Total	107	100%	20	100%

* Ohne den Vorschlägen der Regierung

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Material der Stadtverwaltung von Porto Alegre.

In der vorliegenden Datengrundlage zur Arbeitsgruppe 5 sind die bedeutendsten Vorschläge der Regierung nicht einzeln spezifiziert, sondern sie wurden mitunter en bloc – z.B. in der Form von Kartierungen bestimmter Stadteilbereiche, die als relevant für das Kulturerbe ausgewiesen waren – dargestellt.⁷⁵² Aus diesem Grund können diese Vorschläge hier quantitativ nicht erfasst werden. Trotz dieser Einschränkung ist eine Gegenüberstellung der Vorschläge der Bevölkerung („normalen Bürgern“) und denjenigen der NRO auch weiterführend, da die tabellarisch aufbereiteten Daten eine sehr ähnliche Tendenz wie die statistischen

⁷⁵⁰ Wie bereits erwähnt handelt es sich hierbei um den Verein der Ingenieure von Rio Grande do Sul. Ideologisch ist SERGS sozusagen eine Schwester von SINDUSCON. Beide Institutionen vertreten letztendlich ähnliche Interessen wie die großen Bauunternehmer von Porto Alegre.

⁷⁵¹ Im Rahmen der Diskussionen, die von der AG3 im Vorfeld der öffentlichen Anhörungen vom 26. Mai und 16. Juni 2007 koordiniert wurden, beteiligten sich aktiv ca. 10 Organisationen der Zivilgesellschaft und haben dabei ihre Änderungsvorschläge eingebracht. Sie waren, wie gezeigt, jedoch nicht in der Lage, dem großen Einfluss der Vertreter der Bauunternehmer effektiv entgegen zu wirken.

⁷⁵² Ähnlich wurde auch im Fall des Themas der Gebäudehöhe vorgegangen, indem bestimmte Stadtteile mit Hinweisen auf erwähnte maximale Höhe für die Gebäude aufgelistet oder kartiert wurden.

Informationen aus den zwei vorher dargestellten Arbeitsgruppen zeigen: Die Vorschläge der „normalen Bürger“ fanden in den beiden öffentlichen Anhörungen weniger Akzeptanz als die Vorschläge der Vertreter wirtschaftlicher Interessen.

Im Rahmen der AG5 wurden Themen behandelt, die ähnlich dem bereits präsentierten übergeordneten Thema der Bauverordnungen (*Plano Regulador*) sehr kontrovers diskutiert wurden. Die Frage des Denkmalschutzes und vor allem auch die Frage der maximalen Höhe der Gebäude sorgten im letzten Jahrzehnt für lebhafte politische Diskussionen in Porto Alegre⁷⁵³. Hier scheiden sich die Geister vor allem zwischen den Bewohnern, die den Nutzungswert ihrer Wohnungen in den Vordergrund stellen und den Bauunternehmern, die sich mehr für den kommerziellen Wert ihrer Produkte interessieren. Wenn die Diskussionen in Porto Alegre diese Themen berühren, gibt es dort selbst innerhalb der Strukturen der Kommunalregierung keinen gemeinsamen Nenner.

Die entsprechende Tabelle (Tab.6c) zeigt, dass die große Mehrzahl der Beiträge beider Fraktionen (NRO und Bevölkerung) im Rahmen der öffentlichen Anhörungen nicht verwertet wurde. Lediglich 20 von 107 Veränderungsvorschlägen wurden genehmigt.⁷⁵⁴

Bei der detaillierten Analyse der zur Verfügung stehenden *Informationen*⁷⁵⁵ ist festzustellen, dass von den 14 genehmigten Änderungsvorschlägen aus der Gruppe der NRO 6 (bzw. 43%) von SINDUSCON eingebracht wurden. Wichtig ist dabei die Tatsache, dass die NRO *Solidariedade* – eine kleine Organisation, deren Mitglieder mit Themen unterschiedlicher Belange involviert sind – allein 25 Veränderungsvorschläge präsentiert hatte. Das entsprach 41% aller Vorschläge aus der Gruppe der NRO. Dabei ging es dieser zuletzt genannten NRO meistens um die Neugründung und/oder Erweiterung von Stadtbereichen, die dem Schutz des Kulturerbes dienen sollten. Keiner dieser Vorschläge von *Solidariedade* wurde in den öffentlichen Anhörungen genehmigt. SINDUSCON dagegen präsentierte insgesamt nur 11 von allen 61 Veränderungsvorschlägen aus der Gruppe der NRO. Bei den Vorschlägen von SINDUSCON ging es genau um das Gegenteil von dem, was die NRO *Solidariedade* erreichen wollte. SINDUSCON verlangte innerhalb der Debatten in der AG5 nicht nur die Verminderung der Anzahl der Stadtbereiche, die von der

⁷⁵³ Gerade die Frage der Gebäudehöhe entwickelte sich in den vergangenen Jahren in Porto Alegre zu einem sehr polemischen Thema innerhalb der Diskussionen rund um die Stadtplanung.

⁷⁵⁴ Die Gründe dafür können anhand der zur Verfügung stehenden Informationen nicht genau festgestellt werden. Sie können jedenfalls vielfältig sein. Ein plausibler Grund liegt in der Tatsache, dass viele Vorschläge sehr unpräzise formuliert waren und von Mitarbeitern der Stadtverwaltung komplett umformuliert werden mussten. Außerdem können viele Vorschläge zu den zwei zentralen Themen Gebäudehöhe und Schutz des Baukulturerbes zusammengefasst werden, so wie es die Mitarbeiter der Regierung selbst mit ihren eigenen Veränderungsvorschlägen (z.B. anhand von Kartierungen und tabellarischen Zusammenstellungen) gemacht haben.

⁷⁵⁵ Es handelt sich dabei um Material, das in den öffentlichen Anhörungen vom 26. Mai und 16. Juni 2007 als Datengrundlage für die Diskussionen und Abstimmungen verwendet wurde. Dieses Material wurde dem Verfasser der vorliegenden Arbeit zur Verfügung gestellt. Alle Veränderungsvorschläge sind von den Verwaltungsmitarbeitern von Porto Alegre nummeriert worden und können daher bei Bedarf verfolgt und detailliert analysiert werden, wie hier teilweise geschehen ist. Diese Datengrundlage ist zugleich auch die Quelle für die meisten der in diesem Abschnitt erstellten Tabellen.

Regierung zum Schutz der Bausubstanz und des Kulturerbes vorgeschlagen wurden, sondern diese Institution hatte auch vorgeschlagen, die Höhe der Gebäude in der sogenannten „Makroregion Nr. 1“⁷⁵⁶ so zu erhalten, wie es im Stadtentwicklungsplan PDDUA seit Jahren vorgesehen war.⁷⁵⁷ Vor allem diese Forderung zum Erhalt bestehender Höhenparameter widersprach dem Wunsch der Regierung, Korrekturen am PDDUA vorzunehmen. Als Rechtfertigung für ihre Forderungen argumentierten die Vertreter von SINDUSCON, dass die „Nachhaltigkeit der Stadt in den Bereichen Umwelt und Wirtschaft gewährleistet werden sollte“.⁷⁵⁸

Abgesehen von dieser Art von rhetorischen Redewendungen, die auch von anderen Organisationen und Interessengruppen, nicht zuletzt in anderen Zusammenhängen auch von Politikern verwendet werden, bestätigen die statistischen Informationen aus obiger Tabelle 6c die Tendenzen, die sich auch bei den anderen Arbeitsgruppen bereits abgezeichnet haben: SINDUSCON spielt im Prozess der Novellierung des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre jedenfalls bis zu der Realisierung der beiden öffentlichen Anhörungen vom 26. Mai und 16. Juni 2007 eine gegenüber allen anderen beteiligten Organisationen und Sektoren der lokalen Gesellschaft hervorgehobene Rolle bei der Verteidigung der Interessen von Bauherren.

Tabelle 6d: Bürgerbeteiligung im Novellierungsprozess des Stadtentwicklungsplans (PDDUA) während des Jahres 2007 –Fortsetzung

Zusammenfassung der in den zwei öffentlichen Anhörungen (Mai-Juni 2007), von der Bevölkerung direkt bewilligten Vorschläge aus den Arbeitsgruppen 1, 3 u. 5. (je nach Gruppe von Vorschlaggebern)					
Vorschlaggeber	AG1	AG3	AG5	Gesamt	%-Anteil*
Regierung	12	20	k.A.	32*	29%*
NRO	18	31	14	63	57%
Bevölkerung	0	9	6	15	14%
Total	30	60	20	110*	100%*
Nur Vorschläge aus der Zivilgesellschaft	18	40	20 →	78 →	→ 100%
davon nur von SINDUSCON	18	21	6 →	45 →	→ 58%

* Ohne Regierungsvorschläge aus dem AG5

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Material der Stadtverwaltung von Porto Alegre.

⁷⁵⁶ Es handelt sich dabei um die nobelste und stark vertikalisierte Gegend von Porto Alegre, unweit des historischen Stadtzentrums (siehe dazu Abb. 11).

⁷⁵⁷ Alle Anforderungen und Vorschläge – nicht nur von SINDUSCON, sondern auch von anderen beteiligten Organisationen und den Bürgern von Porto Alegre – wurden dem Publikum im Rahmen der öffentlichen Anhörungen vom 26. Mai und 16. Juni 2007 bekannt gemacht. Die oben wiedergegeben Positionen von SINDUSCON trugen folgenden Identifikationsnummer: „Vorschlag Nr. 197“ (bei dem Material zur *Areas Especiais de Interesse Cultural* bzw. Baukulturerbe) und 163.1 sowie 163.2 (bei dem Material zur *Paisagem Urbana* bzw. „Stadtlandschaft“/Gebäudehöhe).

⁷⁵⁸ „Manter a sustentabilidade ambiental e econômica da cidade“ [= Rechtfertigung (*justificativa*) für die bereits erwähnten Vorschläge Nr. 163.1 und 163.2 von SINDUSCON, Material zur *Paisagem Urbana* aus der AG5]. Nicht nur in diesem Fall, sondern vor allem auch im Rahmen der Diskussionen zur Frage der Erhaltung des Baukulturerbes in Porto Alegre wurde der Begriff der Nachhaltigkeit stark missbraucht – und zwar in dem Maße, in dem „Nachhaltigkeit“ in diesem spezifischen Fall eher als die Gewährleistung eines günstigen Investitionsklimas zu verstehen ist.

Obige Informationen lassen sich beispielsweise anhand der in Tabelle 6d zusammengefassten Daten noch deutlicher bestätigen.

Diese Veranschaulichung zeigt auf einen Blick, dass eine einzige Organisation aus dem Bereich der Wirtschaft und des Unternehmertums – SINDUSCON bzw. der Dachverband der Bauunternehmer – allein für 58% aller Veränderungsvorschläge der Zivilgesellschaft innerhalb der berücksichtigten drei Arbeitsgruppen zuständig ist.⁷⁵⁹

Nach allen diesen Informationen ist an dieser Stelle eine kurze Zwischenbilanz zu dieser Phase des PDDUA-Novellierungsprozesses, in der Verfahren der direkten Demokratie angewendet wurden, angebracht: Es ist festzustellen, dass *die normalen Bürger Porto Alegres hinsichtlich der Frage der Stadtplanung nur schwach organisiert sind. Sie waren in dieser wichtige Phase des PDDUA-Novellierungsprozesses nicht in der Lage zu verhindern, dass Vertreter von wirtschaftlichen, korporativen Interessen ungehindert ihre Belange im Planungsprozess fast unilateral durchgesetzt haben. Angehörige der Unterschicht wurden zeitweise sogar politisch manipuliert, indem sie dazu gebracht wurden, sich für Veränderungsvorschläge im PDDUA auszusprechen, die eindeutig nicht ihren Interessen zugutekommen.*

Ungeachtet der beschriebenen Ereignisse, der massiven Kritik an den bei der Anhörung experimentell angewandten Teilnahmeverfahren und ungeachtet der Tatsache, dass dadurch die Ereignisse im Grunde genommen stark verfälscht wurden, haben die Mitglieder des Stadtentwicklungsbeirates CMDUA einen Endbericht vorgelegt, der sich weitgehend an den dort getroffenen Abstimmungsergebnissen orientiert. Dieser Endbericht des CMDUA diente später als Grundlage für den Gesetzentwurf, den der Bürgermeister noch im September 2007 dem Gemeinderat überreicht hatte (vgl. CMPA/Comissão especial 2009, S. 3).

Fortsetzung der zweiten Phase der Novellierung des PDDUA – ab August 2007 mit Anwendung von konsultativen Verfahren parlamentarischer Demokratie

Fast parallel zu den Diskussionen im CMDUA nach den zwei öffentlichen Anhörungen von Mai und Juni 2007 haben sich Mitglieder des Gemeinderates entschlossen, eine Reihe von acht öffentlichen Anhörungen (eine in jeder der acht Planungsregionen von Porto Alegre) zu realisieren. Diese öffentlichen Anhörungen werden von der Präsidentin des Gemeinderates als ein „Raum des Zuhörens“ (*espaço de escuta*) dargestellt, welcher der Bevölkerung (bzw. „allen sozialen

⁷⁵⁹ Innerhalb der drei berücksichtigten AGs (1, 3 und 5) wurden die bedeutendsten und umstrittensten Themen der Stadtplanung in Porto Alegre behandelt. Die Thematik der AG4 war für diese Arbeit nicht von so großer Bedeutung, denn dort gab es kaum Möglichkeiten für Bürgerbeteiligung im eigentlichen Sinn. Es ging dabei um die Anpassung der lokalen Gesetzgebung an ein übergeordnetes Gesetz – das Statut der Stadt. Die Thematik der AG2 (Verkehrsinfrastrukturen) hat zwar eine gewisse Brisanz innerhalb der Kommune Porto Alegre, doch das Thema Verkehrswege in der Kommune Porto Alegre ist an sich ein sehr spezifischer Themenbereich und wird in dieser Arbeit mit Ausnahme einiger ausgewählter Großprojekte nicht näher behandelt. Von den insgesamt 454 Veränderungsvorschlägen, die innerhalb aller fünf AGs entstanden, wurden in der obigen tabellarischen Zusammenstellung für die drei berücksichtigten AGs 351 Vorschläge erfasst. Es blieben also genau 103 Veränderungsvorschläge unberücksichtigt.

Bewegungen“ sowie „allen Nichtregierungsorganisationen“) die Möglichkeit bieten soll, ihre Anliegen rund um die Frage der Novellierung des Stadtentwicklungsplanes zu äußern. In den Worten der Präsidentin heißt es: „*Wir wollen alle hören, wir wollen, dass diese Anhörungen tatsächlich die Absichten der Stadt Porto Alegre widerspiegeln (...)*“.⁷⁶⁰

Die acht angekündigten Anhörungen wurden im Zeitraum vom 03. August bis 01. September 2007 realisiert. Da die Protokolle aller Anhörungen auf der Internetseite des Gemeinderates zur Verfügung gestellt wurden, konnte der Verfasser den Inhalt der Diskussionen genau verfolgen.⁷⁶¹ Doch auch hier werden keine Ergebnisse einer detaillierten Inhaltsanalyse geliefert, sondern nur ausgewählte Aspekte berücksichtigt. In allen diesen Veranstaltungen bestand die Möglichkeit für die anwesenden Bürger, ihr Anliegen vorzutragen. Jeder Bürger, der sich nach dem Reglement zur Wort gemeldet hatte, durfte bis zu fünf Minuten sprechen.⁷⁶² Bei der Eröffnung der zweiten öffentlichen Anhörung aus dieser Reihe informierte die Präsidentin des Gemeinderates, dass alle Anforderungen der beteiligten Bürger von einer Arbeitsgruppe im Gemeinderat berücksichtigt werden sollten. Die später gegründete entsprechende Arbeitsgruppe (bzw. Sonderausschuss) setzte sich aus 13 Gemeinderatsmitgliedern (*vereadores*) und 10 Stellvertretern zusammen (vgl. CMPA/Comissão especial 2009, S. 4 u. 8). Dabei waren praktisch alle politischen Parteien vertreten.

Noch im November 2007 wurde auch ein Forum für die Nichtregierungsorganisationen (sogenanntes *Fórum das Entidades*) gegründet, in dessen Rahmen Organisationen der Zivilgesellschaft und auch soziale Bewegungen aus Porto Alegre die Arbeit des Gemeinderates rund um den laufenden PDDUA-Novellierungsprozess begleiten durften und dabei auch Veränderungsvorschläge einbringen konnten.⁷⁶³ Nach Informationen des *Journal do Povo* vom 20.05.2008 tagte das genannte Forum zwischen November 2007 und Mai 2008 insgesamt 25 Mal und übte dabei Kritik am Gesetzentwurf des Bürgermeisters und brachte entsprechende Veränderungsvorschläge ein. Derselben Quelle zufolge waren insgesamt 72 Organisationen (*entidades*) an dem Forum beteiligt.⁷⁶⁴

Auch der oben erwähnte Sonderausschuss des Gemeinderates hat von Februar bis November 2009 zahlreiche Treffen organisiert, in deren Rahmen sowohl die Ausschuss-Mitglieder wie auch Architekten und andere Mitarbeiter der

⁷⁶⁰ Maria Celeste, Presidente da Câmara de Vereadores de Porto Alegre, 03.08.2007 (<http://www.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/2007/08/03/001ap.htm> Download: 26.10.2011).

⁷⁶¹ Siehe dazu <http://www.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/>. Dabei handelt es sich allerdings um eine Suchmaschine. Um die genannten Protokolle darin zu finden, sind genaue Angaben und Suchkriterien zu den gewünschten Dokumenten erforderlich, wie z. B. Jahrgang, Monat und Tag der Anhörung, und mitunter noch bestimmte Schlagwörter, wie „*Audiência Pública*“.

⁷⁶² Alle Reden waren aufgenommen und wortgetreu in den digitalisierten Protokollen wiedergegeben.

⁷⁶³ Siehe *Diário Oficial de Porto Alegre* vom 06.11.2007, S. 8 (http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dopa/usu_doc/06novembro07.pdf (letzter Zugang: 26.10.2011)).

⁷⁶⁴ Dazu: <http://www.correiodopovo.com.br/Jornal/A113/N233/HTML/23PDDUA9.htm> (letzter Zugang: 26.10.2011). Vgl. auch http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?p_secao=56®=8331 (letzter Zugang: 26.10.2011).

Stadtverwaltung und des Planungssekretariats von Porto Alegre intensiv über die Novellierung des PDDUA und insbesondere auch über den Gesetzentwurf des Bürgermeisters aus dem Jahr 2007 diskutiert haben (vgl. CMPA/Comissão especial 2009, S. 29f)⁷⁶⁵. Dieser Quelle zufolge waren insgesamt 413 Veränderungsvorschläge zu dem erwähnten Gesetzentwurf entstanden.⁷⁶⁶

Bei der Analyse des im Internet verfügbaren Materials konnte der Verfasser die Urheber der Veränderungsvorschläge identifizieren: Insgesamt wurden 415 Vorschläge sowohl von Gemeinderatsmitgliedern als auch von Vertretern des oben genannten *Fórum das Entidades* eingebracht. Tabelle 7 zeigt eine Zusammenstellung dieser Vorschläge je nach Fraktionszugehörigkeit des vorschlagenden Autors.

Tabelle 7: Veränderungsvorschläge zum Gesetzentwurf des Bürgermeisters von Porto Alegre im Rahmen der Diskussionen im Gemeinderat ab November 2007

Zusammenstellung nach Fraktionszugehörigkeit des vorschlagenden Autors: Vereador = Gemeinderatsmitglied; FE = Mitglied des <i>Fórum das Entidades</i>				
Fraktion	eingereichte Vorschläge	Anteil in % (je Fraktion)	Anzahl der akzeptierten Vorschläge	„Erfolgsquote“ (in %)*
Vereador	331	80%	203	61
FE	84	20%	38	45
Total	415	100	-	-

* Die Werte entsprechen dem %-Anteil, der akzeptierten Vorschläge im Verhältnis zu den eingereichten Vorschlägen (je Fraktion). Mehr dazu siehe unten.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach http://200.169.19.94:4000/sisprotweb/processo_detalhe/89170# (letzter Zugang: 26.10.2011)

In der Fraktion des Gemeinderates durften sich alle *Vereadores* aktiv einbringen und nicht nur diejenigen, die Mitglieder der oben genannten speziellen Arbeitsgruppe waren. Von den 36 gewählten *Vereadores* von Porto Alegre waren 27 aktiv an den Diskussionen beteiligt und haben dabei ihre Veränderungsvorschläge gemacht. In der Fraktion des *Fórum das Entidades* (FE) haben sich 20 Organisationen aktiv an der Erarbeitung der 84 Vorschläge beteiligt.

Wie aus Tabelle 7 ersichtlich, haben die *Vereadores* 80% aller Veränderungsvorschläge eingebracht und die Nichtregierungsorganisationen und sozialen Bewegungen zusammen nur 20% der 415 Vorschläge. Viele Vorschläge beider Fraktionen wurden vom Sonderausschuss des Gemeinderates nicht akzeptiert. Die *Vereadores* haben aber nicht nur insgesamt mehr Vorschläge eingebracht, sondern sie waren auch in der Relation der akzeptierten Vorschläge erfolgreicher als die Mitglieder des *Fórum das Entidades*: Während 61% aller Vorschläge der *Vereadores* vom speziellen Ausschuss des Gemeinderates genehmigt wurden, akzeptiert derselbe Ausschuss nur 45% der Vorschläge aus dem *Fórum das Entidades*. Letztendlich zeigt Tabelle 7, dass von den 241 akzeptierten

⁷⁶⁵ Die hier darauf verweisende Informationsquelle entspricht zugleich auch dem Endbericht des Sonderausschusses des Gemeinderates, der im November 2009 abgeschlossen wurde.

⁷⁶⁶ Für eine tabellarische Zusammenstellung aller genannten Vorschläge siehe ebd.(S. 37-41). Eine sehr umfangreiche Datengrundlage zur oben dargestellten Phase des PDDUA-Novellierungsprozesses findet sich unter http://200.169.19.94:4000/sisprotweb/processo_detalhe/89170# zur Verfügung (letzter Zugang: 26.10.2011).

Vorschlägen zur Verbesserung des Gesetzentwurfes des Bürgermeisters 203 (84%) seitens der *Vereadores* eingebracht wurden. Bei lediglich 38 (= 16%) handelt es sich um Vorschläge von Mitgliedern des *Fórum das Entidades* bzw. der Zivilgesellschaft.

Die Diskussionen mit den Bürgern und in der breiten Öffentlichkeit über die Novellierung des PDDUA, die zeitweise in den Jahren 2003, 2007 und 2009 intensiv wurden, endeten im November 2009, als der Gemeinderat den bereits zitierten Endbericht (CMPA/Comissão especial 2009) zum Gesetzentwurf des Bürgermeisters vorgelegt hatte. Zusätzlich zu den zahlreichen Veränderungsvorschlägen des Sonderausschusses des Gemeinderates (siehe Tabelle 7), wurde auch in den Schlussfolgerungen des Berichts explizit auf bestimmte Schwachstellen im Gesetzentwurf des Bürgermeisters hingewiesen. Unter anderem waren die Mitglieder des Ausschusses der Auffassung, dass (ebd., S. 35):

- der vom Bürgermeister vorgelegte Gesetzentwurf zur Novellierung des PDDUA „*keine ausdrucksvollen Verbesserungen für den zur gegebenen Zeit bestehenden Stadtentwicklungsplan bringen*“ würde, die eigentlichen Defizite des PDDUA seien damit nicht behoben;
- das Projekt des Bürgermeisters „*Ergebnisse einer fragmentierten Sichtweise*“ über die Stadt darstelle. Zentrale Themen wie städtische Mobilität, öffentlicher Verkehr und sozialer Wohnungsbau seien darin nicht berücksichtigt;
- auch laufende, große städtebauliche Projekte nicht berücksichtigt seien.

Unzufriedenheit äußerten die Mitglieder des Sonderausschusses des Gemeinderates u.a. auch in Bezug auf die vorgeschlagenen Parameter der *Geschoßflächenzahl (Índice de Aproveitamento)*. Diese Parameter sind für die Frage der Kontrolle der Baudichte in der Stadt von großer Bedeutung, ein Sachthema, das auch in direktem Zusammenhang mit der umstrittenen und polemisch diskutierten Frage der Gebäudehöhe steht.

Diese kritischen Äußerungen aus dem zitierten Endbericht aus dem Gemeinderat scheinen auf den ersten Blick ohne große Bedeutung zu sein. Doch im Grunde genommen sind diese Meinungsverschiedenheiten zwischen den involvierten lokalen Interessengruppen repräsentativ für die hier dargestellten Ereignisse, die als Bestandteile eines *sehr politisierten Planungsprozesses* zu sehen sind.

Nach zahlreichen Abwägungen zwischen Vertretern der exekutiven und legislativen Gewalten wurde der Novellierungsprozess Ende Juni 2010 beendet.⁷⁶⁷ Am 29. Juli 2010 wurde ein Ergänzungsgesetz (Lei Complementar 646) im Amtsblatt von Porto Alegre veröffentlicht.⁷⁶⁸

⁷⁶⁷ Diese Informationen wurden dem Diário Oficial de Porto Alegre vom 22. Juli 2010 (S. 1) entnommen. Dieser Informationsquelle zufolge hat der Bürgermeister an diesem Tag den aktualisierten Stadtentwicklungsplan feierlich unterschrieben.

⁷⁶⁸ Siehe dazu Diário Oficial de Porto Alegre vom 29. Juli 2010. Auch online zur Verfügung unter: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/default.php?p_secao=103 (letzter Zugang: 26.10.2011). Das Ergänzungsgesetz Nr. 646 wurde noch einmal in der Ausgabe vom 30. November 2010 derselben Zeitung veröffentlicht.

In Brasilien treten Normen und Gesetze unmittelbar nach ihrer Veröffentlichung in den Amtsblättern (*Diários Oficiais*) der entsprechenden Regierungsebenen in Kraft. In diesem Sinn muss davon ausgegangen werden, dass der novellierte Stadtentwicklungsplan von Porto Alegre im August 2010 in Kraft getreten ist. Bemerkenswert ist dabei, dass bereits im Januar 2011 wieder neue wichtige Veränderungen in den novellierten Stadtentwicklungsplan aufgenommen wurden: Im Zuge der Veröffentlichung eines neuen *Lei Complementar* (Nr. 667) wurde Artikel 52 des PDDUA verändert. Dabei werden insbesondere die Parameter in Bezug auf die Gebäudehöhe der „Makrozone 1“ aktualisiert. Dieses neue Ergänzungsgesetz wurde in der Ausgabe des kommunalen Amtsblatts vom 5. Januar 2011 veröffentlicht.⁷⁶⁹

4.5.4.2. Analyse und kritische Beurteilung. Novellierung des PDDUA: Welche Partizipation?

„Unser Gesetz ist, uns unsere eigenen Gesetze zu geben“ (CASTORIADIS 1990a, S. 342)

Ein zentraler Befund der durchgeführten Untersuchungen zu diesem speziellen Fallbeispiel über die Novellierung des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre ist, dass einige Sektoren der lokalen Gesellschaft wesentlich stärker als andere organisiert sind und ihre korporativen Interessen somit viel wirksamer durchsetzen können. Diese Tatsache führt im Endeffekt zur Verschärfung des im Fallbeispiel Nr. 1 bereits konstatierten Problems der Machtasymmetrie zwischen den unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen und Interessenfraktionen, die im Planungsprozess direkt und indirekt involviert sind. Die Interessenfraktion der Bauinvestoren von Porto Alegre muss in diesem Zusammenhang hervorgehoben werden. Es handelt sich dabei um die Fraktion, die sich am effektivsten beteiligt, dank des Engagements von Organisationen wie die bereits erwähnten SINDUSCON und SERGS. Vor allem Vertreter dieser beider Organisationen waren in der Lage, die ursprünglichen Vorschläge der Regierung – z.B. für die Modifikation bestimmter städtebaulicher Normierungen und Parameter – stark zu verändern und/oder zu unterbinden. Diese wirtschaftliche Gruppe hat in vielerlei Hinsicht ihre korporativen Interessen erfolgreich verteidigt, u.a. durch eine sehr aktive Teilnahme bei der Gestaltung der Debatte rund um die Novellierung des PDDUA (*Agenda Setting*) und effektives Beeinflussen der Outputs dieser Debatte. Vertreter dieser Gruppe bemühten sich vor allem darum, diejenigen Veränderungen in den Bauvorordnungen zu verhindern, welche die wirtschaftlichen Interessen von lokalen Bauherren beeinträchtigen könnten. Besonders unerwünscht waren dieser Gruppe diejenigen Vorschläge der Regierung, die z. B. eine weitere Verdichtung bereits verdichteter Stadtteile vermeiden wollten und deswegen u.a. die Veränderung bis dahin geltender Parameter der Gebäudehöhe und Geschoßflächenzahl zum Ziel hatten (d. h. diese auf niedrigeres Niveau zurücksetzen wollten). Auch das Bestreben der Regierung hinsichtlich der Zuweisung der Stadtbereiche für den Schutz des Baukulturerbes wurde von Vertretern des Immobiliensektors sehr kritisch gesehen. In beiden Fällen haben sich die Vertreter dieser Interessengruppe erfolgreicher durchgesetzt als die Vertreter

⁷⁶⁹ Die bereits nach dem *Lei Complementar* Nr. 667 aktualisierte Fassung des PDDUA steht auch im Internet zur Verfügung unter: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/pddua_-_texto_alterado_ate_lc_667_final_revisado_teresinha.pdf (letzter Zugang: 26.10.2011).

anderer Interessengruppen (wie etwa die Vertreter der Umweltschutzbewegung oder die Aktivisten der Bewegung des sozialen Wohnungsbaus), und zwar in allen Phasen der Debatten rund um die Novellierung des PDDUA.

Beim Verfolgen der Debatten und der Analyse des dabei erstellten Materials war festzustellen, dass die überwiegende Mehrheit der beteiligten Bürger von Porto Alegre und auch viele Aktivisten von Umweltschutzgruppen und sozialen Bewegungen die *ursprünglichen Vorschläge der Regierung*⁷⁷⁰ für die Novellierung des PDDUA unterstützt hatten. Dies gilt vor allem für diejenigen Vorschläge, die mit den Beschlüssen aus der ersten Konferenz zur Evaluierung des PDDUA vom 6. September 2003 (s.o.) übereinstimmten, obgleich diese Konferenzbeschlüsse nicht bindend waren und auch weit davon entfernt waren, viele Anliegen der beteiligten Bürger ernsthaft abzudecken. Demgegenüber positionierten sich Investoren aus dem Bereich des Immobiliensektors, deren Vertreter und auch Anhänger konservativer Parteien, wie bereits angedeutet, sehr kritisch gegenüber den von der Regierung vorgeschlagenen Veränderungen. Eine Verhinderung der ursprünglichen Regierungsvorschläge hinsichtlich der Reduzierung der erlaubten Gebäudehöhe ist das Resultat der Bemühungen eben dieser Bürgerkreise und Investoren, die sich bei den Diskussionen politisch sehr erfolgreich durchgesetzt haben.

Abb. 25b zeigt, dass die im Jahr 2007 bekanntgegebenen Vorschläge der Regierung zur Einschränkung der maximalen Höhe neuer Gebäude relativ stark verändert wurden, nachdem die Diskussionen mit der Zivilgesellschaft eröffnet waren. Entsprechend den ursprünglichen Vorschlägen der Regierung sollte die bis dahin (in der sogenannten Makroregion 1) flächenhaft erlaubte Höhe von 52 Metern stark eingeschränkt werden. Diese Höhe sollte ab der Novellierung des PDDUA für neue Gebäude nur entlang der Hauptverkehrsachsen (und in einem schmalen Streifen im Stadtteil Praia de Belas) erlaubt werden. Abgesehen von bestimmten Ausnahmen (dazu Art. 51 u. 52 des novellierten PDDUA) sollte zukünftig in dieser genannten Makroregion anstatt 52 Meter dann flächenhaft nur noch Höhen von 33 und 27 Metern erlaubt sein.

⁷⁷⁰ Mit *Regierung* sind hier vor allem Vertreter der Exekutive gemeint – insbesondere Repräsentanten des Planungssekretariates – die sich bis dahin intensiv mit der Frage der Novellierung des PDDUA beschäftigt hatten und somit für die meisten Inhalte verantwortlich waren. Das Parlament bzw. die Mitglieder des Gemeinderats waren bis dahin noch nicht sehr aktiv an der Formulierung der Veränderungsvorschläge beteiligt. In der Tat waren die *erwähnten ursprünglichen Vorschläge der Regierung* sowohl von Mitarbeitern des Planungssekretariates wie auch von vielen engagierten Bürgern aus Porto Alegre getragen. Erst nachdem der Bürgermeister seinen Gesetzentwurf im September 2007 dem Gemeinderat vorgelegt hatte, haben sich die Parlamentarier rund um das Thema PDDUA-Novellierung stark engagiert und dabei ihre eigenen Veränderungsvorschläge eingebracht (s. o.).

Abbildungen 25a, 25b und 25c: Gebäudehöhe in der Makroregion 1 von Porto Alegre gemäß dem Stadtentwicklungsplan (PDDUA)

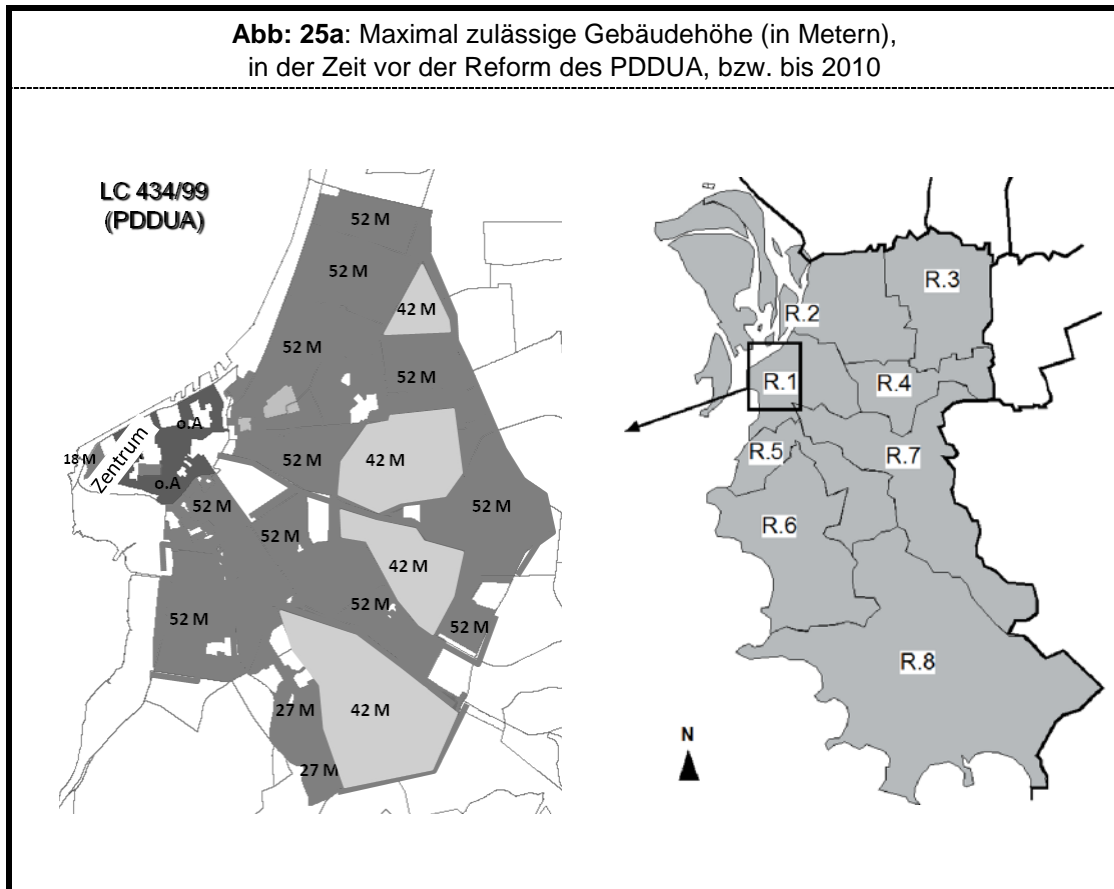
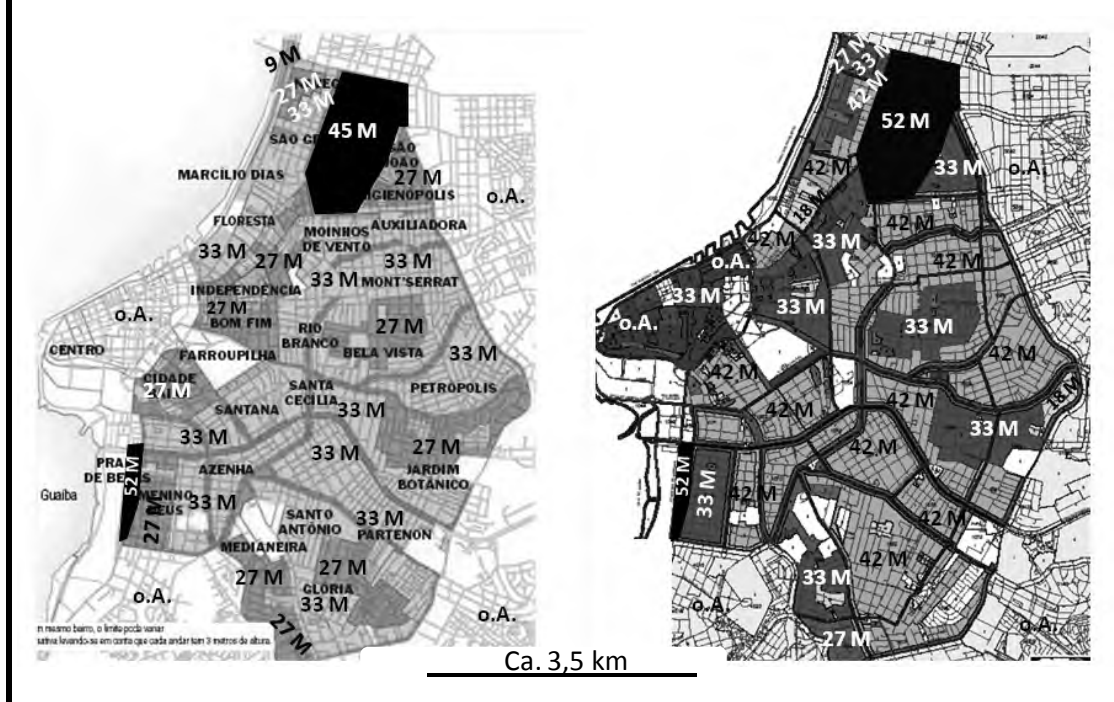


Abb: 25b: Veränderungsvorschläge der Regierung (SPM) im Jahr 2007

Abb: 25c: Tatsächliche Veränderungen durch Vorschläge der „Zivilgesellschaft“



Quelle: Zeichnung R.M. nach Vorlagen der SPM. Für Abb. 25c vgl. auch Diário Oficial de Porto Alegre vom 29. Juli 2010, S. 108.

Abb. 25c zeigt jedoch eindeutig, dass dieser ursprüngliche Vorschlag der Regierung – die wie gesagt die Unterstützung der Bewohner der betroffenen Stadtteile hatte – nicht durchgesetzt werden konnte. *Vertreter des Bausektors haben erreicht, dass anstatt der vorgeschlagenen 27 und 33 Meter 33 und 42 Meter erlaubt wurden.* Die Vertreter der Regierung bzw. die von ihr engagierten Architekten und andere Fachleute des Planungssekretariates und auch die daran interessierten und engagierten Bürger von Porto Alegre waren zwar erfolgreich, indem eine flächenhafte Gebäudehöhe von 52 Metern nicht mehr zulässig war, sie waren jedoch nicht in der Lage, die von ihnen ursprünglich *gewünschten Parameter* politisch durchzusetzen.⁷⁷¹ Hier mussten die Vertreter der Exekutive also stark nachgeben – Hinweisen zufolge vor allem wegen des starken Drucks gut organisierter wirtschaftlicher Interessenverbände, insbesondere seitens der Bauherren und Investoren, die auch im lokalen Parlament (Gemeinderat) sehr stark vertreten sind.

Auch GUIMARÃES (2010) hat den Novellierungsprozess des PDDUA untersucht. Sie hat in ihrer Studie vor allem die Diskussionen rund um das Thema der Verdichtung der Stadt inhaltlich analysiert (insbesondere vor dem Hintergrund der Kontrolle der Bevölkerungsdichte in manchen Stadtteilen). Diese Autorin ist dabei zu dem Ergebnis gelangt, dass trotz der Verminderung der Höhe der Gebäude die Bevölkerungsdichte in den betroffenen Stadtteilen nicht reduziert werden kann.⁷⁷²

Dieser Befund von GUIMARÃES (2010) ist ein bedeutender Hinweis darauf, dass die Reproduktion von Problemen wie höherer Verkehr und Überlastung von Wasser- und Abwasserkanalisation⁷⁷³ durch die Veränderungen des PDDUA nicht vermieden werden kann. Damit bleibt eines der zentralen Probleme, zu denen die Novellierung des PDDUA Lösungsansätze anbieten sollte, praktisch unberührt.

Auch hinsichtlich der Debatten um die Erweiterung der Stadtbereiche zum Schutz des Baukulturerbes gibt es eine ähnliche Situation – gekennzeichnet durch den Widerstand einflussreicher Interessensgruppen gegen die Veränderung von Bauvorschriften – wie im umstrittenen Themenbereich der Gebäudehöhe und Baudichte. Abbildung 26 zeigt sehr deutlich, dass die von Vertretern der Regierung ursprünglich als Schutzbereiche vorgeschlagenen Stadtteile im Laufe der

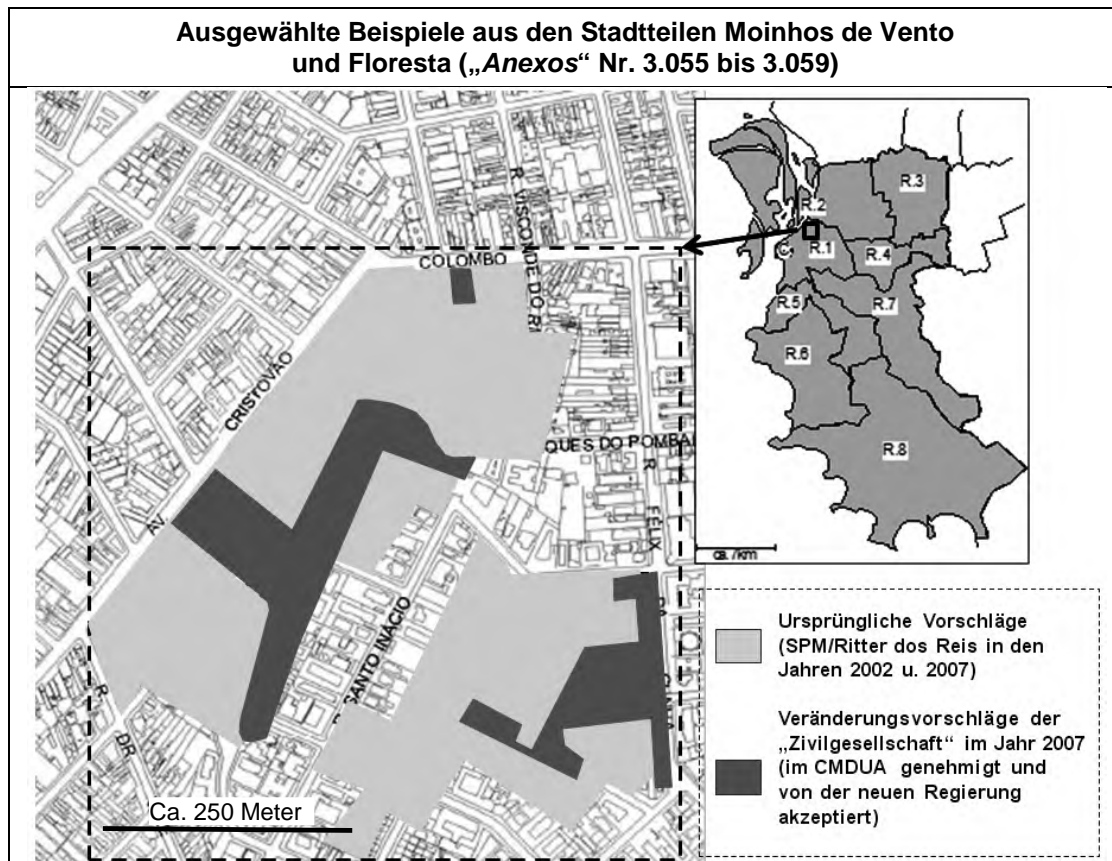
⁷⁷¹ Es wäre naiv und nicht folgerichtig zu behaupten, dass alle führenden Kräfte der Exekutive die vorgeschlagenen „Höhenparameter“ wirklich gewünscht haben, nur weil dies ein bedeutender Teil der Bewohner der betroffenen Stadtteile verlangt hat. Wie bereits erwähnt gibt es bis heute selbst innerhalb mancher Regierungsabteilungen ebenso wie im Planungssekretariat selbst unterschiedliche politische Positionen und Interessen in Bezug auf viele tagespolitische Themen. Das gilt insbesondere für das Thema der Gebäudehöhe und für das Thema der Erhaltung des Kulturerbes. Es geht in beiden Themenbereichen letztendlich um Fragen, die zwischen Experten und Planern sehr umstrittenen sind. Während z.B. einiger Planer höheren Wert auf die Erhaltung bestehender Erscheinungsbilder gewisser Stadtbereiche setzen, interessieren sich andere stärker für die Modernisierung der Stadt in vielerlei Hinsicht.

⁷⁷² Die Erklärung dafür liegt in der Interaktion zwischen Gebäudehöhe und anderen damit verbundenen Parametern wie z.B. dem Abstand zwischen den Gebäuden und vor allem der Geschoßflächenzahl. Je nachdem wie diese Parameter miteinander kombiniert werden, kann die einfache Veränderung der Anzahl von Stockwerken (nach oben oder nach unten) (k)eine bedeutende Auswirkung auf die Frage der Bevölkerungsdichte in den betroffenen Stadtbereichen haben.

⁷⁷³ Es handelt sich hierbei um Probleme und Engpässe, die heutzutage in vielen der stark verdichteten Stadtteile von Porto Alegre bestehen.

Diskussionen mit den Interessensgruppen stark reduziert wurden. Auch hier haben sich die Interessen von Bauherren und Investoren zu Lasten des Erhalts einer architektonischen Geschichte in Porto Alegre sehr erfolgreich durchgesetzt.

Abbildung 26: Schutz des Baukulturerbes: Vorschläge der Regierung vs. Vorschläge der „Zivilgesellschaft“



Quelle: Zeichnung R.M. Nach Vorlagen der von PMPA (http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?reg=3&p_secao=89). Letzter Zugang: 16.05.2011).

Gerade dieses angesprochene Thema des Denkmalschutzes sorgte während des PDDUA-Novellierungsprozesses für viele Diskussionen. An diesem spezifischen Themenbereich haben Vertreter der Zivilgesellschaft und insbesondere die Vertreter der Bauunternehmen akribisch gearbeitet und die zahlreichen Vorschläge der Regierung in allen Einzelheiten unter die Lupe genommen, um anschließend ihre Gegenvorschläge zu präsentieren. Die überwiegende Mehrheit dieser Gegenvorschläge hatte lediglich das Ziel, die von Regierungsmitarbeitern vorgeschlagenen Areale signifikant zu reduzieren. Die Beispiele, die in Abb. 26 veranschaulicht werden, sind repräsentativ für diese Art von Gegenvorschlägen, die auch oft mehr mit *rhetorischen* als mit sachlichen Argumenten begründet werden. Dies ist z.B. eindeutig im Fall der Begründung für die Verkleinerung der zum Schutz des Kulturerbes vorgeschlagenen Bereiche in der Umgebung des Militärkrankenhauses im Stadtteil Auxiliadora: Dort heißt es:

*„Ersatzvorschlag zur Verkleinerung des zum Schutz des Kulturerbes vorgesehenen Bereiches mit dem Ziel der Gewährleistung einer nachhaltigen Erweiterung des Wohnraums in der Umgebung“.*⁷⁷⁴

Dieser Bezug zum Begriff der Nachhaltigkeit hat, in diesem obigen Zusammenhang, mit einem Stadtplanungsprozess, welcher – etwa im Sinne der seit den 1990er Jahren gängigen Debatten – die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Belange miteinander in Einklang bringen soll, zunächst nichts zu tun. Vielmehr verweist diese Art von Formulierungen („Gewährleistung einer nachhaltigen Erweiterung des Wohnraums“) eher auf Anforderungen seitens bestimmter Interessengruppen zur Offenhaltung der betroffenen Stadtbereiche für die Transformation und ggf. auch die Ersetzung historischer Bausubstanz durch neue und komplett anders gestaltete Gebäudetypen.⁷⁷⁵

Viel wichtiger ist in diesem obigen Zusammenhang für die Bauherren nicht der Erhalt des bestehenden Kulturerbes, sondern vielmehr die Sicherstellung einer flexibilisierten Bauordnung, die eine ständige „Modernisierung“ der Stadt erlaubt. Vor diesem Hintergrund wurde z.B. das Erscheinungsbild mancher Stadtteile von Porto Alegre im Laufe des 20. Jahrhunderts (mitunter auch binnen weniger Jahrzehnte) stark transformiert. Auch zurzeit befinden sich manche historischen Stadtteile in einem beschleunigten Transformationsprozess, insbesondere die reichen Viertel, die für das Immobilienkapital am attraktivsten sind (vgl. in dieser Hinsicht die beispielhafte Studie von XAVIER 2003).

Bei einem demokratischen Novellierungsprozess wie dem hier analysierten, werden oft traditionelle Muster der Stadtentwicklung von beteiligten Bürgern in Frage gestellt. Dabei können Veränderungsvorschläge dominierenden politischen und wirtschaftlichen Interessen widersprechen. Daher liegt es nahe, dass die unterschiedlichen Interessengruppen sich mobilisieren, um Einfluss auf den Gestaltungsprozess in ihrem Sinne zu nehmen.

In Rahmen des hier vorgelegten speziellen Fallbeispiels wurde gezeigt, dass die „normalen“ Bewohner von Porto Alegre zwar tatsächlich mobilisiert sind, da sie oft die bestehenden demokratischen Plattformen und Institutionen (wie Einwohnervereine, Kommunalbeiräte, Anhörungen, etc.) nutzen, um ihre Anliegen publik zu machen und politische Lösungen für ihre Probleme zu fordern. Doch genau die gleichen Plattformen und Institutionen werden auch von Vertretern wirtschaftlicher Interessengruppen genutzt. Da diese aber über mehr Mittel und eine bessere Organisation verfügen, können sie ihre Interessen viel effizienter durchsetzen.

⁷⁷⁴ „Proposta substitutiva de redução da dimensão da área de interesse cultural com vistas a expansão sustentável do tecido residencial do entorno] (http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/microsoft_photo_editor_-_anexo3_045.pdf. Letzter Zugang: 26.10.2011). Diese Begründung gilt zugleich für die Bereiche („Anhänge“), die mit den Nummern Nr. 3.045, 3.046 u. 3.047 gekennzeichnet wurden. Für weiteren Informationen zu diesem Thema siehe:http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?%20reg=3&p_secao=89 (Letzter Zugang: 26.10.2011).

⁷⁷⁵ Es handelt sich dabei um ein prägnantes Beispiel dafür, dass das Konzept der Nachhaltigkeit in Porto Alegre von manchen Leuten stark missbraucht wird.

Schon im ersten Teil dieses Fallbeispiels wurde deutlich gezeigt, dass die Organisationen der Zivilgesellschaft, welche die Interessen der Bauwirtschaft und Investoren vertreten, ihre Wunschvorstellungen nicht nur direkt im Rahmen der laufenden Beteiligungsprozesse präsentieren, sondern auch indirekt, indem sie einen massiven Lobbyismus betreiben. Selbst diejenigen Veranstaltungen, die zunächst nur informellen Charakter haben sollten – wie z.B. die weiter oben genannten Informationsveranstaltungen zum Thema der Novellierung des PDDUA –, wurden von diesen Organisationen genutzt, um für ihre eigenen korporativen Interessen zu werben. Dies war bei der Reihe von Informationsveranstaltungen der Fall, die durch den CMDUA im Juni und Juli 2003 koordiniert wurde und auch bei den Informationsveranstaltungen, die von der UAMPA im Jahr 2007 organisiert wurden (s. o.). Sogar die sogenannten „Volkstribune“ (*Tribuna Popular*) des Gemeinderates von Porto Alegre wurden am 14. September 2009 vom Präsidenten der SINDUSCON benutzt, um für seine wirtschaftlich-institutionellen Interessen im Zusammenhang mit dem PDDUA-Novellierungsprozesses zu werben. Dabei werden Politiker hofiert und unter anderem auch Öffentlichkeitsarbeit zugunsten der vertretenen Organisationen gemacht⁷⁷⁶.

Mehrere wissenschaftliche Studien zeugen von einer seit Langem existierenden intensiven Lobbyarbeit dieser Art von wirtschaftlichen Organisationen aus dem Bausektor.⁷⁷⁷ Diese Lobbyarbeit läuft nicht nur über direkte Auftritte von spezialisierten Mitarbeitern in den öffentlichen Veranstaltungen – die mitunter von den Organisationen der Bauunternehmer selbst initiiert werden⁷⁷⁸ –, sondern auch

⁷⁷⁶ Siehe dazu z.B. CMPA (2009), darin insbesondere die Rede von Herrn C. Alberto Aita, ehemaliger Präsident vom SINDUSCON. Bei diesem Anlass hat Herr Aita nicht nur Vorwürfe zurückgewiesen, dass seine Organisation Grundstückspekulationen in Porto Alegre betreibt, sondern er hat dabei auch die Rolle von SINDUSCON hervorgehoben als eine Organisation einer wirtschaftlichen Branche, die (ihm zufolge) von grundlegender Bedeutung für die Schaffung von Arbeitsplätzen sei. (vgl. ebd.). Das hier erwähnte Dokument steht auch online zur Verfügung unter: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/2009/09/14/080sor.htm> (letzter Zugang: 26.10.2011).

⁷⁷⁷ Siehe z.B. GHEZZI (1990, S. 40); OLIVEIRA & BARCELLOS (1993, S. 261); ALMEIDA (2004, S. 247; ABREU FILHO (2006).

⁷⁷⁸ Eine Art von Veranstaltungen, die von diesen Organisationen gerne realisiert werden, stellt die sogenannte „*reunião almoço*“ dar. Dabei werden Politiker und Prominente zu einem gemeinsamen Mittagessen auf Kosten der Veranstalter eingeladen. Bei dieser Gelegenheit werden dann Vorträge zu bestimmten Themen gehalten, in deren Rahmen die Veranstalter ihre Anliegen offenlegen. Der Verfasser hat als Beobachter am 18. April 2007 an einer solchen *reunião almoço* teilgenommen. Die Veranstaltung war von ASBEA (*Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura*) organisiert, eine Interessenorganisation (sog. *entidade de classe*), die auch im CMDUA einen festen Sitz hat. Thema dabei war die Novellierung des PDDUA. Neben anderen Politikern und Prominenten war auch der damalige Stadtplanungssekretär von Porto Alegre anwesend und hat selbst eine Rede zu diesem Thema gehalten. Auch Mitarbeiter von ASBEA haben bei dieser Gelegenheit Vorträge gehalten und ihre eigenen Vorschläge zur Novellierung des PDDUA schriftlich abgegeben. ASBEA hat im Rahmen des gesamten PDDUA-Novellierungsprozesses eine ähnliche Position vertreten wie ihre zwei Schwesterorganisationen SINDUSCON und SERGS. Vor allem im Rahmen der zwei analysierten Bürgeranhörungen vom Mai und Juni 2007 (s.o.) haben diese drei Organisationen stark miteinander kooperiert. Es entstand dabei eine deutliche Interessenkoalition zwischen diesen Organisationen, wobei auch die Gewerkschaft der Bauarbeiter paradoxerweise im selben Boot saß und ihre Mitglieder instruierte, sich im Rahmen des Abstimmungsprozesses für die Vorschläge der obigen Organisationen auszusprechen (s.o.). Auch SINDUSCON hat im Jahr 2008 eine *reunião almoço* realisiert, in deren Rahmen ebenfalls über die Novellierungsprozesse des PDDUA diskutiert wurde (Siehe dazu NADRUZ

indirekt durch Meinungsbildung in der Gesellschaft und Ausübung von Einfluss in der Politik (vgl. in dieser Hinsicht u.a. LIEDKE & FERRETTI 1993; ROLNIK 1994; MARICATO 2003 sowie ABREU FILHO 2006).

Alle diese Informationen sind wichtige Hinweise dafür, dass die normalen Bürger von Porto Alegre in den Debatten im Bereich der Stadtplanungen relativ – d. h. gegenüber diesen Organisationen des Bau- und Immobiliensektors – schwach repräsentiert sind. Es handelt sich dabei um eine Tatsache, die bereits früher von anderen Forschern festgestellt wurde (vgl. z.B. FEDOZZI 2000a, S. 26). Im Rahmen der existierenden demokratischen Debatten agieren die Bürger in einer sehr asymmetrischen Machtkonstellation. Es handelt sich hier selbstverständlich nicht um etwas, was typisch für Porto Alegre ist, sondern die Situation gilt auch für ganz Brasilien. Dies hatte beispielweise GONDIM (1996, S. 232) bereits Mitte der 1990er eindeutig dargelegt.

Gerade im obigen Zusammenhang lässt sich bei diesem speziellen Fallbeispiel schlussfolgern, dass die „gewöhnlichen Bürger“ von Porto Alegre noch nicht in die Lage versetzt wurden, mittels ihres Engagements in den Planungs- und Verwaltungsprozessen die wirtschaftlich und politisch dominierenden Interessen herrschender gesellschaftlicher Gruppen ernsthaft herauszufordern. Ganz unabhängig davon, *WIE* (mit welchen demokratischen Verfahren auch immer) diese Bürger bis heute in die politischen Debatten einbezogen wurden, blieben ihre realen Interessen stark unterrepräsentiert – dies gilt allerdings insbesondere für die Angehörigen der Unterschicht. In diesem Sinne kann das Motto von Cornelius Castoriadis *„Unser Gesetz ist, uns unsere eigenen Gesetze zu geben“* (CASTORIADIS 1990a, S. 342)⁷⁷⁹ nicht für diese Bürger gelten.

Ein ausschlaggebender Beweis dafür, dass die Interessen der Angehörigen der Unterschicht in Porto Alegre schwach repräsentiert sind, ist die Tatsache, dass das Thema des sozialen Wohnungsbaus – obwohl es zu den zentralen Anliegen dieser Bürger gehört – bis heute in der Politik noch nicht ernsthaft behandelt wurde.⁷⁸⁰ Über den sozialen Wohnungsbau wird in Porto Alegre zwar ab und zu heftig diskutiert, doch abgesehen von Maßnahmen, die im Zusammenhang mit Großinfrastrukturprojekten stattfinden (dazu spezielles Fallbeispiel Nr. 3), wird in diesem Bereich der Politik kaum agiert. Im Rahmen einer der öffentlichen Anhörung vom August 2007 zum hier analysierten Thema der Novellierung des PDDUA formulierte eine sozialengagierte Favela-Bewohnerin in ihrer Rede sehr treffend:

„Wir gehen Jahr für Jahr zum Bürgerhaushalt und wählen dort das Thema Reglementierung von illegalen Wohnbereichen (Regularização Fundiária). Diese

& PELLIN 2008 und https://www.al.rs.gov.br/ag/noticias_print.asp?txtIdMateria=199315#. Letzter Zugang. 26.10.2011).

⁷⁷⁹ Mehr zum theoretischen Hintergrund dieses Zitats siehe Abschnitt 2.2.4.1.

⁷⁸⁰ Siehe in diesem Sinne vor allem Abschnitt 4.5.3.2.

*findet allerdings nie statt (...). Wir haben darüber in vielen demokratischen Foren diskutiert, aber es passiert in dieser Hinsicht nichts.*⁷⁸¹

Es folgt in der Rede dieser Bewohnerin von Porto Alegre der Hinweis darauf, dass partizipieren und Verbesserungen fordern in dieser Stadt nicht unbedingt bedeuten muss, dass dies auch tatsächlich im Sinne dieser unterprivilegierten Bewohner stattfindet. Wie auch SILVER et al (2010) in ihren kritisch theoretischen Abhandlungen zur Frage der Bürgerbeteiligung in einem ähnlichen Zusammenhang sehr passend formuliert haben:

„Voicing one’s point of view does not mean that one will carry the day“ (SILVER et al., 2010, S. 455).

Diese Tatsache wurde von einigen Partizipationsforschern, welche die partizipativen Erfahrungen von Porto Alegre untersucht haben (z.B. ABERS 2000 und zum Teil auch SOUZA 2002, S. 454 u. 460f) ignoriert oder übersehen. In Übereinstimmung mit der obigen Ansicht von SILVER et al (2010) – auch im Zusammenhang mit der Untersuchung des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre (spezielles Fallbeispiel Nr. 5) – muss davon ausgegangen werden, dass weder die Anzahl von Personen, die an den unterschiedlichsten demokratischen Foren teilnehmen, noch die Tatsache, dass sie dabei ihre Anliegen öffentlich bekannt machen, als Indikatoren dienen können, um z.B. die Qualität von Planungsprozessen zu messen, schon gar nicht als Beweis dafür, dass unterprivilegierte Gruppen im Rahmen politischer Auseinandersetzungen rund um die Finanzpolitik von Porto Alegre (z.B. Bürgerhaushalt) mehr Vorteile hätten als andere soziale Gruppen.⁷⁸²

Unabhängig von dieser kritischen Stellungnahme bleibt dabei ersichtlich, dass Bürgerbeteiligung zu einem zentralen Bestandteil der Stadtplanung und Stadtverwaltung von Porto Alegre geworden ist. Diese Feststellung allein sagt jedoch nichts darüber aus, was man mit Bürgerbeteiligung in dieser Stadt erreichen kann. Im Rahmen der durchgeführten Untersuchungen und langfristigen Beobachtungen des Verfassers war jedenfalls festzustellen, dass *Verfahren der Bürgerbeteiligung nicht automatisch als Mechanismen einer ersthaften Demokratisierung der Planung und Politik im Sinne einer Übertragung von Entscheidungsmacht an normale Bewohner zu verstehen sind*. Eher sind sie als *Technologies of Government* (im Sinne von BARNETT 2002 sowie BLAKELEY 2010) bzw. als eine Technik des Regierens (wie in dieser Arbeit bereits früher argumentiert wurde) zu betrachten. In diesem Zusammenhang ist die *„partizipative Gouvernamentalität“*, von der in Abschnitt 4.4.3 die Rede war, nur eine Frage logischer Konsequenz: Partizipation wurde dabei wie auch andere Teilaufgaben oder Handlungen in der Politik und Gesellschaft – sehr im Sinne Foucaults – *gouvernementalisiert* (vgl. dazu Abschnitt 2.3.1). Im Zeitalter *partizipativer Gouvernamentalität* (d. h. vor allem ab Beginn der 1990er Jahre) wurde Partizipation zum Aushängeschild aller brasilianischen politischen Parteien. Zugleich ist Bürgerbeteiligung auch ein Modebegriff für gewöhnliche Bürger ebenso wie für

⁷⁸¹ Marília Fidel (Bewohnerin und sozialengagierte Bürgerin von Porto Alegre). In: CMPA (2007, S. 22-23). Auch online unter: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/2007/08/24/005%C2%AAap.htm> (Letzter Zugang: 26.10.2011).

⁷⁸² Diese hier vertretene Ansicht steht in direktem Widerspruch zu der Auffassung, die SOUZA (2002, S. 454f sowie 2006, S. 189f) vertreten hat.

Forscher und Regierungsbeamte und nicht zuletzt auch für Vertreter dominierender gesellschaftlicher Gruppen, die ohnehin mit oder ohne direkter Bürgerbeteiligung immer im Regierungsapparat und in den politischen Strukturen und Institutionen wie CMDUA und anderen demokratischen Beiräten stark repräsentiert sind.

In der Tat wurde in den letzten zwei Jahrzehnten (und noch heute) in Porto Alegre sehr oft und intensiv „partizipiert“ und zwar in Versammlungen aller Art wie Stadtkongressen, Stadtkonferenzen, Foren, öffentlichen Anhörungen, Fachausschüssen zu spezifischen Themen und Politikbereichen, an denen Vertreter der Bevölkerung teilnehmen etc. Doch *wirksam wird die Partizipation vor allem da, wo die „Logik des Regierens“ sie benötigt*. Wenn es z.B. um die Legitimation der „von oben“ gewollten *Modernisierungsprojekte* – oft mit Infrastrukturprojekten verwechselt und als solche bezeichnet – geht, dann wird die Bürgerbeteiligung sicherlich höchst effektiv. Wenn man in einem solchen Zusammenhang von „Bürgerbeteiligung“ spricht, ist das sicherlich nicht dasselbe wie von einem Instrument „redistributiver Demokratie“ zu sprechen, wie einige Forscher und Theoretiker des Mainstreams der Demokratieforschung es gerne gehabt hätten.⁷⁸³ Dies ist neben der Frage der bereits erwähnten Machtasymmetrie zwischen den involvierten Interessengruppen auch eine der zentralen Feststellungen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung. Anders ausgedrückt bedeutet das, dass *Bürgerbeteiligung in Porto Alegre nicht ohne weiteres als Kennzeichen für die Vertiefung der Demokratie gesehen werden kann*.

Andere wichtige Befunde ergeben sich aus der Feststellung, dass Planung in Porto Alegre (und Brasilien) stark politisiert wird. Planung ist in diesem Zusammenhang in der Tat als ein offener Prozess zu sehen, in dessen Rahmen Auseinandersetzungen wegen politisch-ideologischer Verschiedenheiten zwischen den direkt involvierten Akteuren der Gesellschaft unvermeidlich zu Tage treten. Der hier analysierte Novellierungsprozess des PDDUA ist hierfür ausschlaggebend. Vor allem bei der ausführlichen Beschreibung des Prozesses war festzustellen, dass nach knapp sieben Jahren andauernder Diskussionen die Vertreter des Parlaments (Gemeinderat) und der Exekutive (Fachleute des Bürgermeisters) nicht wirklich in der Lage waren, einen gemeinsamen Nenner zu finden, welchen sie gelegentlich nutzen könnten, um damit in der Öffentlichkeit für ihre Politik und Projekte zu werben.⁷⁸⁴ Höchstwahrscheinlich wird es einen solchen gemeinsamen Nenner niemals geben und vermutlich wird er von den meisten Politikern gar nicht ernsthaft gesucht. Dies unterstützt die hier vertretene Auffassung, dass Stadtplanung in Porto Alegre (und in ganz Brasilien) ein sehr umkämpfter Teilbereich der lokalen Politik ist, an dem gewöhnliche Bürger zwar aktiv teilnehmen und ihre Forderungen stellen, jedoch diese meist nicht politisch durchsetzen können. Dies zeigen die vielen vorgelegten Fakten und Argumentationen des Verfassers, die im Rahmen dieses und anderer spezieller Fallbeispiele präsentiert wurden. Dafür sprechen auch die Argumente von direkt involvierten Bürgern und Bürgerinnen von Porto Alegre, wie der weiter oben

⁷⁸³ Siehe in dieser Hinsicht z.B. ABERS (2000); AVRITZER (2003 u. 2008); MARQUETTI (2003, 2008a u. 2008b); SANTOS (1998 u. 2002a) und SOUZA (2002 u. 2006).

⁷⁸⁴ Diese Tatsache ist vor allem aus den kritischen Stellungnahmen des speziellen Ausschusses des Gemeinderats (CMPA/Comissão especial 2009, S. 35) zum Gesetzentwurf der Exekutive bzw. des damals amtierenden Bürgermeisters von Porto Alegre ersichtlich.

zitierte Redeabschnitt von Marília Fidel. Die wirklich bedeutenden Entscheidungen im Planungs- und Verwaltungsprozess von Porto Alegre werden erst getroffen, nachdem die herrschenden Interessen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen abgewogen werden. Der hier untersuchte Prozess der Novellierung des PDDUA zeigt sehr eindeutig, dass noch heute diese Abwägungen überwiegend im Rahmen der Verfahren der parlamentarischen Demokratie abgewickelt werden. Egal wie viel über Normen und Planung in Porto Alegre mit den Bürgern diskutiert wird: Das letzte Wort über das, was „richtig“ oder „falsch“ ist, oder das was für die Stadt „erwünscht“ ist, fällt letztendlich im Gemeinderat oder im Kabinett des Bürgermeisters.⁷⁸⁵

Dabei dient direkte Bürgerbeteiligung lediglich als eine notwendig gewordene „Ergänzung“ für die Verfahren der parlamentarischen Demokratie, eine „Ergänzung“, die hier in Anführungszeichen geschrieben werden muss, denn die Verfahren der direkten Bürgerbeteiligung haben bis heute in Porto Alegre – und insbesondere diejenigen, die im Rahmen der hier untersuchten Fallbeispiele dargestellt wurden – nicht wirklich ergänzend zur parlamentarischen Demokratie gewirkt. Die bis heute angewandten Verfahren der direkten Demokratie fungierten vielmehr als ein Alibi für die politischen Rechtfertigungen von Regierungsmitgliedern und Parlamentariern. Etwas kritischer ausgedrückt lässt sich behaupten, dass die Verfahren der direkten Demokratie, die in Porto Alegre im Rahmen des PDDUA-Novellierungsprozesses ausgeübt wurden, eher als eine Art „Placebo“ zu sehen sind, denn sie dienten teilweise eher der Verschleierung der *realen* (bzw. *wirksamen*) Machtkämpfe, die fast ausschließlich innerhalb der herrschenden gesellschaftlichen Gruppen stattfinden. Der Placebo-Effekt dieser scheinbar direkten Demokratie ist insoweit wirksam, als er den Eindruck vermittelt, dass die beteiligten Bürger von Porto Alegre reale Entscheidungsmacht erhalten, wenn sie mit ihrer Beteiligung (wenn überhaupt) eher die politischen Maßnahmen der Regierung legitimieren, und dabei nicht in der Lage sind, diese Maßnahmen nach ihren eigenen Interessen inhaltlich zu verändern. Als solcher kann dieser Placebo-Effekt die Bürger nicht in die Lage versetzen, etablierte Machtstrukturen ernsthaft zu verändern. Im Gegenteil: Er sorgt eher dafür, dass der gesellschaftliche *status quo* erhalten bleibt. Somit bleibt die Lage für unterprivilegierte und ausgeschlossene soziale Gruppen in Porto Alegre, wie zum Beispiel die Bewohner von Favelas, weitgehend unverändert – dies quasi unabhängig davon, ob sie wirklich an Prozessen der Planung partizipieren oder nicht.

*Diejenigen Annahmen, die als sekundäre **Arbeitshypothese Nr. 4** präsentiert wurden, werden weitgehend bestätigt. Vor allem die Annahme, dass Verfahren der direkten Demokratie nicht automatisch zu mehr Demokratisierung des Planungsprozesses führen, wurde hier bestätigt. Je nachdem WIE, und von WEM, die Informationen kontrolliert werden und wie die demokratischen Veranstaltungen (wie z.B. Stadtkongresse oder öffentliche Anhörungen) gestaltet werden, kann*

⁷⁸⁵ Diese Tatsache ist gesetzlich festgelegt. Entscheidungsmacht zu Maßnahmen im Bereich der kommunalen Finanzpolitik und auch beim Erlass von Gesetzen und Normen wie der Stadtentwicklungsplan liegen immer in der Hand derjenigen, die im Rahmen der parlamentarischen Demokratie als Bürgervertreter gewählt wurden. Es handelt sich hier zwar um eine überflüssige Informationen, doch im Rahmen der analysierten zweiten öffentlichen Anhörung von Mai und Juni 2007 wurde versucht, den Eindruck zu vermitteln, die normalen Bürger hätten eine solche Entscheidungsmacht.

direkte Demokratie nicht viel mehr bewirken als Täuschung und Legitimation von politischen Maßnahmen, die nicht den kollektiven Interessen der beteiligten Bürger entsprechen.

4.6. Fallbeispiel 5: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre

4.6.1. Einführung: Eine alternative Sichtweise des Forschungsobjekts Bürgerhaushalt

„Wenn man die Demokratie kritisiert (...), geschieht dies im Namen der Demokratie“ (INGRAM 2007, S. 108)⁷⁸⁶

In den Veröffentlichungen der letzten 20 Jahre zum Thema der Bürgerbeteiligung in Porto Alegre rückt der Bürgerhaushalt (*Orçamento Participativo – OP*) in das Zentrum der Aufmerksamkeit der Wissenschaft. Anders ausgedrückt: Der OP wird dabei meistens als das zentrale Forschungsobjekt eingestuft. Auch in der vorliegenden Arbeit wird diesem demokratischen Instrument ein hohes Maß an Aufmerksamkeit gewidmet⁷⁸⁷. Allerdings wird hier eine Auffassung über den OP vertreten, die sich in manchen Aspekten wesentlich vom „Mainstream“ der OP-Forschung unterscheidet.

Im „Mainstream“ der Partizipations- und Bürgerhaushaltsforschung werden OP-Prozesse fast immer mit übertriebenem Optimismus bewertet. Dies gilt besonders für den Bürgerhaushalt von Porto Alegre, speziell in Bezug auf dessen vermeintlich positive Folgen hinsichtlich der Verbesserung der Lebensqualität der Bürger und auch in Bezug auf dessen sogenannte Umverteilungseffekte (s.u.). Nicht selten werden in der OP-Literatur Thesen verbreitet, die mit der Wirklichkeit kaum etwas zu tun haben: Thesen, die entweder nicht wissenschaftlich-methodologisch überprüft werden können (wie z.B. die Vorstellung, dass der OP zu mehr sozialer Gerechtigkeit führe), oder schlichtweg nicht haltbar sind, nicht zuletzt weil sie auf ungeeigneten empirischen Datengrundlagen basieren.

Eine der zentralen und bekanntesten Annahmen besagt, dass *dank der Existenz des OP die öffentlichen Investitionen in Porto Alegre bevorzugt und mehrheitlich in den von den ärmeren gesellschaftlichen Gruppen bewohnten Stadtbereichen bzw. in der Stadtperipherie getätigt würden*. Hierbei handelt es sich um die sogenannte „These

⁷⁸⁶ Mit dieser Formulierung zitiert INGRAM Matthias FRITSCH (2002): *Derrida's Democracy to Come*. In: *Constellations* 9, S. 574f.

⁷⁸⁷ Es ist kein Zufall, dass die Untersuchung des OP von Porto Alegre ein spezielles Fallbeispiel innerhalb der vorliegenden Arbeit darstellt. Dieses Unterkapitel 4.6 dient nämlich der Beschreibung und Analyse der Befunde aus diesem fünften und letzten speziellen empirischen Fallbeispiel der Dissertation. Eine allgemeine Einführung zum OP von Porto Alegre wurde bereits in MORORÓ (2003) und nicht zuletzt auch im Abschnitt 4.4.2 der vorliegenden Arbeit geliefert. Dort wurden vor allem einige Hintergrund-Informationen zur Entstehung und der Funktion dieses Instrumentes erwähnt (z.B. über die Fragen der „Regionalisierung“ der Debatte, der Wahl von Bevölkerungsvertretern, dem „jährlichen Zyklus“, der Festlegung von Kriterien für die Verteilung der Investitionen, etc.). Des Weiteren wurden dort auch Hinweise auf die wichtigsten Veröffentlichungen zum Prozess des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre gegeben, in denen auch der OP-Prozess bereits ausführlich beschrieben wurde. Aus diesem Grund wird im Rahmen dieses Unterkapitels 4.6 auf solche Hintergrundinformationen nicht nochmals eingegangen.

der *Inversion von Prioritäten*“, die nicht nur von deren wichtigstem Verfechter – dem Volkswirtschaftler Adalmir Marquetti von der Universität PUC/RGS (dazu MARQUETTI 2003 u. 2008) –, sondern ebenfalls auch von vielen anderen OP-Forschern vertreten wird⁷⁸⁸.

Der Verfasser teilt zwar mit anderen OP-Forschern, wie z.B. Marcelo Lopes de Souza, die Ansicht, dass Bürgerhaushaltsprozesse an sich ein gewisses *Potenzial* zur Vertiefung der Demokratie haben⁷⁸⁹. Dieses *Potenzial* steckt implizit in den Beteiligungsverfahren, die im Zusammenhang mit dem OP entstanden sind (z.B. unterschiedliche Bürgerausschüsse, regionale Versammlungen, thematische Foren etc.) und den Bürgern reale Möglichkeiten anbieten, sich *aktiv* an den politischen Diskussionen über finanzielle Ausgaben der Kommune zu beteiligen. Doch ebenso wie die bloße Existenz bestimmter *partizipativer Foren* (wie z.B. eines Beirats wie der CMDUA) nicht automatisch etwas über die Qualität und den *Outcome* der Bürgerbeteiligung sagt (vgl. u.a. BAIERLE 2004, S. 64 und FUKS 2005, S. 59f)⁷⁹⁰, kann dieses angesprochene *implizite Potential* des OP von sich allein auch nichts konkret über dessen tatsächliche Folgewirkungen sagen.

Die *aktive Beteiligung* der Bürger, wie etwa deren Anwesenheit in Versammlungen, das Führen von Diskussionen zu bestimmten Themen ihrer Interessen, das Halten von Reden und mitunter auch die direkte Abstimmung zu bestimmten Themen der Tagesordnung, *kann* – muss jedoch nicht automatisch – zu inhaltlichen Veränderungen in der Tagesordnung der Politik führen. Wenn im Rahmen von Beteiligungsprozessen die Bürger die Möglichkeit erhalten, direkten Einfluss auf das *Agenda Setting* auszuüben, Projekte und Interventionsmaßnahmen inhaltlich zu verändern, sowie Zeitpläne zu bestimmen etc., dann kann man – so die hier vertretene Ansicht – nicht nur von einer *aktiven*, sondern auch von einer *effektiven Bürgerbeteiligung* sprechen. Die reine Tatsache, dass die Bürger in manchen öffentlichen Veranstaltungen anwesend sind und mitreden dürfen, führt oft zu der Legitimierung der von der Regierung vorgeschlagenen Maßnahmen – das bedeutet allerdings soweit noch nicht, dass damit die zentralen Interessen der Mehrheit der anwesenden Bürger abgedeckt sein müssen. Daher ist eine *aktive Bürgerbeteiligung* nicht dasselbe wie eine *effektive Bürgerbeteiligung*. Inwieweit Prozesse der Bürgerbeteiligung zu inhaltlichen Veränderungen in diesem Sinne führen, ist daher eine Frage, die empirisch zu untersuchen ist.

Im Rahmen dieses speziellen Fallbeispiels soll veranschaulicht werden, dass der Bürgerhaushalt von Porto Alegre im Laufe der Zeit zu einem (politischen) *Diskurs* geworden ist und auch weitgehend *mystifiziert* wurde. Hierbei handelt es sich um eine Vermutung, die bereits in der Einleitung dieser Arbeit geäußert wurde, und ebenso in Abschnitt 4.4.2. Dort wurde ebenfalls davon ausgegangen, dass der OP von Porto Alegre – im Gegensatz zu dem, was viele OP-Forscher behaupten – *nicht*

⁷⁸⁸ Siehe z.B. ALBUQUERQUE (1998); UTZIG (2000); FARIA (2002); GRET & SINTOMER (2002); NÚÑEZ et al. (2003). In Abschnitt 4.6.3.1 wird diese These näher untersucht und dekonstruiert.

⁷⁸⁹ Siehe dazu z.B. SOUZA (2000d, 2002 und 2006).

⁷⁹⁰ Vgl. hierzu auch Abschnitt 4.5.1.2 der vorliegenden Arbeit.

zu spürbaren, inhaltlichen Veränderungen der lokalen Politik etwa im Sinne der beteiligten, unterprivilegierten Bürger von Porto Alegre führt.

Schon im Rahmen seiner empirischen Erhebungen gewann der Verfasser den Eindruck, dass der OP vielmehr als ein *Legitimationsmechanismus* für die von der lokalen Regierung vorgeschlagenen Investitionsmaßnahmen fungiert. Bedeutende Maßnahmen, die in der „OP-Ära“ realisiert wurden, waren oft mittels demokratischer Debatten zwar politisch legitimiert, hatten mit der Idee der „*Inversion von Prioritäten*“ (s.o.) jedoch kaum etwas zu tun. In manchen Fällen bewirkten sie eher das Gegenteil: Das heißt, nicht die Bekämpfung von Segregation und anderen sozialen Problemen in den Kommunen wird damit gefördert – wie von den Verfechtern demokratischer bzw. partizipativer Planungs- und Verwaltungsprozesse angenommen wird⁷⁹¹ –, sondern eher die Modernisierung der Stadt im Sinne des in der Literatur oft kritisierten, traditionellen und *technokratischen Planungsverständnisses* (vgl. z.B. FERRETTI 1993 und siehe auch Abschnitt 2.2.3 in der vorliegenden Arbeit) und in mancher Hinsicht auch im Sinne des Konzeptes der *Growth Machine* (dazu Abschnitt 2.3.2).

In der Tat – und im Gegensatz zu dem, was in einem Großteil der OP-Literatur behauptet wird – findet sich eine Reihe von empirischen Hinweisen, dass im Fall des OP von Porto Alegre *politische Ansprüche und Wirklichkeit* weit auseinandergehen (s.u.). Nicht von ungefähr wird der OP in der vorliegenden Arbeit eher von einem kritischen Standpunkt aus untersucht und analysiert. Vor allem in Abschnitt 4.6.3 werden einige zentrale Annahmen aus der OP-Literatur mit empirischen Daten und Informationen konfrontiert. Dieselben Daten und Informationen, die dort präsentiert werden, dienen zugleich auch der Überprüfung der obigen eigenen Vermutungen des Verfassers, die letztendlich die sekundäre Arbeitshypothese Nr. 5 (s. Unterkapitel 1.2) begründen und damit bestehendes Wissen über den OP von Porto Alegre infrage stellen. Im nächsten Abschnitt folgt eine Darstellung des Forschungsobjektes Bürgerhaushalt aus diversen theoretischen Perspektiven. Doch es sei bereits an dieser Stelle auf folgende miteinander verbundenen Aspekte aufmerksam gemacht:

- a) Dem Bürgerhaushalt können unterschiedliche Bedeutungen zugewiesen werden, je nachdem mit welchem theoretischen Hintergrund er untersucht und analysiert wird (s.u.). Selbstverständlich wird die Analyse eines solchen Beteiligungsprozesses (wie auch anderer Forschungsgegenstände) nicht nur durch den theoretischen Hintergrund der Forscher beeinflusst. Auch der Umfang und selbst die Qualität der Informationen und empirischen Daten, welche die Forscher zur Verfügung haben, spielt für die Forschungsergebnisse und Analyse eine Rolle⁷⁹².

⁷⁹¹ Vgl. in dieser Hinsicht z.B. SOUZA (2002, S. 460f) sowie MARQUETTI (2003 u. 2008).

⁷⁹² Unter anderem spielen mitunter sogar politisch-ideologische Orientierungen eine Rolle, denn auch diese können Forscher beeinflussen, z.B. bei der Auswahl des Forschungsobjektes und auch bei den Herangehensweisen und dem Umgang mit den Informationen und den zur Verfügung stehenden Daten. Wie bereits in Abschnitt 2.1.1 ausführlich argumentiert, kann die Wissenschaft nicht neutral sein. Die Literatur zum Thema Orçamento Participativo ist ein in dieser Hinsicht symptomatisches Beispiel.

- b) Wenn es um die Untersuchung der Bürgerbeteiligung in Porto Alegre geht, richtet sich das Augenmerk der Experten nicht selten fast ausschließlich auf den OP-Prozess. Dies ist in bestimmter Hinsicht sehr problematisch, denn der OP ist Bestandteil eines sehr dynamischen Forschungsfeldes (Stadtplanung und Kommunalverwaltung), in dessen Rahmen unterschiedliche Bereiche der lokalen Politik abgewickelt werden (Klimaschutzpolitik, Politik des sozialen Wohnungsbaus, Wirtschaftspolitik, Normierungen städtebaulicher Vorhaben, etc.). Das angesprochene Problem entsteht dadurch, dass Informationen aus dem engen Bereich des Bürgerhaushaltes letztendlich nur einen geringen Anteil dessen abdecken, was auf der gesamten Ebene der Politik stattfindet, zumal in einer Metropole wie Porto Alegre, die nicht nur Sitz der lokalen Regierung ist, sondern auch Hauptstadt des Bundeslandes Rio Grande do Sul⁷⁹³. Im Rahmen eines auf den OP fokussierten Forschungsprojektes bleiben Maßnahmen aus dem Bereich der Stadtplanungspolitik im engeren Sinne oft unberücksichtigt. Direkte Folgen davon sind starke Verallgemeinerungen, insbesondere wenn die Forscher (ausgehend von ihren Datengrundlagen) wissenschaftliche Stellungnahmen über Verwaltungsprozesse und/oder über die Rolle der Regierung auf der Ebene der Kommunen liefern wollen⁷⁹⁴.

Wie dynamisch das Forschungsprojekt OP sein kann, zeigen die folgenden Abschnitte. Dabei geht es primär nicht um die Lieferung von Informationen aus der empirischen Forschung, sondern zunächst vielmehr um die Entwicklung eines analytischen Konzepts, das auf unterschiedlichen theoretischen Ansätzen aufbaut und dabei auch die Frage nach der adäquaten Definition des Forschungsobjektes OP in den Vordergrund stellt. Erst im Verlauf einer ausführlichen Darlegung wird deutlich, dass der OP unterschiedliche Facetten beinhaltet, die nur mit Hilfe mehrerer theoretischer Ansätze und detaillierter empirischer Arbeit beleuchtet werden können.

4.6.2. Darstellung des Forschungsobjektes *Orçamento Participativo* aus unterschiedlichen theoretischen und praxisbezogenen Perspektiven

Die folgende Abhandlung hat sowohl theoretischen als auch analytischen Charakter. Parallel zur Bestimmung des Forschungsobjektes (OP) aus den unterschiedlichen theoretischen Perspektiven (Abschnitte 4.6.2.1 und 4.6.2.2) werden einige Annahmen aus unterschiedlichen theoretischen Strömen miteinander konfrontiert und gleichzeitig auch erste analytische Stellungnahmen des Verfassers präsentiert. Diese Stellungnahmen basieren teilweise auf den in Porto Alegre realisierten empirischen Beobachtungen und auch auf den im Rahmen der anderen speziellen Fallbeispiele gewonnenen Erkenntnisse. Einige Argumentationen werden auch mit

⁷⁹³ In der Tat ist Porto Alegre nicht nur Verwaltungszentrum, sondern auch Wirtschaftszentrum von einem der bedeutendsten Bundesländer Brasiliens.

⁷⁹⁴ Eine Möglichkeit, mit diesem Problem umzugehen, ist die „In-Beziehung-Setzung“ des Forschungsobjektes OP mit anderen Forschungsobjekten, wie z.B. städtebauliche Interventionen zur Modernisierung bestimmter Stadtteilbereiche oder selbst zum Prozess der Erstellung und/oder Novellierung von Stadtentwicklungsplänen. Dies setzt die Erweiterung der empirischen Datengrundlagen voraus und ermöglicht damit einen besseren Durchblick über das politische Geschehen auf der kommunalen Ebene. Gerade mit diesem Ziel sind in dieser Arbeit fünf unterschiedliche Bereiche (mit unterschiedlichen Fragestellungen) in Form von speziellen Fallbeispielen untersucht.

neuen, bisher noch nicht präsentierten empirischen Daten und Informationen belegt (Abschnitt 4.6.3). Dort werden auch weitere ausgewählte Annahmen aus der OP-Literatur dekonstruiert mit dem Ziel, bestimmte Schwachstellen und blinde Flecken aus der gängigen OP-Forschung ans Licht zu bringen und dabei auch weitere Impulse für die Eröffnung neuer Forschungsperspektiven in diesem Bereich der Bürgerbeteiligung zu geben.

Es wird hier davon ausgegangen, dass die Ansätze der Diskurstheorien und Gouvernementalität ein relativ großes Erklärungspotential für laufende politische Prozesse auf der kommunalen Ebene – nicht zuletzt auch für Prozesse der Bürgerbeteiligung – haben. Doch bei der praktischen Anwendung dieser Ansätze entstehen Schwierigkeiten, da die analytischen Instrumentarien dieser Ansätze bisher noch nicht der empirischen Forschung von Prozessen der Bürgerbeteiligung angepasst wurden.

Um den Bürgerhaushalt von Porto Alegre etwa als einen *Diskurs* und zugleich als „*Technology of Government*“ (s.u.) darstellen zu können, ist eine *intensive Auseinandersetzung mit der theoretischen Literatur zur Diskursanalyse und Gouvernementalität notwendig* (siehe Abschnitt 4.6.2.2). Angesichts der Tatsache, dass viele der ausgewählten theoretischen Begriffe noch nicht in der Partizipationsforschung in Brasilien angewandt wurden, ist eine ausführliche Beschreibung dieser Begriffe notwendig. Ziele dabei sind u.a.: Diese Begriffe verständlich zu machen und zugleich eine klare Verbindung mit den in Porto Alegre empirisch untersuchten Prozessen herzustellen. Dabei soll auch die Verbindung zu dem, was in dieser Arbeit *partizipative Gouvernementalität* genannt wurde – als deren fester Bestandteil der Bürgerhaushalt begriffen wird – wiederhergestellt werden.

4.6.2.1. Der OP als eine öffentliche Sphäre und als Mittel der „Radikalisierung“ der Demokratie

Verfechter der direkten Demokratietheorie und insbesondere diejenigen Autoren, die sich an den theoretischen Überlegungen von Jürgen Habermas orientieren, wie z.B. FEDOZZI (2000b), AVRITZER (2002a) und GUIMARÃES (2008) sehen im Bürgerhaushalt eine neue „*öffentliche Sphäre*“, deren Herausbildung und Fortdauer nicht nur wichtige Elemente der klassischen und elitären Ansichten von Demokratie ernsthaft infrage gestellt hat (vgl. z.B. AVRITZER 2002, S. 41f), sondern auch *zu mehr sozialer Gerechtigkeit und mehr Effizienz* für den staatlichen Verwaltungsapparat führt (ebd. S. 151f u. SOUZA 2003a, S. 161f). Die Rede ist bei einigen Autoren von einer „*öffentlichen Sphäre*“, die sich *selbst reguliert* und somit auch charakteristisch für die Entstehung einer „*neuen Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft*“ ist (FARIA 2002, S. 70)⁷⁹⁵. In einem ähnlichen Zusammenhang und auch in direktem Bezug zu Porto Alegre ist mitunter auch die Rede von der Entstehung eines *neuen „ethisch-politischen Prinzips“* in der Stadt- bzw. Kommunalpolitik (BAIERLE 2005, S. 25).

⁷⁹⁵ Auch bei Veröffentlichungen von Mitarbeitern der aktuellen Kommunalregierung wird der OP als eine „*autonome*“ und „*selbstregulierte Institution*“ dargestellt (vgl. PMPA/DEMHAB 2009, S. 48).

Für andere Autoren fungiert der OP von Porto Alegre als eine „*Schule der Demokratie*“⁷⁹⁶. Darunter versteht man – so diese Autoren – einen Prozess des *gegenseitigen Lernens* im Rahmen von Planungs- und Verwaltungsprozessen und auch im Rahmen von allgemeinen politischen Diskussionen⁷⁹⁷. Im Zusammenhang mit diesen Interpretationen wird der OP mitunter auch in Verbindung mit der Idee der *Bekämpfung von Klientelismus*, von *Paternalismus* und von „*bösartigen*“ *Effekten der Globalisierung* gebracht (vgl. z.B. (SINTOMER 2004 sowie GRET & SINTOMER 2002, S. 29).

Die zuletzt erwähnten Autoren beziehen sich dabei zwar direkt auf die „*partizipative Demokratie*“, indirekt meinen sie jedoch den *OP*, denn es geht dabei vor allem um eine Diskussion zur Frage der „*Radikalisierung der Demokratie*“ in Porto Alegre durch die Einführung des Beteiligungsprozesses. GRET & SINTOMER (2002) zufolge ist die direkte Demokratie offensichtlich „*wenig vereinbar mit dem Neoliberalismus*“ (ebd.). Diese Position wird von den Autoren folgendermaßen ergänzt:

„*Die direkte Bürgerbeteiligung stellt das beste Hindernis gegen den von den Neoliberalen geträumten ‚minimalen Staat‘ dar. Sie ist des Weiteren ein begnadetes Mittel gegen die Macht des finanziellen Kapitals*“ (ebd. S. 29)⁷⁹⁸.

Die in der Literatur oft zitierte OP-Forscherin Rebeca Abers sieht im OP von Porto Alegre außerdem eine Möglichkeit, historisch ausgeschlossene soziale Gruppen in Prozesse der Entscheidungsfindung *effektiv* einzubeziehen. Die Rede ist dabei von der Erschaffung eines „*enabling environment*“ (ABERS 2000, S. 20)⁷⁹⁹. Auch vertritt sie die Auffassung, dass der OP von Porto Alegre als ein Instrument zur Bekämpfung „*klientelistischer*“ Beziehungen fungieren könne (vgl. ebd.). Ähnlich wie die weiter oben erwähnten Autoren geht diese US-amerikanische Sozialwissenschaftlerin ebenfalls davon aus, dass der OP zu einem gegenseitigen Lernprozess zwischen Akteuren der Zivilgesellschaft und Vertretern der Regierung führt. Die Rede ist in

⁷⁹⁶ Vgl. z.B. BAIOCCHI (2001, S. 55); SOUZA (2003a, S. 162); SINTOMER (2004, S. 54); NOVY & LEUBOLT (2005, S. 2030) u.a.

⁷⁹⁷ Die Akteure, die in diesem Prozess des *gegenseitigen Lernens* miteinander in Kontakt treten und kooperieren, können unterschiedlich sein: Z.B. Bürger aus unterschiedlichen sozialen Klassen, Fachexperten, Vertreter der Regierung, der Wirtschaft, etc. Der OP wird dabei eindeutig mit einem Verfahren der direkten Demokratie gleichgesetzt, das auch sehr hoch geschätzt wird, z.B. als ein Mittel der Ermächtigung (*empowerment*) involvierter Bürger (siehe auch unten). Diese Idee der Schule der Demokratie knüpft auch an die Annahme, dass der OP (wie auch andere Prozesse der direkten Bürgerbeteiligung) so etwas wie eine „*pädagogische Funktion*“ erfüllen bzw. „*pädagogische Effekte*“ bewirken (vgl. SCHMIDT 2002, SOUZA 2001[2000] sowie SOUZA 2006a, S. 260f).

⁷⁹⁸ Freie Übersetzung des Verf.

⁷⁹⁹ Diese Arbeit von Rebecca Abers ist gleichsam eine obligatorische Quelle für die Veröffentlichungen zum Thema Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Die Autorin gründet ihre Argumentationen vor allem auf ihre empirischen Erhebungen in Porto Alegre, die im Jahr 1997 abgeschlossen wurden. Die Autorin schreibt, dass sie sich vor allem an theoretischen Ansätzen des kollektiven Handelns (*theories of collective action*) orientiert (vgl. ebd. S. 15). Eine strukturierte Darstellung weiterer theoretischer Ansätze ist ihrer Arbeit jedoch nicht zu entnehmen.

diesem spezifischen Zusammenhang auch von einer „state-society synergy“ (ebd. S. 16)⁸⁰⁰.

Auch Adalmir Marquetti – ein brasilianischer Volkswirtschaftler, der gerade durch seine Veröffentlichungen zum Thema Orçamento Participativo von Porto Alegre bekannt geworden ist – unterstützt die obige Auffassung von ABERS (2000), dass der OP eine *Win-win-Situation* zwischen Zivilgesellschaft und Vertretern des Staatsapparates ermögliche. Er spricht in seinen Veröffentlichungen nicht von „Synergie“, sondern von der Entstehung einer „symbiotischen Beziehung“ zwischen der lokalen Regierung und bestimmten Sektoren der Zivilgesellschaft (MARQUETTI 2003, S. 131)⁸⁰¹.

Alle erwähnten Autoren knüpfen ihre Argumentationen an diejenigen theoretischen Ansätze, die ein „partizipatives“/„deliberatives“ Verständnis von Demokratie (input-orientierte Ansätze) bevorzugen⁸⁰². Mit den Worten von Adalmir Marquetti ist der OP

„eine Form der partizipativen Demokratie, die sich an Elemente der repräsentativen und der direkten Demokratie knüpft“ (MARQUETTI 2008, S. 32).

Diese Ansicht von Demokratie steht in starkem Gegensatz zum elitären bzw. liberalen Verständnis von Demokratie⁸⁰³.

Es geht dem Verfasser der vorliegenden Arbeit an dieser Stelle keinesfalls darum, die elitäre Ansicht von Demokratie zu unterstützen. Allerdings ist in den Veröffentlichungen vieler der oben erwähnten Autoren eine Auffassung von Demokratie und Bürgerbeteiligung festzustellen, die letztendlich zu optimistisch – mitunter in gewissem Grad auch naiv – ist. Dies lässt sich z.B. in den zwei folgenden Zitaten feststellen:

„Indem die partizipative Demokratie die Entfaltung einer autonomen »Volksmacht« (poder popular autônomo) fördert, ist sie ein mächtiges Instrument im Kampf gegen die Privatisierung des Staates (...). Sie initiiert einen virtuellen Kreislauf, in dessen Rahmen das Volk lernt, seine Bürgerrechte besser auszuüben. Mittels seiner Beteiligung kann das Volk seine Macht gegenüber den Kräften des institutionalisierten Systems sowie auch gegenüber den dominierenden sozialen Klassen und privaten Interessen stärken. Als Staatsvertreter kann das Volk nicht nur den Staat kontrollieren, es kann letztendlich ‚zum Staat‘ werden“ (GRET & SINTOMER 2002, S. 29).

⁸⁰⁰ Vor diesem Hintergrund schreibt die Autorin: „Under certain conditions, a virtuous circle can occur where state programs promote strong civic associations, which in turn promote strong state programs“ (ABERS 2000, S. 16).

⁸⁰¹ In seiner Publikation aus dem Jahr 2008 spezifiziert MARQUETTI, welche Sektoren der Zivilgesellschaft in „Symbiose“ mit der Regierung stünden. Es handele sich speziell um arme Bevölkerungsgruppen bzw. diejenigen Bürger, die zu der unteren sozialen Schichten gehören (S. 53). Weiter unten wird auf diese und andere Annahmen von MARQUETTI in Bezug auf den Bürgerhaushalt von Porto Alegre näher und kritisch eingegangen.

⁸⁰² Eine vermeintliche Inspirationsquelle für diesen Mainstream der Demokratietheorie ist die „Lehre der Volkssouveränität“ von Rousseau (vgl. z.B. BAIERLE 1992, S. 117 u. GRET & SINTOMER 2002, S. 28). Zum Demokratieverständnis von Rousseau siehe PALAZZO (2002, S. 16f) und insbesondere SCHMIDT (2006, S. 91ff).

⁸⁰³ Für eine ausführlichere Abhandlung dazu siehe z.B. Abschnitt 2.1.2 der vorliegenden Arbeit.

„Die partizipative Demokratie betont die Anwesenheit der gewöhnlichen Bürger bei den Entscheidungsprozessen und schafft für sie gleiche Bedingungen wie für die soziale und wirtschaftliche Elite. Dafür ist es jedoch sehr wichtig, dass diese [gewöhnlichen] Bürger oder ihre Vertreter eine zentrale Rolle beim Agenda Setting übernehmen. Daraus ergibt sich, dass fortan die Themen der Tagesordnung einen direkten Zusammenhang mit den Problemen der sozial schwachen Gruppen haben“ (MARQUETTI & CAMPOS 2008, S. 15)⁸⁰⁴.

Der Verfasser hat im Rahmen der anderen speziellen Fallbeispiele bereits zahlreiche Daten und Argumente geliefert, die solche vermeintlich direkten Zusammenhänge zwischen Bürgerbeteiligung und inhaltlichen Veränderungen von politischen und Planungs-Maßnahmen im Fall von Porto Alegre nicht erkennen lassen. Die theoretischen Annahmen von GRET & SINTOMER (2002) und von MARQUETTI & CAMPOS (2008) werden in vielerlei Hinsicht mit den empirischen Daten und Informationen (auch aus den anderen speziellen Fallbeispielen) eher widerlegt⁸⁰⁵. Konkrete Daten und Informationen, welche diese Ansichten ernsthaft in Frage stellen, werden im Rahmen der Ausarbeitung dieses speziellen Fallbeispiels geliefert (siehe vor allem Abschnitt 4.6.3). Es besteht jedenfalls noch großer Bedarf, die obigen theoretischen Annahmen vertiefter mit Daten aus der Praxis zu konfrontieren.

Von Beginn an war der OP von seinen Gründern als ein Instrument dargestellt, welches zu der Erweiterung der Demokratie auf der lokalen Ebene beitragen und zugleich auch eine stärkere Kontrolle der öffentlichen Verwaltung (entspricht Kontrolle der Regierung) seitens der normalen Bürger ermöglichen sollte (vgl. SILVA & CARVALHO (2006, S. 128). Im Zusammenhang und mit direktem Bezug zur Auffassung ausgewählter OP-Gründer (bzw. Politiker aus Porto Alegre) schreiben SILVA & CARVALHO (op cit):

„Der OP entspricht der Entstehung eines neuen Entscheidungszentrums (formação de um novo centro decisório), das die politischen Handlungen effektiv demokratisiert und zugleich die Bürger in den öffentlichen Raum (...) integriert“⁸⁰⁶.

Andere Erwartungen, welche Politiker aus Porto Alegre und Kommentatoren in Verbindung mit dem OP (seit seiner Gründung) bringen, sind laut SILVA & CARVALHO (2006 S. 430-431):

- die „Radikalisierung der lokalen Demokratie“. Dies entspricht der Übertragung von Entscheidungsmacht an die „normalen“ Bürger;
- die „Entstehung einer neuen Bürgerschaft (nova cidadania)“. Damit ist u.a. gemeint, dass eine Veränderung in der Denkweise „normaler“ Bürger entstehen sollte;

⁸⁰⁴ Im Rahmen der Ausführungen von MARQUETTI & CAMPOS (2008) wird letztendlich suggeriert, dass der OP von Porto Alegre zu dieser angeblichen Annäherung zwischen Themen der politischen Tagesordnung und den Problemen der sozial schwachen Gruppen geführt habe.

⁸⁰⁵ Es ist daher anzunehmen, dass diese obigen Auffassungen von direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung etwas „romantisiert“ und eher realitätsfern sind.

⁸⁰⁶ SILVA & CARVALHO (op cit) beziehen sich an dieser Stelle auf die Veröffentlichung, welche von zwei bekannten Politikern aus Porto Alegre (dem ehemaligen Bürgermeister Tarso Genro und einem hochrangigen Regierungsmitarbeiter Ubiratan de Souza) koordiniert wurde (siehe GENRO & SOUZA 1999).

- „die Verbesserung der finanziellen Staatsausgaben“. Damit verbunden entsteht unter anderem die Idee von mehr Effizienz seitens der Regierung bei der Bekämpfung von sozialen Problemen;
- „die Förderung von regionaler wirtschaftlicher Entwicklung“.

In einem ähnlichen Zusammenhang und ebenfalls in direktem Bezug auf GENRO & SOUZA (1999) schreibt auch der portugiesische Soziologe bzw. Demokratie- und Bürgerhaushaltsforscher Boaventura de Souza Santos (SANTOS 2002, S. 496):

„Die Inversion von Prioritäten, die administrative Transparenz und die Bürgerbeteiligung in der Stadtverwaltung (governo da cidade) waren die drei zentralen Ziele der Administração Popular“⁸⁰⁷.

Demselben Autor zufolge waren diese drei „zentralen Ziele“ bereits im Jahr 1989 – dem Jahr, als die erste PT-Regierung die Macht übernahm – vorhanden. Ergänzend dazu behauptet SANTOS (2002, S. 496):

„Der Bürgerhaushalt ist der wichtigste Ausdruck dieser Ziele, welche auch in die Tat umgesetzt worden sind“.

Während SILVA & CARVALHO (2006) und auch SANTOS (2002) tendenziell eher noch von *Zielvorstellungen* sprechen, ist die Rede bei MARQUARTTI & CAMPOS (2008) bereits von „*Ergebnissen des Bürgerhaushalts*“. Dabei erwähnen sie vier „*Ergebnisse*“, die gemäß der Fachliteratur durch den OP bewirkt seien (MARQUETTI & CAMPOS 2008, S. 14):

- a) *Eine Stärkung des Ideals der Demokratie,*
- b) *einen pädagogischen Effekt bei den involvierten Bürgern,*
- c) *eine Erhöhung der Effizienz bei der Handhabung der öffentlichen Ressourcen und eine Verringerung der Korruption⁸⁰⁸ und*
- d) *eine Verbesserung der Lebensqualität der „ärmeren Bürger“ von Porto Alegre.⁸⁰⁹*

Für diese Art von Annahmen besteht verbreitete Einstimmigkeit zwischen den vielen OP-Forschern⁸¹⁰.

Die zentrale Idee, dass der OP als ein Mittel der „Radikalisierung“ der Demokratie fungiert, findet nicht nur in der oben zitierten Literatur Unterstützung, sondern sogar im CASTORIADIS’schen Ansatz der „Autonomen Gesellschaft“ – obwohl hierbei ein

⁸⁰⁷ „Administração Popular“ ist die gängige Bezeichnung für die damalige links-orientierte Regierungskoalition, welche von 1989 bis 2004 an der Macht blieb und nacheinander über vier Regierungsperioden den Oberbürgermeister von Porto Alegre stellte.

⁸⁰⁸ Damit sei die „*Performance der Regierung*“ in der Frage der Finanzen verbessert.

⁸⁰⁹ Den Autoren zufolge sei die Verbesserung der Lebensqualität der Menschen möglich gewesen, insbesondere durch die Umverteilungseffekte, welche der Bürgerhaushalt bei den finanziellen Einnahmen und bei den öffentlichen Ausgaben der Kommunen ausüben würde (vgl. ebd.). Diese Auffassung von MARQUETTI & CAMPOS (2008, S. 14) folgt Argumenten, die Adalmir Marquetti selbst bereits in früheren Publikationen vertreten hat (vgl. z.B. MARQUETTI 2003).

⁸¹⁰ Siehe beispielweise WAMPLER (2003), MENEGAT & ALMEIDA (2004c, S. 216) und BAIERLE (2005, S. 21f).

Demokratieverständnis vertreten wird, das viel radikaler ist als das von Jürgen Habermas und seinen bereits erwähnten Verfechtern⁸¹¹. Auch im Sinne von Cornelius Castoriadis kann der Bürgerhaushalt von Porto Alegre als eine „*öffentliche Sphäre*“⁸¹² verstanden werden. Der brasilianische Geograph Marcelo Lopes de Souza, ein selbsterklärter Verfechter des theoretischen Ansatzes von CASTORIADIS, sieht im OP von Porto Alegre eine „Erfolgsgeschichte“ in vielerlei Hinsicht (dazu vor allem SOUZA 2002).

Auf einer *argumentativen* und eher *theoretischen Ebene* behauptet SOUZA z.B., dass der OP einen „*außerordentlichen Gewinn an Autonomie*“ für die Bürger von Porto Alegre darstelle (SOUZA 2002, S. 464). Diese Auffassung vertrat derselbe Autor bereits in einer seiner früheren Veröffentlichungen (siehe SOUZA 2000d): Dort wird der OP von Porto Alegre von SOUZA mehrfach gelobt. An anderer Stelle bezeichnet er den OP als ein „*paradigmatisches*“ und „*wichtiges Beispiel*“ eines *Instruments der Übertragung von Macht an den normalen Bürger* (ebd., S. 192). SOUZA argumentiert (2000d, S. 198):

„The dose of direct democracy represented by participatory budgeting is an important step towards more collective autonomy; furthermore, it can indirectly contribute to more individual autonomy, as more education, better sanitation and the like obviously contribute to an improvement of the opportunities of access to power on the part of individuals, especially the poor“.

Gemäß dieser obigen Interpretation von SOUZA entspricht der Bürgerhaushalt von Porto Alegre also *einem Mechanismus der Förderung einer autonomen Gesellschaft im Sinne von Cornelius Castoriadis* (vgl. dazu auch ebd. S. 199)⁸¹³. In der Fortsetzung seiner Ausführungen beschreibt SOUZA (2000d) den Bürgerhaushalt von Porto Alegre des Weiteren als einen „*paradigmatischen Fall*“, der eine „*largely successful realisation of ‘communicative’ urban management in the context of progressive governance*“ (ebd. S. 198) darstelle⁸¹⁴.

Auch auf der Ebene der Empirie wird der OP von Porto Alegre von SOUZA hochgeschätzt. Er geht davon aus, dass der Bürgerhaushalt insbesondere den unterprivilegierten sozialen Gruppen die Möglichkeit gebe, sich effektiv am Prozess der Entscheidungsfindung zu beteiligen. Somit würden diese Bürger die lokale Politik zugunsten ihrer Interessen entscheidend beeinflussen (vgl. SOUZA 2002, S. 454). Weitere positive Folgen des OP seien die *Bereitstellung städtischer Infrastrukturen in*

⁸¹¹ Ausführlicher zum theoretischen Ansatz der autonomen Gesellschaft siehe Abschnitt 2.2.4.

⁸¹² Zum Begriff der *öffentlichen Sphäre* im Sinne von Cornelius Castoriadis siehe z.B. CASTORIADIS (2006 S. 77). Für eine Definition von öffentlicher Sphäre im Sinne von Habermas siehe beispielsweise GUIMARÃES (2008, S. 17).

⁸¹³ Für weitere Informationen zum Konzept der Autonomen Gesellschaft im Sinne von Castoriadis siehe Abschnitt 2.2.4.1.

⁸¹⁴ Obwohl SOUZA nicht dem Mainstream des „kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses“ zuzuordnen ist, wird an dieser Stelle offensichtlich, dass er sich aus der Begrifflichkeit der „*communicative theorists*“ (dazu Abschnitt 2.2.2) in direktem Bezug zu Habermas bedient.

den Favelas (bzw. illegalen Siedlungen) und nicht zuletzt auch die *Verminderung der sozialen Segregation* in Porto Alegre (ebd. S. 460)⁸¹⁵.

Betrachtet man sorgfältig die zahlreichen Darlegungen aus der OP-Literatur, die dem theoretischen Strom des „partizipativen“/„deliberativen“ Verständnisses von Demokratie folgen, lässt sich Folgendes feststellen: *Es existiert durchaus eine gewisse Ähnlichkeit zwischen den politischen Zielvorstellungen, die in den 1990er Jahren im Rahmen der kommunalen Politik von Porto Alegre öffentlich bekannt gegeben wurden und dem, was auf der Ebene der Theorie von direkter Bürgerbeteiligung behauptet und erwartet wird. Auch in der empirischen Literatur zum Bürgerhaushalt finden manche Forscher Korrelationen zwischen den bereits erwähnten Zielvorstellungen und der untersuchten Praxis von Porto Alegre (s.o.). Kurz: Auf den ersten Blick scheint es so, als gäbe es eine starke Korrelation zwischen Theorie und Praxis.* Dieser erste Eindruck wird gestärkt durch wissenschaftliche Stellungnahmen wie etwa diejenigen von MARQUETTI & CAMPOS (2008, S. 14) oder SOUZA (2002, S. 454 u. 460), die oben wiedergegeben wurden. Was jedoch bis heute fehlt, sind überzeugende Beweisführungen für diese Art von Annahmen aus der Literatur. Vor diesem Hintergrund lassen sich hier folgende Fragen stellen: *Welche empirischen Daten zementieren diese Brücke zwischen Theorie und Praxis? Handelt es sich dabei um fundierte und glaubwürdige wissenschaftliche Aussagen, die aus fundierten Datengrundlagen abgeleitet wurden und von der Theorie unterstützt werden? Oder handelt es sich vielmehr um vorschnelle Stellungnahmen, die sich zwar an Idealvorstellungen von Demokratie orientieren, die jedoch mit der Wirklichkeit eher wenig zu tun haben?*

Bevor auf diese zwei Fragen näher eingegangen wird, sollen zuerst noch einige weitere theoretische Ansichten in Verbindung mit dem Bürgerhaushalt vorgebracht werden. Bevorzugt werden dabei Erkenntnisse aus poststrukturalistischen Diskurstheorien, aus der Gouvernementalitätsforschung sowie aus dem Bereich der Mythenforschung, wobei auf einige dieser theoretischen Erkenntnisse in diesem spezifischen Fall noch eher *explorativ* eingegangen werden muss. Grund dafür ist die Tatsache, dass theoretisch-analytische Erkenntnisse aus den erwähnten Bereichen bis dato nur im Ausnahmefall in der OP-Forschung verwendet wurden⁸¹⁶ und deswegen dafür auch kein ausgereiftes, operationalisierbares Instrumentarium vorliegt.

⁸¹⁵ Für seine Argumentationen verwendet SOUZA Informationen aus der gängigen OP-Literatur (vgl. SOUZA 2002, S. 447ff sowie SOUZA 2006a, S. 188f) und nutzt auch Interviews mit Personen, die direkt in den OP-Prozess involviert waren, wie z.B. Koordinatoren des OP und auch Beiratsmitglieder (vgl. SOUZA 2002, S. 440, Fn 66). Diese Methoden wurden auch vom Verfasser der vorliegenden Arbeit angewandt. Informationen, die von aktiv involvierten Bürgern und Fachexperten geliefert werden, sind bis zu einem gewissen Grad zweifelsohne wichtig. Dennoch: für eine umfassende Analyse und kritische Stellungnahme sind sie sehr unzulänglich. Sie müssen nicht nur in der Praxis überprüft, sondern auch mit weiteren Informationen ergänzt werden. Für eine kritische Stellungnahme diesbezüglich siehe unten und vgl. auch MORORÓ (2011a, S. 114f).

⁸¹⁶ Die Arbeit von CORNWALL et al. (2008) stellt einen solchen Ausnahmefall dar, in dem diskurstheoretische Erkenntnisse ansatzweise in Verbindung mit der OP-Forschung gebracht wurden. Weitere Veröffentlichungen aus dem Bereich der OP-Forschung, in denen eine ähnliche Herangehensweise verfolgt wurde, sind dem Verfasser bis dato unbekannt.

4.6.2.2. Der Bürgerhaushalt als ein Diskurs, als „Technology of Government“ oder als Mythos?

In der vorliegenden Arbeit wird davon ausgegangen, dass vor allem Erkenntnisse aus den Bereichen der Diskurstheorien und Gouvernementalität (Abschnitt 2.3.1) Beiträge zum Verständnis partizipativer Prozesse (wie bspw. dem OP) leisten können. Sie können u.a. die oben erwähnte romantisierende Ansicht von Demokratie korrigieren und zugleich auch – gerade weil dasselbe Objekt aus einer ganz anderen Perspektive betrachtet wird – bestimmte blinde Flecken von Ansätzen des „partizipativen“/„deliberativen“ Verständnisses von Demokratie beleuchten.

Seit den 1990er Jahren wächst die Anzahl der Autoren, die sich mit Beteiligungsprozessen beschäftigen und sich bei ihren Analysen auf theoretische Überlegungen von Michel Foucault stützen⁸¹⁷. Dabei bedienen sie sich vor allem der theoretisch-analytischen Konzepte des *Diskurses* und der *Gouvernementalität*, welche im theoretischen Teil dieser Arbeit bereits eingeführt und hier wieder aufgenommen, in Beziehung mit der untersuchten Praxis gebracht und dabei noch vertiefter diskutiert werden. Das zentrale hierbei verfolgte Ziel ist es, die angesprochenen Konzepte der Beteiligungsforschung (speziell der OP-Forschung) näher zu bringen und damit den theoretisch-analytischen Rahmen der vorliegenden Arbeit zu erweitern⁸¹⁸. Um diese Ziele zu erreichen, ist es allerdings notwendig, einige zentrale Begriffe der Diskursforschung im Verlauf des Textes näher zu erklären. Dies erfolgt dort, wo sie im Text eingeführt werden⁸¹⁹. Notwendig sind außerdem einige weitere Begriffsdefinitionen, welche die im Abschnitt 2.3.1 bereits eingebrachten Definitionen ergänzen.

Aus praktischen Gründen wurden die weiter unten platzierten Begriffsdefinitionen direkt aus der Fachliteratur entnommen und in Form von Zitaten präsentiert. Es wird dabei keinesfalls nach endgültigen Definitionen gesucht, sondern es soll vielmehr ein Eindruck vermittelt werden, wie diese Begriffe (insbesondere derjenige des Diskurses) dynamisch zu verstehen sind und umfassend ausgelegt werden können⁸²⁰. Hier geht es – in Übereinstimmung mit REUBER & PFAFFENBACH (2005) – nicht um den „Diskurs“ in Form von „normalen Diskussionen“ oder um einen „*mode of talking*“ und auch nicht um die Diskursethik im Sinne von Habermas. Während im Habermas'schen Sinne „*Diskurs als normative Auseinandersetzungen*

⁸¹⁷ Beispiele dafür sind u.a. ATKINSON (1999); MORISON (2000); TAYLOR (2007) sowie CORNWALL et al. (2008).

⁸¹⁸ Es folgen im Rahmen dieser Darlegung auch einige kritische Argumentationen, die sich gegen den *Mainstream* der OP-Forschung bzw. gegen das oben dargelegte („partizipative“/„deliberative“) Verständnis von Demokratie richten. Es geht dabei vor allem darum, Schwächen oder Grenzen dieses Demokratieverständnisses sichtbar zu machen, denn der Verfasser ist davon überzeugt, dass die darauf gestützte *Diskurskoalition* (s.u.) derzeit nicht mehr zur Erweiterung von Erkenntnissen über den OP und andere Prozesse der Bürgerbeteiligung beiträgt. Vielmehr wird das Entstehen neuer Erkenntnisse von dieser *Diskurskoalition* eher behindert.

⁸¹⁹ Dasselbe gilt auch für den Begriff des Mythos. Einige dieser Begriffe werden in Exkursen erklärt. Die Bedeutung einiger Begriffe kann hier nicht erschöpfend geklärt werden. In diesen Fällen wird auf die entsprechende Literatur verwiesen.

⁸²⁰ REUBER & PFAFFENBACH (2005, S. 202f) z.B. bezeichnen *Diskurs* als einen „schillernden Begriff“, der – wie viele andere wissenschaftlichen Begriffe – mehrere Facetten und Bedeutungen hat.

mit dem Ziel größtmöglicher Verfahrensgerechtigkeit“ erfasst wird, geht es hier „um ein Verständnis von Diskurs als Form sprachlicher (und gesellschaftlicher) Praxis“, in der „die Sprache selbst als zentrale Konstruktionsinstanz gesellschaftlicher Wirklichkeit“ verstanden wird, und daher aus der Foucault’schen bzw. poststrukturalistischen diskurstheoretischen Perspektive eine zentrale Rolle spielt (ebd., S. 202)⁸²¹.

Nach dieser Perspektive *formen Diskurse die soziale Welt,*

„auch insofern, als sie bestimmen, was in welchem Zusammenhang als wahr anerkannt und als falsch verworfen wird“ (REUBER & PFAFFENBACH 2005, S. 204).

Der OP als Diskurs

Bei dem in diesem Abschnitt verfolgten Unterfangen – d. h. *den OP als einen Diskurs einzuordnen* und zugleich diesen mit Hilfe diskurstheoretischer Erkenntnisse zu erfassen –, handelt es sich noch um einen *Versuch*. Ein Versuch deswegen, weil der OP bis dato von keinem Forscher als ein Diskurs im Sinne der *poststrukturalistisch-diskurstheoretischen Perspektive von Foucault* untersucht wurde⁸²².

Im Sinne von Michel Foucault wird Diskurs als „eine mit gesellschaftlichen Machtverhältnissen verwobene Redeweise“ verstanden (vgl. ZIAI 2004b, S. 1). Diskurse konstituieren u.a. bestimmte „Wahrheitsregime“ und legitimieren damit verbundene politische und gesellschaftliche Handlungen (vgl. dazu auch HALL 1994, ATKINSON 1999 sowie ZIAI 2004a). Die folgende Darlegung soll zeigen, dass auch der „Orçamento Participativo“ *als ein Diskurs verstanden werden kann*.

Der Diskursforscher Johannes Angermüller behauptet:

„Diskurse sind im Sinne Foucaults keine neutralen Instrumente der Wissensvermittlung, sondern dienen der Naturalisierung der Herrschaft bestimmter Partikularinteressen, und das verweist auf dessen gesellschaftstheoretische Bedeutung für die Political Correctness- bzw.

⁸²¹ Für die Bedeutung der Sprache in diesem theoretischen Zusammenhang siehe vor allem MATTISSEK & REUBER (2004, S. 227f).

⁸²² Für eine Beschreibung der poststrukturalistischen Diskursansätze siehe vor allem MATTISSEK & REUBER (2004, S. 231f) sowie KELLER (2008a, S. 119f). Die im Folgenden präsentierten theoretischen Überlegungen sollen als „Hilfsmittel“, für ein besseres Verständnis des Forschungsobjektes OP und vor allem auch für die Analyse und Interpretation der Forschungsergebnisse dienen. Wie im theoretischen Unterkapitel (2.3) bereits darauf verwiesen, handelt es sich hierbei um eine explorative Herangehensweise, auf die zunächst auch nur mit Einschränkungen eingegangen werden kann. Es werden zwar theoretische Erkenntnisse aus der Diskurs- und Gouvernementalitätsforschung benutzt, eine systematisierte Diskursanalyse (z.B. mit Kodierungen und Feinanalyse), kann jedoch nicht durchgeführt werden. Dennoch werden konkrete Hinweise gegeben, dass es sich im Fall des OP um einen Diskurs handelt, der als solcher in weiteren diskurstheoretisch informierten Forschungsprojekten noch vertieft untersucht werden kann. Die Methoden der Diskursanalyse in der geographischen Forschung sind noch nicht ausgereift (vgl. REUBER & PFAFFENBACH, 2005, S. 200 sowie GLASZE 2008). Das liegt u.a. daran, dass das Erklärungspotenzial dieser Forschungsperspektive erst vor kurzem wahrgenommen wurde. Abgesehen davon sprechen REUBER & PFAFFENBACH (2005) dabei von einem „brisanten Forschungsfeld“, welches „in ein Dreieck von Sprache, Macht und Raum“ eingebettet ist (ebd. S. 201).

„Minderheiten“-Debatte von Bindestrich-Ethnizitäten, Feminismus, Gay and Lesbian“ (ANGERMÜLLER 2001, S. 19).

Der Soziologe Reiner Keller definiert Diskurse folgendermaßen:

„Diskurse sind (...) spezifizierbare und konventionalisierte Ensembles von Kategorien und Praktiken, die das diskursive Handeln sozialer Akteure instruieren, durch diese Akteure handlungspraktisch in Gestalt von diskursiven Ereignissen produziert bzw. transformiert werden und die soziale Realität von Phänomenen konstituieren (...). Diskurse existieren als relativ dauerhafte und regelhafte, d.h. zeitliche und soziale Strukturierungen von (kollektiven) Prozessen der Bedeutungszuschreibung. Sie sind Ausdruck und Konstitutionsbedingung des Sozialen zugleich, werden durch das Handeln von sozialen Akteuren real, stellen spezifisches Wissen auf Dauer und tragen zur Verflüssigung und Auflösung institutionalisierter Deutungen und scheinbarer Unverfügbarkeiten bei. Diskurse kristallisieren und konstituieren Themen in besonderer Form als gesellschaftliche Deutungs- und Handlungsprobleme“ (KELLER 2008a, S. 236).

Die Geografen Paul Reuber und Carmella Pfaffenbach definieren Diskurs

„als ein raumzeitlich eingebundenes Geflecht sprachlicher Konventionen und (damit verknüpft) gesellschaftlicher Praxis, das an jeweiligen Orten zu jeweiligen Zeiten das Denken, Sprechen und Handeln der Menschen bestimmt“ (REUBER & PFAFFENBACH 2005, S. 214)⁸²³.

Im Sinne des Politikwissenschaftlers und Diskursforschers Martin Nonhoff (2004 u. 2006) dient ein Diskurs u.a. der *Erzeugung von Bedeutung* und damit verbunden auch der Konstitution von „*Mustern der Notwendigkeit*“ und/oder ähnlichen Mustern, die mitunter selbsterklärend wirken und daher nicht mehr hinterfragt werden. Mitunter ist auch die Rede von „*Mustern der Unhinterfragbarkeit*“ (Vgl. NONHOFF (2004, S. 66).

„Die spezifische Funktion des politischen Diskurses (...) ist das Entstehen von Sinnformationen, die innerhalb einer politischen Ordnung relativ dauerhaft und mit hohem Wirkungsgrad ‚beste‘ oder ‚vernünftigste‘ politische Alternativen generieren, beziehungsweise wenigstens die ‚Unausweichlichkeit‘, ‚Notwendigkeit‘ oder ‚Natürlichkeit‘ von langfristigem politischem Handeln produzieren“ (NONHOFF 2006, S. 40).

Der Verfasser der vorliegenden Arbeit geht hier davon aus, dass der OP von Porto Alegre auch diese *Funktion eines (politischen) Diskurses* in Sinne von NONHOFF (2004 u. 2006) erfüllt⁸²⁴.

⁸²³ Für eine bessere Einbettung des Diskursbegriffes in der geographischen Forschung siehe ebd. (S. 198ff) und auch MATTISSEK & REUBER (2004) sowie den von GLASZE & MATTISSEK (2009a) herausgegebenen Sammelband.

⁸²⁴ Der Begriff des *politischen Diskurses* lässt sich hier in dieser Form (das heißt mit dem qualifizierenden Adjektiv „politisch“) auch für den OP verwenden, denn beim OP handelt es um einen Diskurs, der sich vor allem (jedoch keinesfalls ausschließlich) auf der Ebene der Politik – z.B. durch die Dispositive der Versammlungen, des jährlichen Investitionsplanes, „Umverteilungskriterien“, etc. – materialisiert und verbreitet wird (für einige interpretative Kommentare zum Begriff des politischen Diskurses im Sinne von NONHOFF siehe SCHNEIDER, 2007). Im Sinne der diskurstheoretischen Überlegungen von Reiner Keller fungiert der OP eher als ein *öffentlicher Diskurs*. KELLER (2008a und 2007) verwendet den Ausdruck „*öffentliche Diskurse*“, um diese von *Spezialdiskursen* zu unterscheiden. *Öffentlichen Diskurs* definiert er als einen „*Diskurs mit allgemeiner*

Nicht nur für die Gründer des OP, sondern auch für die Mehrheit der (OP-befürwortenden) Kommentatoren und Forscher fungiert der OP als eine Art ‚beste‘ oder ‚vernünftigste‘ politische Alternative für die Demokratisierung der Entscheidungsfindungen in Verwaltungsprozessen. Übertragen auf den spezifischen Kontext des OP von Porto Alegre könnten folgende Annahmen als „Muster der Unhinterfragbarkeit“ (etwa im Sinne von NONHOFF 2004, S. 66) gelten:

- der OP habe durch die Übertragung von politischer Entscheidungsmacht auf die gewöhnlichen Bürger die Demokratie auf der lokalen Ebene „radikalisiert“;
- er würde entscheidend zu mehr sozialer Gerechtigkeit beitragen;
- er bewirke einen Umverteilungseffekt und zugleich eine „Inversion“ der öffentlichen Investitionen auf der kommunalen Ebene zugunsten der ärmeren Bevölkerungsgruppen;

Der OP habe des Weiteren (so die Deutungen aus der OP-Literatur):

- die Effektivität der Regierung bei der Erbringung von (städtischen) Dienstleistungen erhöht und die wirtschaftliche Performance der Kommune verbessert;
- erheblich zur Verbesserung der Lebensqualität der Bürger von Porto Alegre beigetragen;
- dem politischen Klientelismus und den negativen sozialen Effekten der Globalisierung entgegengewirkt;
- dem neoliberalen „Gedankengut“ widersprochen, etc.⁸²⁵.

Diese Annahmen fungieren auch als *Aussagen*⁸²⁶, die zum Teil auch zur *Formationsregel*⁸²⁷ des OP-Diskurses beitragen.

Publikumsorientierung in der massenmedial vermittelten Öffentlichkeit“ (KELLER 2007, S. 64); *Spezialdiskurse* sind Diskurse, die in „institutionellen Bereichen und Praxisfeldern einer Gesellschaft“ (z.B. der Wissenschaft) entstehen (KELLER 2008a, S. 228). Für weitere Definitionen und Verständnisse von Diskursen siehe auch Abschnitt 2.3.1.

⁸²⁵ All diese Annahmen sind oft in der OP-Literatur zu finden. Siehe z.B.: UTZIG (2000, S. 194f); FEDOZZI (2001b, S. 100f); AVRITZER (2002, S. 41f); FARIA (2002, S. 67f); GRET & SINTOMER (2002, S. 29); SOUZA (2002, S. 454f u. 2003a, S. 161f); MENEGAT & ALMEIDA (2004c, S. 216); WAMPLER (2004, S. 74) MARQUETTI (2008, S. 14) u.a.

⁸²⁶ Für KELLER (2008a, S. 234) handelt es sich beim Begriff der *Aussage* um „den typisierbaren und typischen Gehalt einer konkreten *Äußerung* bzw. einzelner darin enthaltener Sprachsequenzen, der sich in zahlreichen verstreuten Äußerungen rekonstruieren lässt“. Demgegenüber bedeutet die *Äußerung*, „die konkret dokumentierte, für sich genommen je einmalige sprachliche Materialisierung“ (ebd.). Es handelt sich hierbei um grundlegende Begriffe der Diskurstheorie, deren Beschreibungen insbesondere in FOUCAULT's Werk *Archäologie des Wissens* (FOUCAULT 1981) zu finden sind (siehe dazu auch nächste Fn.).

⁸²⁷ *Formationsregel* ist ein weiterer Grundbegriff der Diskurstheorie von Michel Foucault und ist nur im Zusammenhang mit dem ähnlichen und damit verbundenen Grundbegriff der *diskursiven Formationen* zu verstehen (siehe FOUCAULT 1981, S. 48f). Als Definition dazu schrieb Foucault bspw.: „In dem Fall, wo man in einer bestimmten Zahl von Aussagen ein ähnliches System der Streuung beschreiben könnte, in dem Fall, in dem man bei den Objekten, den Typen der Äußerung, den Begriffen, den thematischen Entscheidungen eine Regelmäßigkeit (...) definieren könnte, wird man übereinstimmend sagen, dass man es mit einer diskursiven Formation zu tun hat (...). Man wird Formationsregeln die Bedingungen nennen, denen die Elemente dieser Verteilung unterworfen sind (Gegenstände,

Die oben aufgelisteten Annahmen ähneln gewissermaßen auch dem *Deutungsmuster* (s. dazu Exkurs 3), denn sie beeinflussen in bestimmten Richtungen nicht nur die Wahrnehmung der Forscher über ihr Forschungsobjekt (OP), sondern auch die der Bürger, welche direkt in den OP-Prozess involviert sind⁸²⁸.

Exkurs 3: Der Begriff der Deutungsmuster in der Diskursforschung

Für den Begriff der Deutungsmuster bestehen unterschiedliche Interpretationen. Nach MÜLLER (2002, S. 11) heißt es: „Unter Deutungsmuster sollen hier diejenigen unreflektiert angewandten Sprachmittel verstanden werden, welche zur Wahrnehmung und Sinnzuschreibung der Welt dienen (...). In den Deutungsmustern ist mithin nicht nur vergangene Erfahrung gegenwärtig, sondern sie sind auch offen für die Verarbeitung und Aneignung neuer Erfahrungen. Darüber hinaus limitieren sie die zukünftigen Möglichkeiten und Grenzen dessen, was überhaupt aufgenommen und gedacht werden kann.“

Reiner Keller zufolge sind Deutungsmuster „Interpretationsschemata oder -rahmen (frames), die für individuelle und kollektive Deutungsarbeit im gesellschaftlichen Wissensvorrat zur Verfügung stehen (...)“ (KELLER (2007, S. 104). An anderer Stelle schreibt er: „Deutungsmuster organisieren individuelle bzw. kollektive Erfahrungen und sie implizieren meist Vorstellungen (Modelle) angemessenen Handelns. Sie stiften dadurch Sinn (KELLER 2008a, S. 240).

Vor allem in diesem Sinne wirken die oben genannten Annahmen über den OP, die auch diesen als einen Diskurs charakterisieren. Anzumerken dabei ist, dass Deutungsmuster im Sinne von KELLER (2007) erst im Rahmen der Feinanalyse bzw. im Zusammenhang mit „extensiver Auslegungsarbeit“ erkannt werden können. „Die Benennung der Deutungsmuster erfolgt durch den Forscher/die Forscherin; dabei kann mitunter auf Begriffe aus dem untersuchten Text selbst zurückgegriffen werden“ (ebd. S. 106). Eine Feinanalyse im Sinne von KELLER (2007, S. 93f) wurde im Rahmen dieser vorliegenden Arbeit aus bereits genannten Gründen jedoch nicht realisiert. Für weitere Interpretationen des Begriffs des Deutungsmusters siehe auch WINTER (2007, S. 232) u. LÖSCH (2008, S. 223).

Die oben aufgelisteten Annahmen sind in einem Großteil der OP-Literatur zu finden. Am häufigsten erscheinen dabei die Ideen der *Vertiefung der Demokratie*, der

Äußerungsmodalität, Begriffe, thematische Wahl). Die Formationsregeln sind Existenzbedingungen (aber auch Bedingungen der Koexistenz, der Aufrechterhaltung, der Modifizierung und des Verschwindens) in einer gegebenen diskursiven Verteilung“ (FOUCAULT 1981, S. 58). Für eine nähere Interpretation dieser Definition siehe REUBER & PFAFFENBACH (2005, S. 224f), ZIAI (2004a, S. 158f) sowie KELLER (2008a, S. 133f). Für viele anderen Grundbegriffe der Diskursforschung, welche nicht nur der Diskurstheorie von Michel Foucault, sondern auch der wissenssoziologischen Diskursanalyse von Reiner Keller angehören, siehe tabellarische Darlegungen in KELLER (2007, S. 64 sowie 2008a, S. 234f). ZIAI (2004a) folgte vor allem dem Ziel, die „Ordnung des *Entwicklungsdiskurses*“ ans Licht zu bringen. Dabei ist er auf einige der hier erwähnten Kategorien der Diskurstheorie von Michel Foucault (z.B. diskursive Formation, Äußerungsmodalität, thematische Wahl, etc.) näher eingegangen. Ihm ist es gelungen, diese Kategorien zum Zweck seines eigenen Forschungsvorhabens zu operationalisieren – Ein Unterfangen, das nur selten in der Diskursforschung bewerkstelligt wird.

⁸²⁸ *Deutungsmuster* können auch die Problemwahrnehmung in der Politik wie auch in der Forschung beeinflussen. Direkt damit verbunden ist die Frage der Problembezeichnung, Problemdeutung und Problemlösung (vgl. BAURIEDL 2007b, S. 54). Diese Frage ist im Zusammenhang mit Diskursanalysen zwar von Relevanz, wird allerdings an dieser Stelle nicht weiter vertieft.

Inversion der Investitionsprioritäten, der Förderung sozialer Gerechtigkeit und von mehr Effektivität im Verwaltungsprozess. Dadurch entsteht ein „roter Faden“ für die OP-Forschung, der auch vielen Forschungsprojekten zugrundeliegt. Diese Art von „rotem Faden“ wird im diskurstheoretischen Sprachgebrauch als „*story line*“ bezeichnet. Eine Gruppe von Autoren, welche dieselbe „*story line*“ benutzt, kann eine *Diskurskoalition* bilden (KELLER 2007, S. 64):

„Diskurse verbreiten sich – werden verbreitet! – in mehr oder weniger anonymisierten Kommunikationsprozessen bzw. -praktiken, unter Zuhilfenahme unterschiedlicher Ressourcen: Über Diskussionsveranstaltungen, Massenmedien (Filme, Reportagen, Nachrichten, Feuilleton, Talk Shows, Internet, u.a.), Ratgeberliteratur, Gesetzestexte und sonstige Regelwerke, über Fachbücher und Belletristik (...), über politische Aushandlungsprozesse, Demonstrationen sozialer Bewegungen und wissenschaftliche Auseinandersetzungen“ (ebd. S. 67)⁸²⁹.

Exkurs 4: OP-Diskurskoalitionen

Die oben erwähnten OP-Forscher aus dem partizipativen/„deliberativen“ Verständnis von Demokratie bilden eindeutig eine Diskurskoalition im Sinne von KELLER (2007, S. 64) und fungieren zugleich als echte Multiplikatoren im Prozess der (Re)Produktion und Verbreitung des OP-Diskurses.

Eine solche Diskurskoalition kann in gewisser Hinsicht vorteilhaft sein, wie z.B. bei der Schaffung von Anerkennung für neue Diskurse, die letztlich dazu beitragen (können), andere „diskursive Wirklichkeiten“ zu konstruieren und somit auch neue Handlungsmöglichkeiten und politische Praktiken ermöglichen.

Andererseits aber kann eine solche Diskurskoalition auch von Nachteil sein, und zwar (mindesten) in zweierlei Hinsicht:

Die OP-Diskurskoalition führt dazu, dass Erkenntnisse von Forschern, welche dieser Koalition nicht folgen oder anderen Diskurskoalitionen angehören (z.B. Segregationsforschung) ausgeblendet bleiben. Ergebnisse empirischer Arbeiten wie etwa die von FURTADO (2003); XAVIER (2003); SOARES (2006) und UEDA (2006), die das Fortdauern von Segregationsprozessen in der Kommune Porto Alegre ans Licht bringen, bleiben unberücksichtigt. Diese Arbeiten folgen nicht nur einer anderen *story line*, sondern ihre Ergebnisse widersprechen auch dem OP-Diskurs in einigen seiner zentralen Punkte. Ein Beispiel: Die *story line* des OP-Diskurses stellt Porto Alegre quasi als eine Ausnahme im brasilianischen politischen Kontext dar, indem behauptet wird, dass in Porto Alegre durch die Bürgerbeteiligung bestimmte soziale Probleme effektiver bekämpft worden seien als in anderen brasilianischen Städten (Deutungsmuster). Dementgegen zeigen die erwähnten empirischen Arbeiten außerhalb der OP-Diskurskoalition Ergebnisse bzw. weisen auf Probleme hin, die in allen brasilianischen Metropolen vorhanden sind. Anders ausgedrückt: In diesen Studien (und anderen) werden bestimmte soziale Probleme aufgegriffen, welche die brasilianische „Wirklichkeit“ quasi eins zu eins (wenngleich in anderer Intensität) widerspiegeln. Diese Studien zeigen also Porto Alegre nicht als Ausnahme, sondern als repräsentativ für Brasilien. Somit bleibt ein bedeutender Teil der Wirklichkeit in Porto Alegre von der OP-Diskurskoalition völlig ausgeblendet. Die dabei verwendeten „Linsen“ bieten eindeutig einen sehr eingeschränkten Blickwinkel. Die Folge davon sind starke

⁸²⁹ Siehe dazu auch KELLER (2008a, S. 264).

Verallgemeinerungen, insbesondere bei den Interpretationen der Folgewirkungen bzw. (der vermeintlich positiven) Ergebnisse des OP.

Die OP-Diskurskoalition trägt keinesfalls zu einer zufriedenstellenden Klärung bestimmter inhaltlicher Fragen über Prozesse der Bürgerbeteiligung in Porto Alegre bei. Außerdem hindert sie (zumindest teilweise) die Entstehung anderer Argumentationslinien (bzw. *story lines*), indem sie bspw. Muster der Unhinterfragbarkeit für die neue Generation von Forschern und andere OP-Beobachter zur Verfügung stellt. Es ist kein Zufall, dass die OP-Forscher, die sich bis heute an Foucault orientieren, eher Ausnahmefälle sind (s. u.). Dies führt nicht zuletzt zu einem Problem praktischer Natur für die empirische Forschung: Es fehlen bis dato jegliche für die OP-Forschung adaptierte diskursanalytische Kategorien. Die Einstufung des OP als Diskurs und auch die Einführung analytischer Kategorien, die in zukünftigen diskursorientierten OP-Forschungsprojekten nutzbar gemacht und weiterentwickelt werden können, stellt einen allerersten Versuch in dieser Hinsicht dar.

Die Liste der „Träger“ und „Multiplikatoren“ des OP-Diskurses beschränkt sich keinesfalls auf Forscher. Selbst die auf der lokalen Ebene engagierten Bürger und nicht zuletzt auch Politiker und Mitarbeiter der Kommunalregierung spielen eine zentrale Rolle bei der Verbreitung dieses Diskurses, vor allem durch Interviews mit OP-Forschern, durch die Realisierung von und die Teilnahme an Fachkongressen, durch Mitteilungen auf Internetseiten, etc.

Genau genommen bilden engagierte Bürger und OP-Organisatoren selbst eine für sich selbständige Diskurskoalition, die allerdings Hand in Hand mit der ersten (die von OP-Forschern gebildet wird) geht. Diese Möglichkeit wurde zwar bereits von SCHMIDT (2002, S. 130) angemerkt. Allerdings sprach er dabei nicht von Diskurskoalition, sondern von einer „Partnerschaft“ (*parceria*) für die Verstärkung des OP. In seinem Verständnis entsteht diese „Partnerschaft“ aus beteiligten Bürgern, aus Forschern und aus interessierten Politikern aus anderen Städten bzw. Kommunen (vgl. ebd.). SCHMIDT (2002) erwähnt des Weiteren die Entstehung bestimmter „Instrumente“, die auch zur Stärkung des OP und dessen „pädagogischer Dimension“ beigetragen haben, wie z.B. den Meinungsaustausch zwischen den involvierten Bürger (Dialog), die Entwicklung didaktischer Materialien (u.a. Videos und Broschüren) und nicht zuletzt eine eigene „Symbolik“ und „Rituale“ (vgl. ebd., S. 129f)⁸³⁰.

Wichtig anzumerken ist die Art und Weise, wie SCHMIDT (2002) die Rolle des Staates innerhalb des OP-Prozesses interpretiert. Für ihn fungiert der Staat (hier explizit repräsentiert in der Figur der Stadtverwaltung von Porto Alegre) als ein „Erzieher“.

⁸³⁰ Als Beispiel für ein „symbolisches Instrument“ im Rahmen des OP wird von FARIA (2002, S. 70) die ausführliche Rechenschaftslegung zum Ende des Kalenderjahres genannt, d.h. die Berichterstattung und Erklärung (seitens der Kommunalregierung) über realisierte Aktivitäten während des Jahres, sowie die Bereitstellung von Informationen über den Finanzstatus der öffentlichen Kassen. In diesem erwähnten Fall handelt es sich übrigens um Rechenschaftslegung bei öffentlichen Veranstaltungen bzw. bei Gelegenheiten, wo auch keine gesetzliche Verpflichtung dazu besteht (z.B. im Rahmen bestimmter Versammlungen des Bürgerhaushaltes). Die Realisierung von Versammlungen, die zahlreiche Bürger besuchen, um dort ihre Anliegen bekannt zu machen, wird von SCHMIDT (2002) als ein „Ritual“ von quasi religiöser Natur bezeichnet. Nicht von ungefähr fallen in seinem Text Begriffe wie „Legion von organischen Intellektuellen“ (S. 132) und von „Gläubigen“ (*fiéis*) des OP: „Diese große Bewegung, die in Porto Alegre existiert, hat ‚Gläubige‘ von unterschiedlichen Formen von Bürgerbeteiligung (...) aber jedes Jahr mehr. Manche kennen den Prozess und folgen dem Ritual“ (ebd., S. 130).

„[W]as ich sehe ist ein erzieherischer Staat (estado educativo), [Hand in Hand Anm. des Verf.] mit einer Legion von ‚organischen Intellektuellen‘, die zwar nicht immer gut vorbereiteten Unterricht erhalten, dennoch ist die Führung (direção) normalerweise in der Lage, Erziehungsmöglichkeiten (condições de formação) anzubieten, um (...) den Weg zu korrigieren“ (ebd., S. 132)⁸³¹.

Der OP-Diskurs, von dem hier die Rede ist, wird über viele der im obigen Zitat von KELLER (2007, S. 67) erwähnten Mittel verbreitet. Die wissenschaftlichen Auseinandersetzungen und Veröffentlichungen zählen – neben dem Internet – zu den effizientesten Verbreitungsmechanismen. Der im Exkurs 4 zitierte Text von SCHMIDT (2002) ist ein klares Beispiel für Texte, die auch mit einem gewissen wissenschaftlichen Anspruch veröffentlicht werden⁸³². Tabelle 8 gibt einen allgemeinen Eindruck, wie weit der Begriff *Orçamento Participativo* bereits im Internet verbreitet ist und wie schnell er sich in einem Zeitraum von 29 Monaten vermehrt hat.

Tabelle 8: Verbreitung des OP-Diskurses durch das Internet

Treffer für den Begriff „Orçamento Participativo“ (Ergebnisse bei Google.de)	
Datum	Anzahl Treffer
18.08.2009	550.000
19.12.2011	1.040.000
Zuwachs in %	89

In dem genannten Zeitraum wuchs die Anzahl der Treffer für den Suchbegriff *Orçamento Participativo* bei der Suchmaschine google.de um 89%. Dieses Wortpaar ist heutzutage ähnlich verbreitet wie der Begriff „soziale Marktwirtschaft“⁸³³, der vom Politikwissenschaftler Martin Nonhoff als ein *hegemonialer Diskurs* interpretiert wird (z.B. NONHOFF 2005 u. 2006). Damit lässt sich eindeutig feststellen, dass der Begriff *Orçamento Participativo* inflationär verwendet wird – in ähnlicher Form wie etwa auch „*nachhaltige Entwicklung*“, ein weiterer einflussreicher und auch in der

⁸³¹ Freie Übersetzung des Verf.

⁸³² Erst bei genauer Betrachtung oder bei Kontextualisierung der Sprechposition des Autors (SCHMIDT besetzte zur Zeit seiner Veröffentlichung eine höhere Position im Erziehungssekretariat von Porto Alegre), lässt sich feststellen, dass diese Art von Stellungnahmen mit parteipolitischen und ideologischen Zügen stark „gefärbt“ sind. Die Art und Weise der rhetorischen Artikulationen dieses Textes von SCHMIDT gibt Hinweise auf eine gezielte Bestrebung, den Bürgerhaushalt quasi heldenhaft einem breiteren Publikum vorzustellen. Der Text erschien übrigens in einem Sammelband, der von einem amtierenden Bürgermeister von Porto Alegre gemeinsam mit einem anderen Regierungsmitglied koordiniert wurde. Diese Art von „heldenhafter“ Darlegung des OP ist allerdings keine ausschließliche Eigenschaft von Regierungsmitgliedern (siehe bspw. die bereits erwähnte Veröffentlichung von FARIA, 2002, vgl. z.B. auch MENEGAT (2002, S. 194f); SARTORI (2002, S. 79) und GOLDFRANK & SCHRANK (2009, S. 454f). Eine solche Darstellung des OP führt zu einem weiteren Merkmal, auf das allerdings erst im folgenden Abschnitt eingegangen wird: die Mythisierung.

⁸³³ Am 19. 12. 2011 lieferte die Suchmaschine google.de ca. 1.060.000 Treffer für den Suchbegriff „soziale Marktwirtschaft“.

Diskursforschung bereits mehrfach untersuchter Begriff (vgl. z.B. ZIAI 2003a sowie BAURIEDL 2007b)⁸³⁴.

Reiner Keller erinnert daran (ähnlich auch REUBER & PFAFFENBACH 2005, S. 204), dass Diskurse *reale Folgen bzw. Effekte* für die Produktion der Wirklichkeit haben. Sie „werden in spezifischen *Praktiken*⁸³⁵ aktualisiert und in Form von *Dispositiven* objektiviert bzw. institutionalisiert“ (KELLER 2008a, S. 234)⁸³⁶. Dispositive stellen, KELLER zufolge, „die materielle und ideelle Infrastruktur“ eines Diskurses dar. Es handelt sich hierbei (u.a.) um Artefakte, durch die „ein Diskurs (re-)produziert wird und Effekte erzeugt“ (ebd., S. 235). Unter anderem erwähnt KELLER Beispiele von Dispositiven wie rechtliche Fixierungen von Zuständigkeiten, formalisierte Vorgehensweisen, bestimmte Objekte (wie sakrale Gegenstände), Technologien, Sanktionsinstanzen und Ausbildungsgänge (ebd., S. 258)⁸³⁷.

Auch in Bezug auf den Begriff des *Dispositivs* lässt sich eine Verbindung zum Forschungsobjekt OP (als ein *Diskurs*) herstellen. Die sogenannten „institutionalisierten Partizipationsinstanzen“, die in Abbildung 27 dargestellt sind (OP-Rat, Bezirksversammlungen, Delegierten-Foren und Fachforen bzw. thematische Foren) fungieren als *Dispositive des OP-Diskurses*⁸³⁸. Hinzu kommen auch weitere „Instanzen“, die von der Regierung direkt koordiniert werden: Das Planungskabinett (GAPLAN), die Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit (CRC) und das regionale Koordinierungsbüro für OP-Angelegenheiten (CROP).

⁸³⁴ Zum Vergleich mit den in Tabelle 8 wiedergegebenen Häufigkeiten: Der Begriff „nachhaltige Entwicklung“ erschien am 19. Dezember 2011 2.880.000 Mal (google.de).

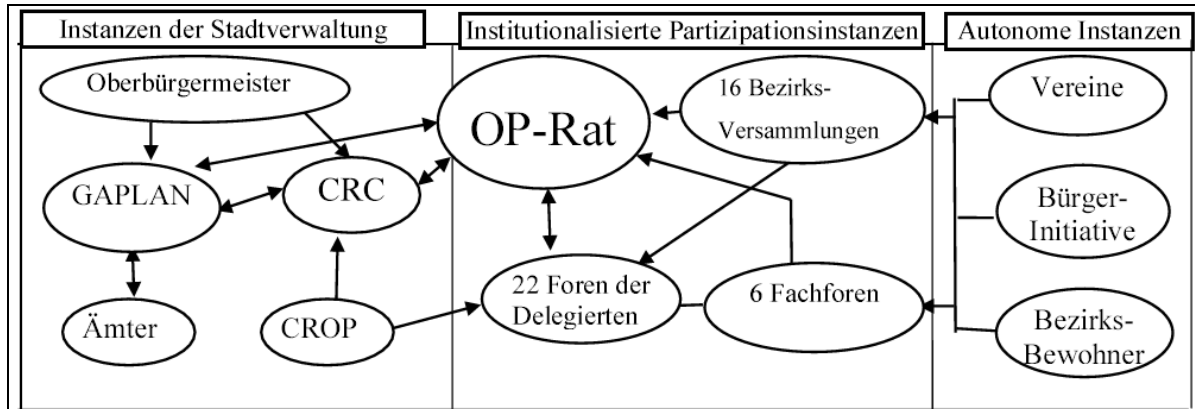
⁸³⁵ Praktiken werden in diesem Zusammenhang u.a. als „Muster für Handeln bzw. Handlungsvollzüge“ verstanden (ebd., S. 235). Sie können diskursiv (z.B. Schriftstücke, Vorträge) und nicht-diskursiv (z.B. symbolisch aufgeladene Gesten, Nutzung bestimmter Kleidung zu bestimmten Anlässen) sein (vgl. KELLER 2007, S. 62).

⁸³⁶ In diesem Zusammenhang schreibt der Autor: „*Diskurse stellen nicht nur die Bedeutungsstrukturen unserer Wirklichkeit her und damit in gewissem Sinne diese selbst, sondern sie haben auch andere reale Folgen, Effekte bzw. ‚Machtwirkungen‘ im Sinne Foucaults*“ (ebd.).

⁸³⁷ Ergänzend dazu schreibt KELLER (2008a, S. 258): „Diese Maßnahmenkomplexe sind einerseits Grundlagen und Bestandteile der (Re-)Produktion eines Diskurses, andererseits die Mittel und Wege, durch die ein Diskurs in der Welt interveniert“. Für KELLER sind Dispositive „die tatsächlichen Mittel der Machtwirkungen eines Diskurses“ (ebd.).

⁸³⁸ Hierbei handelt es sich um eine freie Interpretation des Verfassers. Weder der Autor der Abbildung (ZIMMERMANN 2004), noch der OP-Forscher, an den er sich angelehnt hatte (FEDOZZI 2001a), haben diese Verbindung zwischen Dispositiv (etwa im Sinne von KELLER 2008a) und den Instanzen des OP hergestellt. Einige der oben erwähnten „Instanzen“ – insbesondere diejenigen, die direkt im Zuständigkeitsbereich der Kommunalregierung liegen (GAPLAN und CRC) – werden heute anders benannt. Ihre Funktionen sind jedoch weitgehend unverändert geblieben.

Abbildung 27: „Strukturen des Bürgerhaushaltes“ als (Diskurs-)Dispositive

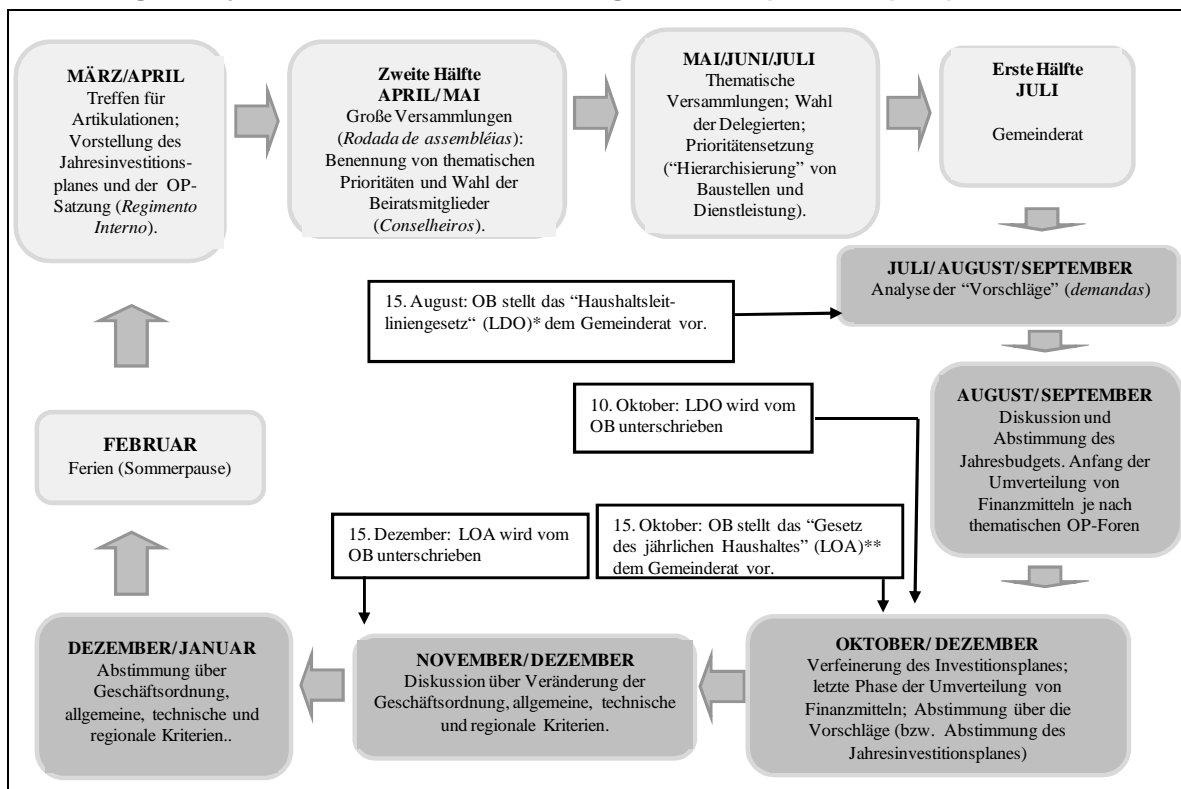


Anmerkung zu der Abbildung: Die Pfeile verweisen auf die direkten Beziehungen zwischen den unterschiedlichen demokratischen Instanzen.

Quelle: ZIMMERMANN (2004, S. 183).

Weitere Dispositive des OP-Diskurses sind der jährliche Zyklus des Beteiligungshaushaltes (Abb. 28), der OP-Jahresinvestitionsplan, die OP-Satzung (*Regimento interno do OP*) und selbst die sogenannten Umverteilungskriterien⁸³⁹.

Abbildung 28: Zyklus des OP von Porto Alegre als ein (Diskurs-)Dispositiv



* Lei de Diretrizes Orçamentária (dieses Gesetz gilt als Grundlage für die Erstellung des LOA).

** Die Abkürzung LOA steht für *Lei Orçamentária Anual* (die eigentliche Normierung des jährlichen Haushaltes). Wie alle anderen kommunalen Gesetze müssen LDO u. LOA vom Gemeinderat genehmigt werden. LDO u. LOA sind in Artikel 165 der brasilianischen Verfassung geregelt. Sie gelten für alle Kommunen.

Quelle: BIRD/Banco Mundial (2008, S. 49) leicht modifiziert von R. M.

⁸³⁹ All diese Begriffe sind in der OP-Literatur gängig. Vgl. z.B. FEDOZZI (2001a, S. 106ff und ZIMMERMANN 2004, S. 182f u. 198f). Siehe dazu auch Abschnitt 4.4.2.

Wie bereits angedeutet, wurde diese Verbindung zwischen Bürgerhaushalt und den erwähnten analytischen Kategorien der Diskursforschung in der gängigen OP-Literatur noch nicht hergestellt. Daher gründen sich die bisherigen Argumentationen überwiegend auf eine analytisch-theoretische und noch etwas abstrakte Ebene. Dessen ungeachtet haben einige Autoren aus dem Bereich der Diskurs- und der Gouvernementalitätsforschung (s.u.) bereits erste Bemühungen unternommen, diese Ansätze in Verbindung mit angewandten Arbeiten im Bereich der *Demokratie- und Beteiligungsforschung*⁸⁴⁰ zu bringen. Der britische Stadt- und Partizipationsforscher Rob Atkinson z.B. hat bereits in den 1990er Jahren Untersuchungen im Bereich der Partizipationsforschung durchgeführt und sich dabei auf die FOUCAULT'schen diskurstheoretischen Überlegungen gestützt (vgl. ATKINSON 1999, S. 60f). Andere Autoren, die stärker dem Mainstream der Gouvernementalitätsforschung angehören, haben ebenfalls die theoretischen Überlegungen von Michel Foucault genutzt, um ihre empirischen Arbeiten im Bereich der Demokratieforschung theoriegeleitet zu realisieren⁸⁴¹. Einige der daraus gewonnenen Erkenntnisse können gewinnbringend verwendet werden, um OP-Prozesse zu analysieren⁸⁴².

Diese erwähnten Autoren aus den Bereichen der Diskurstheorie und Gouvernementalität konzentrieren ihre Untersuchungen fast ausschließlich auf den europäischen Raum. Somit ist es schwierig, eine direkte Verbindung zwischen ihren aus der Praxis gewonnenen Erkenntnissen mit Partizipationsprozessen im lateinamerikanischen oder brasilianischen Kontext herzustellen. Immerhin stellt die Veröffentlichung von CORNWALL et al. (2008) diesbezüglich eine erfreuliche Ausnahme dar, denn die Autoren haben ihr Augenmerk direkt auf Brasilien gerichtet. Von einem eindeutig *kritischen Standpunkt* aus untersuchten sie verschiedene Prozesse der Bürgerbeteiligung in Brasilien – einschließlich dem OP-Prozess der Stadt Recife – und stützen sich bei der Interpretation der Daten nicht nur auf analytisch-theoretische Instrumente aus Foucault'schen Ansätzen der Diskurstheorie und Gouvernementalität, sondern sie lassen sich auch von theoretischen Erkenntnissen anderer Wissenschaftler wie Pierre Bourdieu und Henri Lefebvre

⁸⁴⁰ Die beiden Begriffe *Demokratie- und Beteiligungsforschung* werden gelegentlich unter dem Label der „*participatory governance*“ subsumiert (vgl. ABERS 1996; FUNG & WRIGHT 2001; BAIOCCHI 2003 u. CORNWALL 2008, S. 50f). Darunter wird in der Regel auch der Bürgerhaushalt erfasst.

⁸⁴¹ Dazu zählen: MORISON 2000; RACO & FLINT 2001; BARNETT (2002); MARINETTO 2003; RACO 2003; TAYLOR 2007; CORNWALL et al. 2008 und BLAKELEY 2010).

⁸⁴² Um die hier behandelten Foucault'schen Konzepte der Gouvernementalität und des Diskurses genauer in den analytischen Rahmen dieses Teilkapitels einzuordnen, sei an dieser Stelle noch an Folgendes erinnert: Die beiden Konzepte stehen in starkem Zusammenhang zueinander. Es handelt sich dabei zwar um zwei eigenständige Forschungsrichtungen, doch erkenntnistheoretisch liegt die Gouvernementalitätsforschung sehr nah an der Diskursforschung, die auf Michel Foucault zurückgeht. Anders ausgedrückt: Die Gouvernementalitätsforschung ist kaum von dem Foucault'schen Verständnis von Diskurs zu trennen. Beispiele der Verbindung beider theoretischer Stränge finden sich etwa in STENSON & WATT (1999); RACO (2003); GERZSON (2007); HAIDAR (2007) sowie MATTISSECK (2010). Demgegenüber vermeiden manche Diskursforscher wie beispielweise Rainer Keller das Konzept der Gouvernementalität (vgl. KELLER 2010), obwohl auch er – wie viele andere Diskursforscher – die theoretischen Erkenntnisse von Foucault oft mit Bezug zum Diskurskonzept verwendet, und diese sogar in sein eigenes Forschungsprogramm (wissenssoziologische Diskursanalyse) integriert (siehe z.B. KELLER 2006, 2007 und 2008a). In der vorliegenden Arbeit werden beide Konzepte weitgehend zusammengeführt. Diese Zusammenführung erlaubt (u.a.) ein besseres Verständnis des Begriffes der Macht im Sinne Foucaults (s.u.).

inspirieren (siehe CORNWALL et al. 2008, S. 45f). Dadurch gelangen sie zu Schlussfolgerungen, die nicht konform mit der üblichen *romantischen* Sichtweise über Prozesse der Bürgerbeteiligung sind. Für sie kann der Begriff der Bürgerbeteiligung unterschiedliche *Bedeutungen* und *Logik* beinhalten, die in den „Räumen der Partizipation“ (*spaces for participation*) auch in ständigem Widerspruch zueinander stehen können (vgl. ebd., S. 31f). An einer anderen Stelle schreiben sie:

*“A rich seam of cultural practices runs through all of our case studies, revealing not one single Brazilian culture, or one single habitus, but a multiplicity of sites in which the dispositions that Bourdieu talks of are exercised and reproduced. Practices embed meanings; meanings transcend the spaces in which they are constructed and come to fill new ones. OP, for example, might have been created as a public arena that would be imbued with the principles and practices of direct democracy. Filled with actors carrying cultural practices and meanings from other arenas, it becomes a space for the reproduction of relationships of power, a space that formalises capture by vereadores, submission to the logic of party politics (a process known as *partidarização*) and a reproduction of the political culture of other political spaces”* (CORNWALL et al. 2008, S. 44-45)⁸⁴³.

Für diese Autoren besteht kein Zweifel, dass die *Machtbeziehungen* in die *alltäglichen menschlichen Handlungen* eingebettet sind. Deshalb sind sie auch folgender Überzeugung:

“Participation is, if nothing else, about power; spaces of participation are spaces of power” (ebd., S. 45)⁸⁴⁴.

Diese Erkenntnisse stimmen mit den Überlegungen und der Macht(Interpretation) anderer Diskursforscher⁸⁴⁵ überein und lassen sich nicht nur auf das hier behandelte Fallbeispiel (OP von Porto Alegre), sondern auch auf andere im Rahmen dieser vorliegenden Arbeit untersuchte und bereits dargestellte spezielle Fallbeispiele übertragen.

Eines der zentralen Merkmale der Literatur, die sich den Foucault'schen theoretischen Ansätzen zum Diskurs und der Gouvernamentalität anschließen, ist gerade die Frage der *Machtbeziehungen*, die zwischen den Menschen existieren und selbstverständlich bei allen gesellschaftlichen und politischen Prozessen zutage treten. Dieses zentrale Merkmal wurde in den oben wiedergegeben Passagen der Veröffentlichung von CORNWALL et al. (2008) und im Text von KELLER (2008a, S. 208) deutlich angesprochen (vgl. dazu auch REUBER & PFAFFENBACH 2005, S. 204). Auch die Verfechter des „partizipativen“/„deliberativen“ Verständnisses von Demokratie beziehen sich auf die Frage der Macht zwischen den Menschen. Doch diese beiden Gruppen von Autoren setzen sich mit dem Begriff der Macht sehr unterschiedlich auseinander.

⁸⁴³ Im Original nicht hervorgehoben.

⁸⁴⁴ Andere Autoren aus dem Bereich der Gouvernamentalitätsforschung gehen einen Schritt weiter und behaupten, dass Prozesse der Bürgerbeteiligung auch zu einem Kontrollmechanismus in der Hand von Vertretern des Staates werden können (mehr dazu weiter unten, vgl. diesbezüglich v.a. BLAKELEY 2010).

⁸⁴⁵ Vgl. z.B. KELLER (2008a, S. 208) sowie REUBER & PFAFFENBACH (2005, S. 204).

Ein praktisches Beispiel dafür ist, dass die Verfechter des „partizipativen“/„deliberativen“ Verständnisses von Demokratie (bzw. die meisten OP-Forscher) eine Bürgerversammlung, in der über Investitions- oder Planungsmaßnahmen diskutiert und entschieden wird, als eine Form der Förderung von mehr Demokratie, mehr Transparenz in der Entscheidungsfindung, und nicht zuletzt auch als eine Form der Übertragung von Macht an historisch benachteiligte Bürger sehen (vgl. u.a. ABERS 2000; GRET & SINTOMER 2002)⁸⁴⁶. Demgegenüber können Verfechter der diskurstheoretischen Perspektive von Foucault und der Gouvernementalität zwar nicht leugnen (und dies aus verständlichen Gründen⁸⁴⁷), dass eine Bürgerversammlung, die etwa im Rahmen des OP von Porto Alegre stattfindet, mehr Transparenz in den aktuellen Verwaltungsprozessen fördert. Dennoch unterstellen die Anhänger dieser Perspektiven nicht, dass durch die Realisierung solcher Bürgerversammlungen – unabhängig wie demokratisch und „partizipativ“ sie auch gestaltet werden – bestehende Machtstrukturen zugunsten unterprivilegierter sozialer Gruppen verändert werden⁸⁴⁸.

Für Diskurstheoretiker und Diskursforscher, die sich an Foucault orientieren, kann eine solche Bürgerversammlung als eine normale „*kommunikative Veranstaltung*“ verstanden werden, in der „*verschiedene Diskurse aufeinander treffen (können)*“ (KELLER 2008a, S. 236)⁸⁴⁹. Für diese Diskurstheoretiker sind diskursive Auseinandersetzungen letztendlich Konflikte um Deutungsmacht. Vor diesem Hintergrund schreibt KELLER (2008a, S. 208):

„Nicht jede(r) erfüllt die Kriterien und verfügt über die Ressourcen oder Kapitalien, die für die Teilnahme an einem spezifischen Diskurs vorausgesetzt sind. Und auch die spezifische Definition der Wirklichkeit, die ein Diskurs vorgibt, schließt andere Varianten aus. Insoweit verweist der Diskursbegriff unmittelbar auf den Begriff der Macht“.

Auch die Darlegung von REUBER & PFAFFENBACH (2005, S. 204f) und die von TAYLOR (2007, S. 300f) stehen weitgehend in Übereinstimmung mit dieser Interpretation von KELLER (2008a). Diesem theoretischen Hintergrund schließt sich auch die weiter oben wiedergegebene Annahme von CORNWALL et al. (2008, S. 45) an, die besagt, dass der OP einen Raum (*space*) darstelle, der unter gewissen Umständen letztendlich der Reproduktion bestehender Machtbeziehungen diene.

⁸⁴⁶ Diese Ansicht liegt eindeutig sehr nah an der *Diskursethik von Habermas* (dazu vor allem KELLER 2008, S.110f).

⁸⁴⁷ Eine interaktive Bürgerversammlung, in der unterschiedliche Ansichten zu bestimmten Themen diskutiert werden können, ist *an sich* – d.h. unabhängig von den theoretisch-normativen Erwartungen, und/oder von diskurstheoretischen Interpretationen – eine Möglichkeit des Austausches von Ideen und eine plausible Form der Verbreitung bestimmter Informationen.

⁸⁴⁸ Nach Ansicht des Verfassers ist diese Möglichkeit zwar nicht auszuschließen, sie bleibt jedoch immer eine empirisch zu überprüfende Frage.

⁸⁴⁹ Eine Bürgerversammlung kann in der Diskursforschung außerdem auch als ein Diskursdispositiv verstanden werden. Dieses Verständnis von deliberativen Bürgerversammlung (z.B. eine OP-Versammlung) als ein Diskursdispositiv in Sinne wie oben dargelegt ist eine Interpretation des Verfassers der vorliegenden Arbeit. Diese Verbindung wurde bis heute noch nicht von Diskursforschern (und schon gar nicht von OP-Forschern) hergestellt. In der Diskursforschung werden Dispositiven verstanden als „Infrastruktur der Diskursproduktion und Problembearbeitung“ (s. oben und vgl. auch KELLER 2008a, S. 258).

Im Sinne von Michel Foucault lässt sich Macht folgendermaßen verstehen:

„Die Macht ist der Name, den man einer komplexen strategischen Situation in einer Gesellschaft gibt (...). Die Machtbeziehungen verhalten sich zu anderen Typen von Verhältnissen (ökonomischen Prozessen, Erkenntnisrelationen, sexuellen Beziehungen) nicht als etwas Äußeres, sondern sind ihnen immanent“⁸⁵⁰.

Dass Diskurse mit Macht im Sinne von Foucault verwoben sind und dass die unterschiedlichen sozialen Akteure aus ihren ausdifferenzierten und ungleichen *Sprecherpositionen* ebenfalls ausdifferenzierte Rollen im jeweiligen Gesellschaftssystem vertreten (KELLER 2007, S. 63 und 2008a, S. 208f), ist für die poststrukturalistische Diskursforschung quasi eine Selbstverständlichkeit.

Die Frage der *Machtasymmetrie* zwischen den sozialen Akteuren ist vor diesem theoretischen Hintergrund daher nicht zu unterschätzen. Bekanntlich spielt Machtasymmetrie eine Rolle, und zwar nicht nur hinsichtlich auf die Verteilung von Ressourcen zwischen den sozialen Akteuren, (vgl. z.B. KELLER 2007, S. 63), sondern auch in Bezug auf die eingesetzten Strategien der Diskursproduktion. In diesem Sinne schreibt (KELLER 2008a, S. 254):

„Diskurs-Akteure (...) erzeugen Faktenwissen, argumentieren, dramatisieren, moralisieren, mobilisieren gängige Alltagsmythen, Klischees, Symbole, Bilder für ihre Zwecke (...). In diskursiven Auseinandersetzungen bilden soziale Akteure durch ihre Einnahme von Positionen im Diskurs, durch den Rekurs auf eine gemeinsame story line implizite oder explizite Diskursgemeinschaften (...) bzw. Diskurs-Koalitionen (...)“.

Diese theoretischen Erkenntnisse lassen sich gewiss auf den Fall Porto Alegre übertragen. Dass in Porto Alegre (und auch an anderen Orten Brasiliens) nicht alle sozialen Gruppen in der Lage sind, diese Ressourcen gleichermaßen zugunsten ihrer Interessen zu mobilisieren, ist eine Frage, die im Rahmen anderer spezieller Fallbeispiele in dieser Arbeit bereits behandelt wurde (siehe dazu vor allem das Fallbeispiel 1 zum Stadtentwicklungsbeirat und das Fallbeispiel 4 zur Novellierung des Stadtentwicklungsplanes). Dort wurde gezeigt, dass zwischen den unterschiedlichen sozialen Gruppen, die in partizipative Prozesse involviert sind, eine starke Machtasymmetrie bei der Mobilisierung ihrer kollektiven Interessen herrscht. Die in den Fallbeispielen 1 und 4 untersuchten partizipativen Prozesse sind zwar anders gestaltet als der OP, dennoch lassen sich die daraus gezogenen Schlussfolgerungen (zumindest teilweise) auch auf den Prozess des OP übertragen. Hierbei entsteht kein Risiko des Vergleichens zwischen Phänomenen, die nichts miteinander zu tun haben, denn der politisch-kulturelle und gesellschaftliche Kontext ist letztendlich derselbe. Der geografische Raum ebenso. Darüber hinaus lassen sich bestehende Machtasymmetrien zwischen den beteiligten Akteuren selbst innerhalb des OP-Prozesses feststellen (s.u.). Auch in anderen gesellschaftlichen Kontexten wurde diese Frage im Rahmen empirischer Forschungsprojekte bereits erläutert und die Auffassung des Verfassers gestärkt (vgl. z.B. WINTER 1999 u. 2007)

⁸⁵⁰ KELLER (2008a, S. 138-139), nach FOUCAULT, Michel, 1989 [1976]: „Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit, Bd. 1. Frankfurt/Main“ S. 113f).

Gleichwohl hat eine große Mehrheit der OP-Forscher aus dem „partizipativen“/„deliberativen“ Verständnis von Demokratie diese diskurstheoretischen Erkenntnisse bis heute fast komplett ignoriert. Dies führt unter anderem dazu, dass die in der Planungs- und Verwaltungspraxis existierenden Machtbeziehungen im Endeffekt stark vernachlässigt blieben. Diese Gruppe von Autoren geht einen ähnlichen Weg wie die im Abschnitt 2.2.2 erwähnten – und von Bent Flyvbjerg u.a. oft kritisierten – Verfechter des „kommunikativen/kooperativen Planungsverständnisses“ (bzw. „*communicative theorists*“). Somit (und ausgehend von den hier dargestellten diskurstheoretischen Erkenntnissen), lassen sich viele der Einwände, die im Abschnitt 2.2.2.2 gegen die „*communicative theorists*“ erhoben wurden, auch gegen die angesprochene Gruppe von OP-Forschern richten. Das heißt: Vor allem die Frage der Machtbeziehungen zwischen den in Partizipationsprozesse involvierten Bürgern muss von OP-Forschern und anderen Partizipationsforschern noch tiefer – und offensichtlich auch mit erweiterter theoretischer Basis – berücksichtigt werden.

Die oben dargestellte Annahme, dass *die partizipative Demokratie für die gewöhnlichen Bürger die gleichen Bedingungen wie für die soziale und wirtschaftliche Elite schafft* (vgl. z.B. MARQUETTI & CAMPOS 2008, S. 15) und die damit verbundene Andeutung, dass dabei eine starke Annäherung zwischen dieser Idee und der Praxis des Bürgershaushaltes von Porto Alegre stattfinden würde, wirkt für einen Forscher, der eine diskurstheoretisch informierte Analyse bevorzugt, zunächst nicht überzeugend⁸⁵¹. Vielmehr fungiert eine solche Annahme eher als ein *Deutungsmuster*, das zwar für die Untersuchung der „OP-Diskursformation“ einen Wert an sich darstellen kann, das sich jedoch nicht dafür eignet, inhaltliche Fragen über das Funktionieren dieses Partizipationsprozesses zu beleuchten und schon gar nicht zur Klärung von Fragen hinsichtlich eventuell damit einhergehender Veränderungen im Sinne der *Verbesserung der Lebensqualität der Bürger*, der Erhöhung der „*wirtschaftlichen Performance*“ der Kommune, der *Bekämpfung von politischen Klientelismus*, etc. – zumindest nicht in der Form, die in der übrigen OP-Literatur oft propagiert wird (s.u.).

Dass die Vertreter der Regierung (in diesem Fall ist allerdings nur die exekutive Gewalt gemeint) einen entscheidenden Einfluss bei der Abwicklung des OP-Prozesses ausüben, wurde bereits von SANTOS (2002) deutlich gemacht⁸⁵². Inwieweit dieser Einfluss zur *Kontrolle* über alle Phasen des OP wird und auch *in welchem Ausmaß dies auf das Ergebnis des Prozesses wirkt* (oder wirken kann), wurde allerdings bis dato nicht untersucht und nicht einmal ernsthaft thematisiert. Lange Zeit galt in der OP-Literatur die Annahme, dass beim OP die Akteure der Zivilgesellschaft (und nicht die der Regierung) weitgehend über die Abwicklung des

⁸⁵¹ Und noch weniger überzeugend wirkt die in Porto Alegre vom Verfasser beobachtete Praxis (s.u.).

⁸⁵² Die Vertreter der exekutiven Gewalt haben nicht nur einen privilegierten Zugang zu den wichtigsten Informationen, sondern sie kontrollieren auch das technische Wissen. Darüber hinaus spielt die Regierung eine starke Rolle beim OP, denn ihre Mitarbeiter koordinieren den Prozess und bringen auch selbst Investitionsvorschläge ein, deren Ursprung in den Fachsekretariaten der Regierung liegt (vgl. SANTOS 2002, S. 528). Diese Investitionsvorschläge fungieren oft als sogenannte „institutionelle Nachfragen“, deren Finanzierung und Umsetzung nicht vom Abstimmungsprozess im Rahmen des OP abhängt.

Prozesses und nicht zuletzt auch über die Umverteilung der jährlichen finanziellen Investitionen der Kommunen bestimmen (vgl. z.B. SOUZA 2000d, S. 198)⁸⁵³.

Es handelt sich dabei (wie weiter unten noch gezeigt wird) um sehr naive und aprioristische Annahmen über den OP. Gegen diese Art von Annahmen, die letztendlich zu *vorschnellen Einschätzungen über den Bürgerhaushalt führen*⁸⁵⁴, könnten Erkenntnisse aus den Bereichen der Diskursforschung und Gouvernamentalität und selbstverständlich auch aus anderen theoretischen Richtungen hilfreich sein. Allein die Tatsache, dass andere theoretische Ansätze auch andere *story lines* und andere Herangehensweisen bereitstellen, ist (an sich) bereits ein Vorteil. Folgen OP-Forscher einer anderen *story line* als die der oben dargestellten *OP-Diskurskoalition*, dann eröffnet sich für sie die Möglichkeit, sich ernsthaft zu fragen, ob das, was in der übrigen OP-Literatur steht, überhaupt realitätsnah und/oder empirisch nachweisbar ist. Andere *story lines* generieren andere Forschungsfragen (und ggf. auch umgekehrt). Aus einer Position von außerhalb der *OP-Diskurskoalition* lässt sich z.B. fragen, *ob in Porto Alegre bei der Durchführung politischer Maßnahmen überhaupt andere politisch-wirtschaftliche Interessen verfolgt werden als woanders in Brasilien*. Und vor dem theoretischen Hintergrund der Gouvernamentalität lässt sich etwa die provozierende Frage stellen, *ob es bei der Gründung neuer „partizipativen Instanzen“ (seitens der Regierung) oder der Aufgliederung der Kommunen in Planungs- und Verwaltungsregionen tatsächlich zu mehr direkter Demokratie oder im Gegenteil eher zu mehr (Herrschafts-)Macht und Disziplinierung durch mehr Kontrolle von Raum, Zeit und selbst von laufenden Prozessen der Bürgerbeteiligung kommt*⁸⁵⁵.

Fragen wie die letzte werden von Verfechtern des „partizipativen“/„deliberativen“ Verständnisses von Demokratie bzw. von Angehörigen der *OP-Diskurskoalition* in der Regel nicht gestellt, zumindest nicht im Zusammenhang mit der direkten Untersuchung von OP-Prozessen. Von vorneherein unterbindet die Deutung des OP als eine sogenannte *„öffentliche Sphäre und als ein Mittel der Radikalisierung der Demokratie“* diese Frage, die an sich bzw. logischerweise auch der Deutung des OP als ein Mittel der Ermächtigung der gewöhnlichen Bürger gegenüber den Vertretern des Staatsapparates widerspricht⁸⁵⁶.

⁸⁵³ Auf die dort vertretene Position wird in Abschnitt 4.6.3 grundlegender und kritisch eingegangen.

⁸⁵⁴ Dies hatte Marcelo Lopes de Souza aus Anlass einer Selbstkritik bereits eingeräumt (vgl. SOUZA 2006a, S. 345).

⁸⁵⁵ Bei der Formulierung dieser Frage hat sich der Verfasser von der Darlegung von STRÜVER (2009) inspirieren lassen, vor allem in Bezug auf Foucaults diskurstheoretische Konzeptualisierung von Macht (ebd. S. 66f) und insbesondere auch in Bezug auf die Begriffe der „Praktiken der Selbstsorgen“, „(Selbst-)Disziplinierung“ und „Subjektivierung“, die logischerweise auch zur Frage von Foucaults „Konzeptualisierung des Räumlichen“ (u.a.) führen (siehe ebd., S. 74ff).

⁸⁵⁶ Diese Situation lässt sich im Zusammenhang mit der Diskurstheorie von Michel Foucault unter dem Begriff der *Prozeduren der Ausschließung* erklären. Diese Prozeduren werden, wie der Diskursforscher Aram Ziai feststellt, innerhalb eines Diskurses wirksam. Sie „lassen nur bestimmte Gegenstände, Umstände und Sprecher als legitim [zu und operieren] mit der Entgegensetzung von Vernunft und Wahnsinn bzw. von Wahrem und Falschem“ (ZIAI 2003a, S. 407. Vgl. dazu auch KELLER 2007, S. 49). Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die Autoren der OP-Diskurskoalition diese Art von kritischen Fragen in Bezug auf den OP nicht stellen.

Der OP als Technology of Government

Ausgehend von einer anderen *story line* als derjenigen der Anhänger des „partizipativen“/„deliberativen“ Verständnisses von Demokratie sehen einige Verfechter des Gouvernamentalitätsansatzes die Bürgerbeteiligung eher als *Technology of Government* (siehe z.B. BARNETT 2002, S. 314 sowie BLAKELEY 2010, S. 138). Vor diesem kritisch-analytischen Hintergrund der Gouvernamentalität werden Verfahren der Bürgerbeteiligung nicht unbedingt als Mittel zum Empowerment *interpretiert* und auch nicht unbedingt als Mittel der Förderung von sozialer Gerechtigkeit, von Umverteilung von Ressourcen oder als Widerstand gegen den Neoliberalismus, sondern vielmehr als eine *Art politischer Strategie*, um (politische) Legitimation zu schaffen und bestimmte Interessen durchzusetzen. Solche Strategien finden mitunter auf der Ebene von parteipolitischen Koalitionen statt und können für das weiter oben angesprochene Phänomen der *partidarização* (Parteiisierung) (vgl. CORNWALL et al. 2008, S. 44f) kennzeichnend sein. Im Folgenden wird argumentiert (und demonstriert), dass auch der Bürgerhaushalt als *Technology of Government* verstanden werden kann. Zunächst muss dazu näher auf den Begriff der *Technology of Government* eingegangen werden.

Die Diskussion über diesen Begriff wird in der Literatur fast immer zusammen mit dem damit verbundenen Begriff der „*Political Rationalities*“ geführt⁸⁵⁷. In Anlehnung an einer Veröffentlichung des Gouvernamentalitätsforschers und -theoretikers Nikolas Rose aus dem Jahr 1996⁸⁵⁸, definierte UITERMARK beide Begriffe folgendermaßen:

“Political rationalities refer to practices for the formulation and justification of idealized schemata for representing reality, analysing it and rectifying it – as a kind of intellectual machinery or apparatus for rendering reality thinkable in such a way that it is amenable to political programming (...). Technologies of government refer to strategies, techniques and procedures through which different authorities seek to enact programmes of government in relation to the materials and forces to hand and the resistances and oppositions anticipated or encountered (...)” (UITERMARK 2005, S. 146)⁸⁵⁹.

Nach LEMKE (2000a, S. 42) sei das Verhältnis zwischen beiden Begriffen in der Gouvernamentalitätsliteratur nicht ausreichend erklärt gewesen. Es handelt sich hierbei jedenfalls um zwei dynamische Begriffe, die miteinander assoziiert und

⁸⁵⁷ Siehe z.B. ROSE & MILLER (1992); VALVERDE (1996); RACO & IMRIE (2000), LEMKE (2000a) sowie UITERMARK (2005).

⁸⁵⁸ ROSE, Nikolas (1996) „Governing ‘advanced’ liberal democracies. In A. Barry, T. Osbourne, & N. Rose (Eds.) Foucault and political reason (S. 37–64). London: UCL Press“. Dort speziell Seite 42f.

⁸⁵⁹ Für eine weitere Definition von *Technology of Government* in demselben Sinne siehe auch RACO & IMRIE (2000, S. 2190). Auch RACO und IMRIE (ebd.), verwenden die Begriffe „*technologies of government*“ und „*techniques of government*“ quasi als synonym. MARINETTO (2003, S. 110) benutzt Begriffe wie „*technology of citizenship*“ und „*strategy of government*“, auch wenn seine Abhandlung inhaltlich auf das abzielt, was andere Gouvernamentalitätsforscher *Technology of Government* nennen (siehe auch ebd., S. 117). Mitunter ist auch die Rede von „*politischen Technologien*“ (s.u.). Um sprachliche Verwirrungen zu vermeiden, wird in der folgenden Diskussion (im Sinne von UITERMARK 2005) von „*Technology of Government*“ gesprochen.

voneinander abhängig (vgl. ROSE & MILLER 1992, S. 175) sind, die jedoch keine „one-to-one relation“ zueinander haben (VALVERDE 1996, S. 358).

Unabhängig von der bislang sicherlich noch nicht abgeschlossenen Auseinandersetzung zum realen Verhältnis zwischen *Technology of Government* und „*Political Rationalities*“ wird hier der Auffassung von VALVERDE gefolgt, die besagt, dass

„*Particular technologies can be used for different purposes and can have quite different meanings depending on their articulation with specific rationalities*“ (VALVERDE 1996, S. 358).

LEMKE versteht „*politische Technologien*“ als

„*Apparate, Verfahren, Institutionen, Rechtsformen etc. (...), die es erlauben sollen, die Objekte und Subjekte einer politischen Rationalität entsprechend zu regieren*“ (LEMKE 2000a, S. 33).

Dieses Verständnis von *politischen Technologien* nähert sich stark an der obigen Definition von *Technologies of Government*. In gewisser Weise ist dabei dasselbe Phänomen gemeint, wobei dies sprachlich anders ausgedrückt wird und auf der Ebene der Interpretation auch zu gewissen inhaltlichen Unterschieden (aber auch zu Verwirrungen) führen kann. Jedenfalls sind sich selbst die Gouvernentalitätsforscher bei ihren begrifflichen Definitionen und Interpretationen nicht immer einig. LEMKE (2000a, S. 41) kritisiert bspw. die Existenz einer „*rationalistischen Konzeption politischer Rationalität*“ in der Gouvernentalitätsliteratur – und insbesondere in der Ausführung von ROSE und MILLER (1992). Problematisch sei dabei vor allem die Ansicht, dass Machtprozesse

„*allein über die Herstellung von Konsens und Kooperation abzulaufen oder über Aushandlung und Überzeugung zu funktionieren [scheinen]. So gesehen hätten Gewalt, Manipulation, Zwang, Korruption etc. keinen Raum innerhalb der politischen Rationalität*“ (LEMKE 2000a, S. 41).

Problematisch für LEMKE (2000a) ist auch der „*implizite Finalismus*“, der in manchen Ausführungen aus dem Bereich der Gouvernentalität festzustellen sei. Dieser unterstelle „*eine kontinuierliche Rationalisierung und Effektivierung der Führungsverhältnisse*“ und dabei würde übersehen, dass

„*die politische und historische Realität [sich vielmehr] gerade durch ein ‚Mischungsverhältnis‘ von Zwang und Freiheit, autonomer Selbstführung und disziplinärer Unterwerfung auszeichnet*“ (LEMKE 2000a, S. 41).

Eine Fortsetzung dieser Diskussion, in deren Rahmen beide Begriffe (*Technology of Government* und „*Political Rationalities*“) theoriegeleitet besser erklärt werden könnten, ist wünschenswert. Hier kann darauf jedoch nicht vertiefter eingegangen werden⁸⁶⁰.

Festzuhalten ist hier: Sowohl der Begriff des *Diskurses* wie derjenige der *Technology of Government* können nur im Zusammenhang mit der Frage der Machtverhältnisse

⁸⁶⁰ Dafür sei auf die Veröffentlichungen von VALVERDE (1996) und LEMKE (2000a, insbesondere S. 40f) hingewiesen.

nach dem Verständnis von Foucault verstanden werden. Macht ist in Anlehnung an Foucault als *nicht* eindimensional zu verstehen. Es gibt nicht nur die etablierte Macht des Staatsapparates, sondern Macht ist in der Gesellschaft verstreut. Macht kann in verschiedenen Formen, von verschiedenen Individuen über andere und über sich selbst ausgeübt werden. Machtbeziehungen im Sinne von FOUCAULT „*durchlaufen die gesamte Gesellschaft in vielfältigen Kräfteverhältnissen*“ (STRÜVER 2009, S. 67), von daher ist es „*wenig sinnvoll, eine eindimensionale, polarisierende Gegenüberstellung von Herrschenden und Beherrschten zu betrachten*“ (ebd. S. 67)⁸⁶¹.

Doch die Tatsache, dass Macht überall vorhanden ist, soll allerdings nicht über das angesprochene Problem der Machtasymmetrie zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen hinwegtäuschen. Wie auch STRÜVER daran erinnert:

„Da es verschiedene gesellschaftliche Interessen und Kontexte gibt, gibt es auch unterschiedliche, mehr oder weniger dominante Diskurse“ (STRÜVER 2009, S. 68).

Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, die Erkenntnisse aus dem Bereich der *Diskurstheorie* mit denjenigen aus dem Bereich der *Gouvernementalität* zusammenzuführen – zumal wenn theoretische Überlegungen mit Erkenntnissen von empirischen Untersuchungen in Verbindung gebracht werden (wie es hier der Fall ist).

Wie in der Gouvernentalitätsforschung bereits festgestellt wurde, führt Bürgerbeteiligung nicht automatisch zur sozialen und politischen Inklusion oder zum Empowerment. Durch Bürgerbeteiligung können (u. a.) auch bestehende gesellschaftliche Strukturen unverändert reproduziert werden (vgl. z.B. SILVER et al. 2010, S. 455). Des Weiteren weisen die zuletzt erwähnten Autoren zu Recht auf etwas hin, das im Rahmen der hier untersuchten Fallbeispiele zutreffend ist: Allein die Bekanntmachung bestimmter Wünsche im Rahmen von Beteiligungsprozessen stellt an sich keinen Erfolg dar. Anders ausgedrückt: Allein die Tatsache, dass Wünsche geäußert werden, bedeutet nicht unbedingt, dass diese in der Praxis umgesetzt werden (vgl. ebd.).

In der Tat gibt es weder in Porto Alegre noch in Rio Grande do Sul oder sonst in Brasilien irgendeine Garantie, dass die Anliegen der schwach repräsentierten Bürger von der Regierung prioritär behandelt werden, nachdem etwa die im OP-Prozess involvierten Bürger ihre eigenen Anliegen öffentlich bekannt gemacht haben. Selbst dann nicht, wenn sie sich im Rahmen der Abstimmungsprozesse dafür mehrheitlich ausgesprochen haben. Außerdem wird in dem hier kommentierten Text von SILVER et al. (2010) daran erinnert, dass Partizipation nicht unbedingt dazu dient, unausgewogene Interessen auszugleichen. Auch dies trifft auf den spezifischen Fall des OP und auf die anderen vom Verfasser untersuchten Fallbeispiele zu.

⁸⁶¹ Für eine knappe Darlegung von Foucaults Verständnis von Macht siehe ROSE (2000b, S. 9). Für ausführlichere Abhandlungen in dieser Hinsicht siehe insbesondere ZIAI (2003c S. 413f), FOUCAULT (2005, S. 240f) und STRÜVER (2009, S. 66f).

Bezüglich der eingangs gestellten provozierenden Fragen – *ob die Gründung „partizipativer Instanzen“ tatsächlich zu mehr direkter Demokratie, oder im Gegenteil eher zu mehr Disziplinierung durch mehr Kontrolle von Raum, Zeit und/oder von laufenden Prozessen der Bürgerbeteiligung führt* –, lässt sich folgendes feststellen: *Aus der Perspektive der Gouvernementalitätsforschung ist disziplinäre Unterwerfung durch Bürgerbeteiligung jedenfalls nicht auszuschließen.* Dass bestimmte Partizipationsprozesse u.a. auch als Kontrollmechanismen fungieren können, daran erinnert bspw. folgendes Zitat von BLAKELEY:

“[T]he predominant role of local government in facilitating certain kinds of mechanisms and spaces of participation means that participation itself can act as a mechanism of control” (BLAKELEY 2010, S. 139).

In ähnlichem Zusammenhang sprechen RACO & IMRIE (2000, S. 2198) von „*disciplinary power*“ – einer Disziplinarmacht, die u.a. über die direkte Einbeziehung der Bevölkerung in Regierungsprogramme ausgeübt werden kann. Im Rahmen einer kritischen Abhandlung zum „*Community-Diskurs*“ in England in den 1990er Jahren, vertreten RACO & FLINT (2001) die Auffassung, dass bestimmte Handlungen oder Technologien (wie z. B. die Kategorisierung von bestimmten Bevölkerungsgruppen) im Grunde als zielgerichtete Mittel zur Umstrukturierung von institutionalisierten Räumen und auf die Organisation von (damit verbundenen) Routinen, Prozeduren, etc. fungieren (ebd., S. 591). Damit verbunden sind selbstverständlich Fragen der Machtausübung und Kontrolle über diese Räume und Handlungen⁸⁶².

Es sei hier die Unausgewogenheit der Machtbeziehungen zwischen den Vertretern des Staates und den (in partizipativen Prozessen) beteiligten gewöhnlichen Bürgern hervorgehoben. Diese Unausgewogenheit ist in unserer Gesellschaft strukturell vorgegeben. Auch wenn die Rolle der Staatsvertreter nicht eindimensional zu betrachten ist, wird die Frage nach der *Ausweitung von Mechanismen der direkten Bürgerbeteiligung* bspw. bis heute noch eher im Rahmen der *parlamentarischen Demokratie* geklärt. Das heißt: *In der Praxis ist die direkte oder partizipative Demokratie bis heute als ein Produkt der repräsentativen bzw. parlamentarischen Demokratie zu verstehen, und nicht umgekehrt.* Die institutionalisierten Machtstrukturen sprechen dafür, dass gewöhnlich die Vertreter des Staates bei der Ausübung ihren Aufgaben die Kontrolle über Angehörige der Zivilgesellschaft ausüben, und nicht umgekehrt. Dies gilt in Brasilien für die Bundesebene, die Landesebene und für alle Kommunen.

In Bezug auf das jeweilige Aufgabengebiet können sich die existierenden demokratischen Beiräte stark voneinander unterscheiden – insbesondere hinsichtlich ihrer Funktionen, z.B. ob der Beirat eine rein konsultative Rolle spielt oder doch eine deliberative Aufgabe wahrnimmt, mit einer gewissen gesetzlichen Bindung. Doch die realen Wirkungen dieser Institutionen auf die Politik sind bis heute noch nicht bekannt.

⁸⁶² Bezogen auf den Fall von New Labour in England in den 1990er Jahren behaupten RACO & IMRIE (2000, S. 2197): „*The technologies of government that have emerged in urban policy reflect new forms of government control over the actions of local subjects*“.

Vor diesem Hintergrund lässt sich im Hinblick auf den Bürgerhaushalt von Porto Alegre feststellen: Über die *Wirkungen* oder *Effekte des OP* auf bestehende Machtstrukturen und auf die (Verminderung der) Ungleichheiten zwischen den sozialen Gruppen gibt es mehr Spekulationen als tatsächlich überzeugende Hinweise⁸⁶³. Nicht zu leugnen ist hingegen die Materialisierung des OP-Diskurses in Form unterschiedlicher Dispositive wie delegierte Foren, Bezirksversammlungen, thematische Versammlungen, regionale Verwaltungszentren etc⁸⁶⁴. Dennoch bedeutet dies keinesfalls, dass die institutionalisierten Machtbeziehungen zwischen Regierungsmitgliedern und unterschiedlichen Gruppen der Zivilgesellschaft in Porto Alegre sich *wegen* des OP von denen anderer Großstädte Brasiliens unterscheiden würden.

Abbildungen 29a und 29b vermitteln einen Eindruck, wie stark die sogenannten partizipativen Beiräte (z.B. CMDUA und COP in Abb. 29a) in die institutionalisierten Strukturen der Stadtverwaltung und der repräsentativen Demokratie eingebettet sind. In der Tat werden nicht nur CMDUA und COP, sondern auch alle anderen sektoralen und (Fach)Beiräte von der Regierung bevormundet⁸⁶⁵. Für den COP gilt dies noch mehr als für die anderen Beiräte⁸⁶⁶, denn während jene gesetzlich verankert sind, existiert der COP (zumindest aus juristischer und politischer Perspektive) lediglich durch eine Art *informelle Konzession* der exekutiven Gewalt⁸⁶⁷.

⁸⁶³ Darauf wird weiter unten noch näher eingegangen – insbesondere im Zusammenhang mit der Dekonstruktion der „These der Inversion von Prioritäten“ (Abschnitt 4.6.3.1).

⁸⁶⁴ Diese Materialisierung wird bspw. in den Abbildungen 29a und 29b graphisch dargestellt.

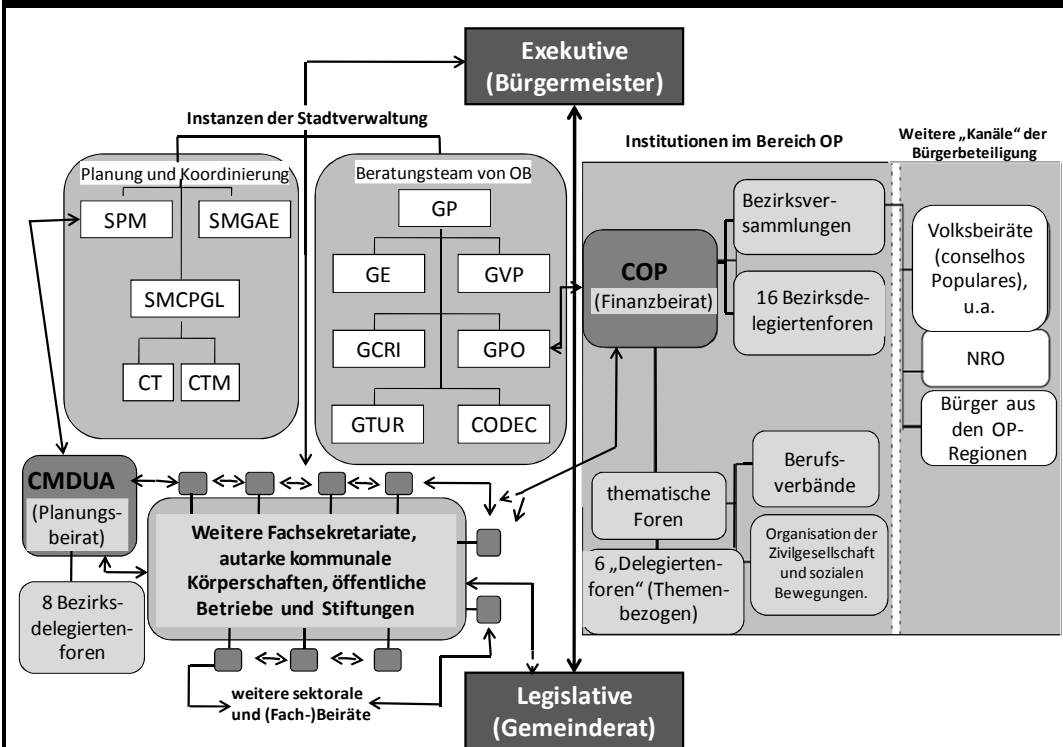
⁸⁶⁵ Sie sind insofern bevormundet, als sie in der Regel direkt an ein Fachsekretariat der Regierung gebunden sind. Sie werden von Mitarbeitern der Regierung koordiniert, das bedeutet, dass die Regierung letztendlich die Tagesordnung und den Rhythmus, bzw. die Zeitplanung der Arbeiten in dem Beirat maßgeblich bestimmt. Finanzielle Ressourcen für alle Ausstattungen werden von den entsprechenden Sekretariaten bereitgestellt. Dazu kommt, dass der Präsident des Beirates fast immer auch derjenige ist, der das entsprechende Fachsekretariat, an das der Beirat angebunden ist, leitet. Die faktische Koordinierung des COP liegt in der Verantwortung von zwei Mitarbeitern des Bürgermeisters.

⁸⁶⁶ Z.B. Beirat für Gesundheitspolitik, Beirat für Wohnungsbaupolitik, Beirat für Umweltschutzpolitik, etc.

⁸⁶⁷ Die Tatsache, dass der OP von Porto Alegre und der COP (letzterer stellt die zentrale deliberative Instanz des ersteren dar) heute weiterhin von einer Kommunalregierung geführt wird – auch wenn diese Regierung die Vaterschaft der oben geschilderte OP-Diskurskoalition für sich nicht in Anspruch nehmen kann – ist nur ein Beweis dafür, dass die symbolische Kraft des OP (als Diskurs) bereits einen bedeutenden Teil der lokalen Gesellschaft erfasst hat und nicht zuletzt auch die Grenze zu den sogenannten Linksparteien überschritten hat. Kein Gesetz Brasiliens zwingt die Regierungen, den OP in seinem heutigen Format durchzusetzen. In manchen Fällen sind öffentliche Anhörungen notwendig. Die Regierungen sind auch verpflichtet, die Ausgaben zu veröffentlichen. Die oberste demokratische Instanz, die darüber entscheidet, welche finanziellen Ausgaben realisiert werden dürfen, ist jedoch auf allen Regierungsebenen das Parlament. Auf der kommunalen Ebene entspricht dies dem Gemeinderat.

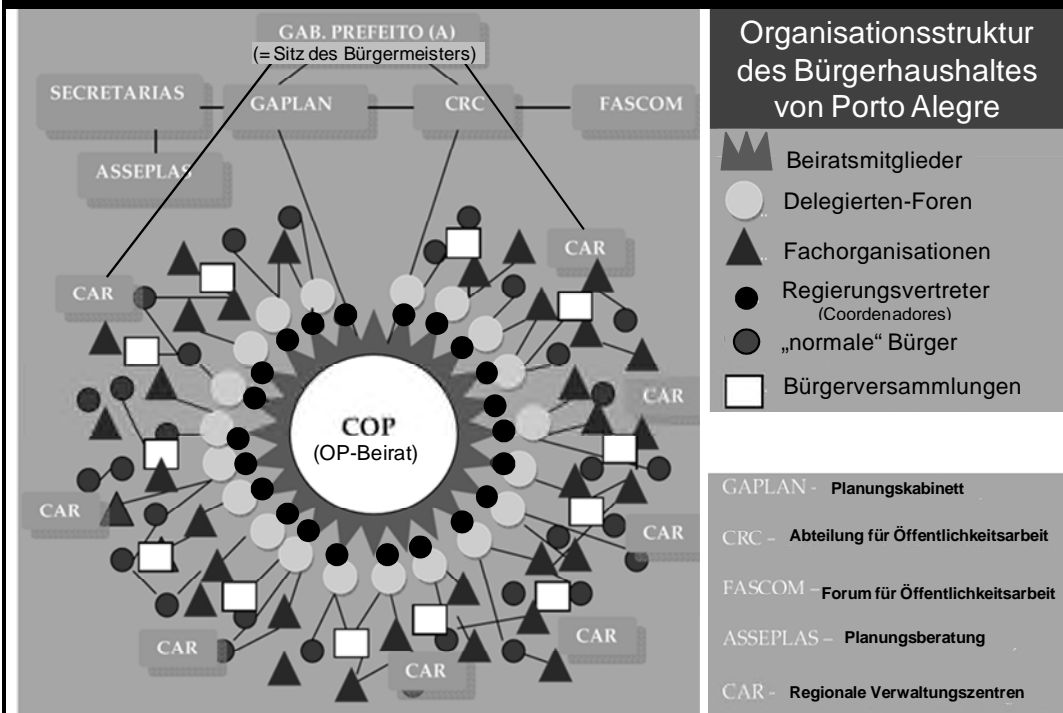
Abbildungen 29a u. 29b: Instanzen der Bürgerbeteiligung als Bestandteil der partizipativen Gouvernementalität in Porto Alegre

Abb. 29a: OP und CMDUA in der Organisationsstruktur der Kommunalregierung (ausgewählte Instanzen und Institutionen)



Quelle: Eigene Zusammenstellung: Nach PMPA (2005, S. 7) und FEDOZZI (2001a, S.104)

Abb. 29b: Beziehungen zwischen COP und anderen Institutionen



Quelle: LÜCHMANN (2009, S. 30). Leicht modifiziert von R.M

Abbildung 29a zeigt, dass der COP in unmittelbarer Verbindung zum Finanzkabinett des Bürgermeisters (GPO) steht. Es ist eine Tatsache, dass keine Entscheidung des COP ohne das Einverständnis des GPO politisch umgesetzt werden kann. Außerdem müssen alle im GPO und COP vorgesehenen Investitionen vom Gemeinderat genehmigt werden. In diesem Fall fungiert der COP als eine Art Instanz zur politischen Legitimierung der Investitionspläne der Exekutive – zumindest durch die Zustimmung eines Teils der im OP involvierten Bürger – und zwar Jahr für Jahr, bevor der Bürgermeister den Jahresinvestitionsplan dem Gemeinderat vorlegt. *Dies ist die eigentliche demokratische Funktion, die vom COP erfüllt wird. Ob dort die realen Interessen der Armen von Porto Alegre repräsentiert sind, ist eine Frage, die mit Sicherheit nicht dadurch beantwortet werden kann, dass untersucht wird, welche Bürger in den Versammlungen anwesend sind und aus welchen sozialen Schichten sie stammen*⁸⁶⁸.

Abbildung 29b zeigt die Einbettung des COP innerhalb der Struktur des Bürgerhaushaltes und vor allem auch die enge Vernetzung zwischen den unterschiedlichen Instanzen des OP und denen der Stadtverwaltung, wie z.B. das bereits erwähnte Planungskabinett (GAPLAN) und die Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit (CRC). Dazu kommen die regionalen Verwaltungszentren (*Centros Administrativos Regionais – CAR*), die vor allem die Koordinierungsfunktion auf der Ebene der „OP-Regionen“ ausüben. Die drei letztgenannten Instanzen stehen unter der direkten Verantwortung und Kontrolle von Verwaltungsmitarbeitern, die direkt vom Bürgermeister berufen werden⁸⁶⁹.

Es ist festzustellen, dass die Instanzen des OP bis heute nicht ohne die starke Kontrolle durch Vertreter der Regierung auskommen. Diese Feststellung resultiert nicht nur aus der obigen Abbildung und den herausgearbeiteten Merkmalen. Auch weitere OP-Merkmale, wie der *OP-Investitionsplan* – der die Macht der OP-Delegierten und der Beiräte demonstrieren sollte, jedoch in vieler Hinsicht eher symbolischen Charakter hat – oder auch die sogenannten „*technischen Kriterien*“ – die letztendlich die Macht der Vertreter der Regierung gegenüber den OP-Delegierten und Beiräten erheblich erhöhen – sind diesbezüglich von Bedeutung⁸⁷⁰.

Aus der OP-Literatur und aus der OP-Satzung (*Regimento Interno do OP*) ist bekannt, dass beim Abstimmungsverfahren im COP die Regierungsvertreter kein Stimmrecht haben (MORORÓ 2011b, S. 35). Dennoch üben letztere sowohl Koordinierungs- wie auch Beratungsfunktionen im OP aus. Wenn es um die Frage der Finanzpolitik der Kommune geht, verbleibt nicht nur die Vorgabe der allgemeinen Richtlinien in den Händen der lokalen Regierungsvertreter, sondern oft haben die

⁸⁶⁸ Siehe dazu die kritische Stellungnahme unten zur Frage der Gleichsetzung von „Qualität“ und „Quantität“, speziell in Bezug auf methodologische Herangehensweisen bei Untersuchungen des OP von Porto Alegre.

⁸⁶⁹ Im Jahr 2005 wurde aus Anlass der Einführung des Programms „*solidarische Governance*“ auch in jeder „OP-Region“ (oder Regionalbezirk) ein sogenanntes *comité gestor local*, gegründet. Diese „lokalen Verwaltungskomitees“ der neuen Kommunalregierung wurden in die bestehenden Netzwerke der demokratischen Institutionen integriert. Ihre Funktion sollte die Förderung von mehr Kooperation zwischen lokaler Regierung und Zivilgesellschaft sein. Die Koordinierung dieser Komitees obliegt den Vertretern des amtierenden Bürgermeisters.

⁸⁷⁰ Für eine erweiterte Diskussion in dieser Hinsicht siehe MORORÓ (2011b, S. 34f).

Staatsvertreter auch das letzte Wort darüber, was *möglich* und was *nicht möglich* ist – dies quasi unabhängig davon, was sich die OP-Beiräte und die weiteren im OP-Prozess beteiligten Bürger für ihre Bezirke und Themen wünschen⁸⁷¹.

Diese Informationen, die in der übrigen OP-Literatur noch nicht ausreichend thematisiert wurden, führen zwangsläufig zu der Ansicht, dass die Klassifikation des OP als eine „*öffentliche Sphäre*“, die „*sich selbst reguliert*“ (vgl. FARIA 2002, S. 70 und PMPA/DEM HAB 2009, S. 48), und des Weiteren auch „*die Demokratie radikalisiert*“ (s.o.), auf einer anderen analytischen Basis *überdacht, relativiert* und *korrigiert* werden muss. Die empirischen Daten, Informationen und Argumentationen, die in Abschnitt 4.6.3 vorgelegt wurden, stärken diese hier vertretene Ansicht.

Der OP fungiert also weniger als eine *autonom* und „*sich selbst regulierende öffentliche Sphäre*“ (FARIA 2002), sondern vielmehr *als eine von der Stadtverwaltung von Porto Alegre stark kontrollierte Institution der Bürgerbeteiligung, die gewissermaßen auch schon in die normalen Strukturen der Stadtverwaltung integriert wurde* (auch wenn dafür keine gesetzliche Grundlage existiert). Vor diesem Hintergrund kann der OP von Porto Alegre in der Tat als eine *Technology of Government* interpretiert werden, und als solche dient er – wie auch viele andere bereits erwähnte demokratische Instanzen von Porto Alegre – der Fortführung dessen, was weiter oben als *partizipative Gouvernamentalität* bezeichnet wurde.

Diese Ansicht erweitert die analytische Perspektive der Gouvernamentalität, denn die überwiegende Mehrheit der Verfechter dieses Konzeptes richtet ihr Augenmerk auf die Untersuchung von ausgeprägt neoliberalen Regierungsstilen, in deren Rahmen neoliberale Diskurse verbreiten werden – Diskurse, die nicht zuletzt auch eine entsprechende Auswirkung auf die Formierung „neoliberal denkender Subjekte“ haben sollen (vgl. z.B. RACO & IMRIE 2000, S. 2196 u. S. 2202 sowie ROSE 2000b, S. 10f).

Das in der vorliegenden Arbeit eingeführte Konzept der *partizipativen Gouvernamentalität* fungiert als ein Pendant des oben angesprochenen Konzeptes der *neoliberalen Gouvernamentalität* im Sinne der Darlegungen von LEMKE (2000b), RACO & IMRIE (2000) und ROSE (2000a u. 2000b). Das heißt: *Während die*

⁸⁷¹ Da festgelegte Verhandlungskriterien aus der OP-Geschäftsordnung und auch andere (technische) „Kriterien“ von OP-Beiräten bekannt sind, wird selbstverständlich auch im Rahmen des COP diskutiert, was (je nach diesen Kriterien) „*möglich*“ und was „*nicht möglich*“ ist, z.B. ob und welcher Vorschlag der Bevölkerung im Jahresinvestitionsplan der Kommunalregierung berücksichtigt wird. Doch ob dafür Geld vorhanden ist oder auch damit verbundene technische Hindernisse behoben werden können (die Wasser- und Abwasserversorgung innerhalb einer Favela kann z.B. nur realisiert werden, wenn die notwendige Infrastruktur, d.h. der Anschluss an das zentrale Kanalisationsnetz außerhalb der Favela schon vorhanden ist) sind Fragen, die in der Regel nur von Regierungsmitarbeitern beantwortet werden können. Anders ausgedrückt: In denjenigen Fällen, wo die benötigten finanziellen oder technischen Ressourcen *nicht* bereits vorhanden sind, haben die Mitarbeiter der Regierung auch im COP das letzte Wort. D.h., im Rahmen des OP kontrollieren die Regierungsmitarbeiter diese Informationen, wobei auch eine andere Tatsache hier nicht vergessen werden darf: Die Frage nach dem Vorhandensein finanzieller Ressourcen wird letztendlich immer im Gemeinderat geklärt – und dies geschieht eben nur durch Konfliktaustragung mit den dort vorhandenen parteipolitischen Fraktionen. Die „Entscheidungsmacht“ der OP-Delegierten und der OP-Beiräte spielt in dieser Phase des Interessenausgleiches kaum noch eine Rolle. Dies ist insbesondere bei Fragen der Finanzierung von großen städtebaulichen Vorhaben in Porto Alegre relevant.

neoliberale Gouvernamentalität „autonome“ „neoliberale Subjekte“ hervorbringt (vgl. ROSE 2000b, S. 10), führt die partizipative Gouvernamentalität zur Herausbildung „partizipativer Subjekte“, wobei diese in ihren konkreten Handlungen – z.B. in den politischen Auseinandersetzungen, im Interessenausgleich, in ihrem Konsumverhalten und nicht zuletzt in ihrer kapitalistisch ausgeprägten „Imaginäre“ – allerdings nicht wesentlich „anders“ und auch nicht unbedingt weniger „neoliberal“ sein können als die „Subjekte“, von denen die Gouvernamentalitätsliteratur (in Bezug auf den europäischen Raum) berichtet (s.u.). Wesentlich „anders“ scheinen die „partizipative Subjekte“, von denen hier die Rede ist, nur in der Berichterstattung zu sein, die vermittels der OP-Literatur verbreitet wird. An dieser Stelle folgt ein klares und lehrhaftes Beispiel diesbezüglich:

“Even I only thought of my own street when I first took part in participatory budgeting. But then I met other people and communities and learned of much greater problems. What I thought of as a huge problem was nothing compared with the situations of some of the others. The question of having no place to live, sleeping under a piece of cloth, or open sewage close to where the children run and play. I forgot about my street, so that even today it still hasn’t been paved (...)” (NOVY & LEUBOLT 2005, S. 2030).

In dieser Textpassage beziehen sich die Autoren auf ein von der Nichtregierungsorganisation „Solidariedade“ im Jahr 2003 veröffentlichtes Buch zum OP von Porto Alegre (siehe SOLIDARIEDADE 2003). Nicht nur in dieser Textpassage wird über ein mit „solidarischen Werten“ ausgestattetes partizipatives Subjekt berichtet (vgl. diesbezüglich z.B. auch GENRO 1999, S. 34 sowie SOUZA 2002, S. 454)⁸⁷². Es handelt sich dabei (so die Annahme in dieser Literatur) um Subjekte, die nicht nur einen „starken Willen“ zum Partizipieren haben (SOUZA 2002, S. 454), sondern auch großen Wert auf die kollektiven Interessen der Gemeinschaft legen. Des Weiteren verhalten sie sich diesbezüglich (so die Literatur) höchst solidarisch gegenüber ihresgleichen und nicht zuletzt auch sehr *verständnisvoll* gegenüber der Regierung. In dem erwähnten Buch von SOLIDARIEDADE wird z.B. eine Stellungnahme eines sozial engagierten Bürgers von Porto Alegre zum Thema der Solidarisierung zwischen den im OP beteiligten Bürgern wiedergegeben. Dabei unterscheidet deren Sprecher (ein Bewohner der „Região“ Leste von Porto Alegre) zwischen einem Verhalten, das eher *egoistisch geprägt* sei (bezeichnend für eine „Nabeltheorie“, nach dem Motto: „Jeder kämpft für seine eigenen Interessen“, s.u.) und einem Verhalten, das als solidarisch zu verstehen ist (vgl. SOLIDARIEDADE 2003, S. 104). Bei der Wiedergabe der Auffassung eines weiteren engagierten Bürgers aus Porto Alegre wird außerdem darauf verwiesen, dass die Stadtverwaltung „nur eine sehr eingeschränkte Menge“ von finanziellen Ressourcen habe (SOLIDARIEDADE 2003, S. 104), eine „vorgegebene Bedingung“, die von den involvierten Bürgern akzeptiert werden müsse. Dabei haben die partizipierenden Bürger nicht viele Alternativen:

*[„Man betrachtet die knappen Ressourcen] als handle es sich um einen Knochen. Wer dabei die stärkeren Zähne hat, nimmt für sich das bessere Stück. **Oder man***

⁸⁷² Mitunter ist diesbezüglich auch die Rede von (sozialen) Akteuren, die u.a. durch ihre Fähigkeit „altruistisch zu handeln“ gekennzeichnet sind (vgl. z.B. AVRITZER 2003, S. 25 u. MARQUETTI 2008, S. 39).

[kehrt diese Logik um und] macht daraus eine Suppe, und so gewinnt jeder Beteiligte ein wenig (...)“ (ebd., S. 104, Hervorhebung R.M.)⁸⁷³.

Von der Entstehung solcher *partizipativer, solidarischer und verständnisvoller Subjekte* wird bspw. auch von GENRO (1999, S. 33f) berichtet. Eine wichtige Tatsache verleugnet die Darlegung dieses ehemaligen Bürgermeisters von Porto Alegre allerdings nicht: Diese „*solidarischen Werte*“ würden selbst von Mitarbeitern der Regierung, im Zusammenhang mit der Koordinierung und Strukturierung des OP, konsequent „kultiviert“ – und zwar im Rahmen dessen, was im Fachjargon der OP-Mitarbeitern als „pädagogische Maßnahme“ („*ação pedagógica*“) bezeichnet wird (vgl. ebd., S. 31). Hier werden noch einmal deutliche Hinweise geliefert, *die der Idee vom OP als eine autonome und sich selbst regulierende Institution widersprechen*. Vielmehr deuten diese Angaben auf das hin, was einige Gouvernamentalitätsforscher bereits festgestellt haben: Politische Koalitionen, die von der Regierung geführt werden, agieren mit den ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht neutral.

„All governing coalitions tend to favour their own people (...), to exercise control from the centre (...) to mould citizens in their own image and likeness (...)“ (TAYLOR 2007, S. 300-301, Hervorhebung R.M.)⁸⁷⁴.

Weiter oben wurde darauf hingewiesen, dass der *OP-Diskurs* zwar (u.a.) auch als ein *Gegendiskurs zu neoliberalen Politiken* gekennzeichnet wird⁸⁷⁵. Doch die Kommunalregierungen von Porto Alegre waren bis heute weitgehend nur in der politischen Rhetorik anti-neoliberal. Ihre politischen Handlungen waren vom neoliberalen Gedankengut immer mehr oder weniger stark beeinflusst, wie auch andernorts in Brasilien. Insofern sind sowohl *OP-Diskurs* wie auch der übergeordnete „*Partizipationdiskurs*“, die seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre überall in Brasilien verbreitet sind,⁸⁷⁶ oft nur vordergründig anti-neoliberal⁸⁷⁷. Abgesehen davon ist nicht

⁸⁷³ Text in eckigen Klammern = Anm. des Verf. In dieser wiedergegebenen Textpassage wird ersichtlich, dass manche OP-Teilnehmer in der Tat viel Verständnis für die vermeintlichen finanziellen Einschränkungen der Kommunalregierung zeigen. D.h. es besteht Verständnis gegenüber subjektiv empfundenen, ungünstigen Bedingungen. Es wird des Weiteren darauf hingedeutet, dass die OP-Teilnehmer sogar bereit wären, egoistische Prinzipien (im Sinne der „Nabeltheorie“) aufzugeben und nach solidarischen Prinzipien zu handeln. Der obige Begriff der „Nabeltheorie“ wurde von einem OP-Teilnehmer selbst explizit verwendet (s. SOLIDARIEDADE 2003, S. 104). Damit wurde kritisch angedeutet, dass im Rahmen eigennützigem Handelns jeder Bürger hauptsächlich nach seinen eigenen Problemen schauen würde. Entgegen diesen, von egoistischen Interessen geprägten Vorgehensweisen, wird dabei ein anderes Vorgehen empfohlen, welches dann (wie dargelegt) mit dem Begriff der „Suppentheorie“ beschrieben wird (s.o.).

⁸⁷⁴ All dies sind wichtige Hinweise, die uns erlauben, auch den OP als eine *Technology of Government* im Sinne der Gouvernamentalitätsforschung zu betrachten (mehr dazu unten).

⁸⁷⁵ Vgl. diesbezüglich z.B. GRET & SINTOMER (2002, S. 29) sowie FARIA (2002, S. 76f).

⁸⁷⁶ Siehe z.B. PRATES & ANDRADE (1985); GONDIM (1988 u. 1990b); AZEVEDO & PRATES (1991); MOURA (1993); RIBEIRO & CARDOSO (1994); ALBUQUERQUE (1998); FEDOZZI (2000a); JEJUS & LOTT (2007).

⁸⁷⁷ Die Materialisierung dieser Diskurse in Form von Dispositiven wie z.B. demokratischer Beiräte oder Bürgerversammlungen unterschiedlicher Art führt nicht zu grundlegenden Veränderungen der Machtstrukturen der brasilianischen Gesellschaft. Vor diesem diskurstheoretischen Hintergrund (und in ähnlichem Zusammenhang) wird an anderen Stellen dieser vorliegenden Arbeit (Abschnitt 4.5.2.1) von selektiver Diskursmaterialisierung gesprochen.

zu übersehen, dass sich heutzutage das *Regieren* in Porto Alegre (und in Brasilien) nicht vom Begriff der Partizipation trennen lässt. Vor diesem Hintergrund wird in dieser Arbeit auch von *partizipativer Gouvernementalität* gesprochen.

Sowohl der Begriff des *Regierens* wie auch derjenige der (partizipativen) *Gouvernementalität* werden in diesem Zusammenhang im Sinne von Foucault verwendet⁸⁷⁸. Das Konzept der *Gouvernementalität* wurde in sehr ausführlicher Form (und in Verbindung mit Regierungsprogrammen) vor allem von MORISON (2000) und von RACO & IMRIE (2000) dargestellt. Die dort und an anderer Stelle⁸⁷⁹ generierten analytisch-theoretischen Erkenntnisse lassen sich (mit der notwendigen Kontextualisierung), gewinnbringend im Rahmen der vorliegenden Arbeit nutzen. Gerade diese Veröffentlichungen haben letztendlich den Verfasser motiviert, den Begriff der *partizipativen Gouvernementalität* in der vorliegenden Arbeit einzuführen, um (u. a.) den Stil der Regierungsführung von Porto Alegre zu charakterisieren⁸⁸⁰.

Eine wichtige Tatsache in Bezug auf die oben erwähnte *Gouvernementalitätsliteratur* muss noch erwähnt werden: Ihre Autoren folgen normalerweise einer „*diskursiven story line*“, die ganz anders ist als diejenige der Verfechter von Jürgen Habermas und von OP-Forschern. Auffällig dabei ist vor allem die Tatsache, dass die *story line* der *Gouvernementalitätsautoren* auch weitgehend anders ist als diejenige, die von den Vertretern der von ihnen untersuchten Regierungsprogramme diskursiv verbreitet wird⁸⁸¹. Dies lässt sich anhand der folgenden Darlegung erklären.

Die von der (linksgeprägten) Regierung der *New Labour* in England insbesondere ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre vermittelt ihrer offiziellen Dokumente propagierte diskursive *story line* beinhaltet u.a. deutungsbeladene Begriffe wie: *aktive Bürgerschaft (active citizenship)*, *Pluralismus*, *Gleichheit von Gelegenheiten (equality of opportunity)*, *politische Inklusion von unterprivilegierten Bürgern*, *Verminderung von Armut*, *nachhaltige Entwicklung*, *Verbesserung der Lebensqualität der Bürger*, *Austausch von Werten (shared values) etc.* (siehe MORISON 2000, S. 116 u vgl. auch RACO & IMRIE 2000, S. 9192f). *Viele der hier erwähnten Deutungen*

⁸⁷⁸ Zum Begriff der Regierung im Sinne von Michel Foucault siehe insbesondere FOUCAULT (2000, S. 50f), LEMKE (2001a, S. 2f) sowie KELLER (2008a, S. 140f). Vgl. dazu auch Abschnitt 2.3.1 in der vorliegenden Arbeit.

⁸⁷⁹ Siehe z.B. TAYLOR (2007) und BLAKELEY (2010).

⁸⁸⁰ Die reine Feststellung, dass sich in Porto Alegre (und in Brasilien) eine *partizipative Gouvernementalität* herausgebildet hat, beinhaltet an sich jedoch keine explizite Aussage dazu, was mit der Bürgerbeteiligung in Porto Alegre erreicht wird. Implizit liegt dem aber die Annahme zugrunde, dass die Bürgerbeteiligung letztendlich dazu dient, der lokalen Politik mehr Legitimation zu verleihen, unter anderem (und insbesondere) dadurch, dass damit Kompromisse zwischen Schlüsselpersonen in den partizipativen Gremien rechtzeitig ausgehandelt werden. Dies bedeutet jedoch nicht unbedingt, dass der daraus entstandene „Konsens“ die Politik inhaltlich grundlegend verändert – und schon gar nicht zugunsten von unterprivilegierten sozialen Gruppen.

⁸⁸¹ Insbesondere hierdurch unterscheiden sich *Gouvernementalitätsautoren* von den übrigen Partizipationsforschern und vor allem von den OP-Forschern. Letztere tendieren nämlich dazu, die in den Regierungskreisen verbreiteten Diskurse wiederzugeben. Nicht selten gehören OP-Forscher und Regierungsmitglieder derselben Diskurskoalition an (s.o.). *Gouvernementalitätsforscher* setzen ihre Schwerpunkte gerade auf die Analyse solcher Diskurse: Ihnen geht es nicht um die Reproduktion bestehender Diskurse, sondern in erster Linie um deren Kontextualisierung und ggf. um deren Dekonstruktion.

lassen sich auch in der OP-Literatur finden (s.o.) und wurden auch durch das Marketing der Stadtverwaltung von Porto Alegre in den 1990er Jahren verbreitet – nicht zuletzt durch die gezielte Verwendung des *Internets* (vgl. ABERS 2000, S. 103f) und anderer Mechanismen der Öffentlichkeitsarbeit, wie z.B. der Nutzung von *TV-Programmen* und *Faltblättern* (GENRO 1999, S. 27f) sowie der Realisierung von *internationalen Kongressen* und der Veröffentlichung der dabei präsentierten Beiträge (siehe z.B. BECKER 2000)⁸⁸².

Gouvernementalitätsautoren vermeiden bewusst die Reproduktion dieser Art von positiv konnotierten Begriffen. Eher stellen sie die von Regierungsmitgliedern propagierten Annahmen über vermeintliche Leistungen der Politik infrage und untersuchen diese und auch bestimmte Regierungsstile und -programme kritisch⁸⁸³.

Ein Blick in die Gouvernentalitätsliteratur zeigt z.B. eine Reihe von Annahmen, die sich eindeutig nicht im Einklang mit den von Regierungsmitgliedern und OP-Forschern propagierten Diskursen befinden. Die folgende Aufstellung kann durchaus auch als Grundlage für eine *story line* gesehen werden, der die Gouvernentalitätsforscher folgen:

- Partizipation dient (in manchen Fällen) als Technology of Government und als solche auch der Legitimation von Regierungsprogrammen (RACO & IMRIE 2000, S. 2194f, BARNETT 2002, S. 314 u. BLAKELEY 2010, S. 138 vgl. auch CORNWALL et al. 2008, S. 15);
- Partizipation kann selbst als Kontrollmechanismus dienen (MARINETTO 2003, S. 110; CORNWALL et al. 2008, S. 46; BLAKELEY ebd., S. 139; u. SILVER et al. 2010, S. 455);
- Neue politische Diskurse (z.B. Partizipationsdiskurs) und die damit assoziierten Konzepte wie „empowerment“, „soziale Inklusion“ und „aktive Bürgerschaft“ können neue Formen von „Gouvernentalisierung“ darstellen, bedeuten jedoch nicht unbedingt mehr Autonomie für die politischen Subjekte (RACO & IMRIE 2000, S. 2192 u. MCKEE 2009, S. 469);
- Ein Mehr an Bürgerbeteiligung führt nicht automatisch zu Empowerment und zur politischen Inklusion der involvierten Bürger (BLAKELEY 2010, S. 142 sowie SILVER et al. 2010, S. 455);
- Die Einbeziehung der „*Community*“ in Prozesse der Entscheidungsfindung wird mitunter mit dem Vorwand des Empowerment propagiert, kann jedoch in manchen Fällen eher als eine Form des Übertragens von Aufgaben und Verantwortung gesehen werden (RACO & IMRIE 2000, S. 2194 u. MARINETTO 2003, S. 109); nicht das Empowerment der involvierten Bürger steht dabei im Vordergrund, sondern eher die Erhöhung der Effektivität der Politik (RACO & IMRIE 2000 sowie MARINETTO 2003, S. 117);

⁸⁸² Auch die derzeit amtierende konservative Regierungskoalition benutzt ähnliche Marketingstrategien, um bestehende Diskurse lebendig zu erhalten und neue bewusst zu erzeugen. Auf diese Tatsache wird z. B. im Abschnitt 4.6.3.4 eingegangen (siehe dazu Abbildung 31 und ebenfalls Anhänge 6 und 7).

⁸⁸³ Siehe bspw. die bereits erwähnten Veröffentlichungen von MORISON (2000), RACO & IMRIE (2000) und BLAKELEY (2010).

- Manche Art von ‚Empowerment‘ dient nicht einer „quantitativen Erhöhung der Macht zugunsten der communities“, sondern vielmehr einer „qualitativen Transformation von Subjektivierungsformen (*qualitative transformation of forms of subjectivity*), um das Regieren zu ermöglichen (RACO & IMRIE 2000, S. 2195);
- Die Einbeziehung von diversen Akteuren aus der Zivilgesellschaft in Prozesse der Entscheidungsfindung bedeutet keinesfalls, dass damit die Macht der Regierung geschwächt wird (BLAKELEY 2010, S. 142 vgl. auch RACO & IMRIE 2000, S. 2196);
- „Oft ist Partizipation nicht auf soziale Gerechtigkeit ausgerichtet. Dabei kann sie Entscheidungen ratifizieren (oder gar welche ermöglichen), die im Gegensatz zur sozialen Gerechtigkeit vielmehr den Kapitalmarkt begünstigen“ (SILVER et al. 2010, S. 455).
- „Partizipation ist eine Art (*mode*) von Gouvernementalität“, die Macht in den neuen demokratischen Räumen reproduziert (ebd.).
- Der OP stellt einen Raum (*space*) dar, in dem existierende Machtbeziehungen reproduziert werden (CORNWALL et al. 2008, S. 45)⁸⁸⁴.
- Manche Formen der Bürgerbeteiligung dienen auch der Kooptation der involvierten Bürger (vgl. MORISON 2000, S. 131 und CORNWALL et al. 2008, S. 15)⁸⁸⁵.

Vergleicht man also diese hier grob skizzierte *story line* der Gouvernementalitätsliteratur mit der oben dargestellten *story line* der OP-Diskurskoalition, werden dabei kaum Gemeinsamkeiten gefunden. Dennoch liegen diese Annahmen aus der Gouvernementalitätsliteratur nicht fern von der Realität von Porto Alegre, wie in den anderen speziellen Fallbeispielen bereits gezeigt wurde: Ausgehend von den Beobachtungen des Verfassers und von der empirischen Datengrundlage der vorliegenden Arbeit (s.u.) lässt sich (jedenfalls nicht apriori) keine dieser Annahmen kategorisch ablehnen – dies weder in Bezug auf die anderen untersuchten speziellen Fallbeispiele, noch in direktem Bezug auf den OP von Porto Alegre und schon gar nicht (wie es hier der Fall ist) wenn dieser (auch) als eine *Technology of Government* gesehen wird.

Dass der OP als eine *Technology of Government* fungieren kann, darauf lassen sich – wie weiter oben bereits deutlich gemacht – selbst in der OP-Literatur gewisse

⁸⁸⁴ „[I]t becomes a space for the reproduction of relationships of power“.

⁸⁸⁵ Diese Auflistung könnte selbstverständlich noch um viele Punkte erweitert werden. Hier sind nur wenige ausgewählte Beispiele genannt. Die Mehrheit der dabei zitierten Autoren hat Prozesse der Bürgerbeteiligung vor allem in Großbritannien in den 1990er Jahren untersucht. BLAKELEY (2010) hatte allerdings auch Prozesse der Bürgerbeteiligung in Barcelona untersucht. Im Rahmen der Arbeit von CORNWALL et al. (2008) sind unterschiedliche Prozesse der Bürgerbeteiligung in Brasilien untersucht worden: Darin heißt es – speziell in Bezug auf die Erwartungen, die im Zusammenhang mit der Einführung bestimmter partizipativer Prozesse auf der nationalen Ebene in der zweiten Amtszeit des Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva (PT) geweckt werden: „*In some cases, civil society has been seen as a mere extension of the state for the design and implementation of programmes and policies. Civil society organisations have found themselves facing the risk of co-optation and dealing with top-down, assistentialist and clientelistic tendencies in the state. In other cases the role of civil society has been largely limited to legitimising the orientation of government policies, without influencing the decision-making process*“ (ebd., S. 15).

Hinweise finden, von denen im Folgenden einige ergänzende und wichtige konkret vorgestellt werden.

Ein solcher Hinweis findet sich z.B. in der folgenden Stellungnahme eines ehemaligen Politikers aus Porto Alegre, in welcher der OP als ein „*Instrument*“ dargestellt wird, das im Endeffekt – so die daraus vom Verfasser der vorliegenden Arbeit abgeleitete Interpretation – einer (partei-)politischen Ideologie zu dienen hat:

*„Aus Anlass der Wahl von Raul Pont als Bürgermeister noch in der ersten Runde der Kommunalwahlen des Jahres 1996 und der daraus folgenden Bestätigung der PT und der Frente Popular für das dritte aufeinander folgende politische Mandat hat sich unser Regierungsstil (nossa maneira de governar) konsolidiert, der den **Orçamento Participativo als ein zentrales Instrument und ein neues Paradigma für die Linke und für die nationalen und internationalen demokratischen Kräfte hält** (SOUZA 1999, S. 45)⁸⁸⁶.*

Wofür genau der OP (als ein „*zentrales Instrument*“) dienen soll, spezifiziert Ubiratan de Souza – ein ehemaliger Koordinator von GAPLAN bzw. dem Planungskabinetts des Bürgermeisters – in dieser Äußerung nicht. Es lässt sich jedoch nicht nur aus dieser Formulierung, sondern auch aus den vom Verfasser geführten Interviews ableiten, dass der OP gezielt für bestimmte parteipolitische Interessen instrumentalisiert wurde (und wird).

Ein weiterer Hinweis wird von AVRITZER (2003) geliefert. Dieser OP-Forscher stellte fest, dass das Thema Bürgerbeteiligung bereits in den kommunalen Wahlen des Jahres 1988 als eine zentrale politische Auseinandersetzung zwischen den zwei größten linksorientierten Parteien (PT und PDT) in Porto Alegre hervortrat (vgl. ebd. S. 23)⁸⁸⁷. WAMPLER (2003, S. 68) ist diesbezüglich noch deutlicher. Er behauptet, dass Politiker der PT – in der Zeit, in der die Führung der Stadtverwaltung von Porto Alegre dieser Partei unterstand – die OP zum „zentralen Regierungsprogramm“ gemacht haben⁸⁸⁸.

Auch andere OP-Forscher wie z.B. CÔRTEZ (2003) und MARQUES JÚNIOR et al. (2004) haben darauf hingewiesen, dass der OP und andere partizipative Verfahren als *politische Strategien* – in diesem Fall speziell auf der Verwaltungsebene von Rio Grande do Sul – verwendet wurden. Bei ihren empirischen Untersuchungen haben diese Forscher festgestellt, dass bestimmte Partizipationsverfahren oder partizipative Foren von unterschiedlichen parteipolitischen Fraktionen bevorzugt und gegen andere Partizipationsverfahren „ausgespielt“ wurden (vgl. CÔRTEZ 2003, S. 100,

⁸⁸⁶ Hervorhebung R.M. Freie Übersetzung des Verf.

⁸⁸⁷ Die politischen Auseinandersetzungen entwickelten sich zunächst rund um das Thema der sogenannten *conselhos populares*. Erst im Verlauf des Jahres 1989 (nach den Kommunalwahlen) konsolidierte sich die Diskussion um den Bürgerhaushalt – trotz bestehender Vorschläge für die Ausweitung und *Institutionalisierung* der *conselhos populares* (siehe z.B. die von FEDOZZI 2000, S. 50f diesbezüglich präsentierte Ausführung).

⁸⁸⁸ Ausgehend davon interpretiert dieser OP-Forscher die drei nacheinander folgenden Wiederwahlen der PT bei den Kommunalwahlen seitens der Bevölkerung als eine Anerkennung der Bemühungen der Regierung für die Förderung von „partizipativen öffentlichen Politiken“. In seiner Interpretation sieht WAMPLER zugleich auch einen Beweis für die Idee, dass der OP einen Effekt für die Vertiefung der Demokratie habe (ebd. S. 67f). PT, OP und Demokratisierung der Politik fungieren dabei quasi als Synonyme.

sowie MARQUES JÚNIOR et al. 2004, S. 337f). Auch LEUBOLT (2006, S. 83) weist in seiner Dissertation nicht nur auf bestehende „Vorwürfe einer ‚Parteiisierung‘ des Budgeterstellungprozesses seitens der PT“ hin, sondern er berichtet dabei auch über weitere Vorwürfe der „Vereinnahmung der sozialen Bewegungen“ durch diese politische Partei – eine Vereinnahmung, die nicht zuletzt über den Prozess des Bürgerhaushalts stattgefunden haben soll, indem z.B. „[d]as partizipative Budget (...) zum bevorzugten Ort der Rekrutierung neuer PT-Mitglieder [wurde]“ (ebd. S. 82).

Ausgehend von diesen Veröffentlichungen aus dem Bereich des Mainstreams der OP-Literatur lässt sich feststellen, dass die *OP-Diskurskoalition* gewisse interne Widersprüche aufzeigt. In diesem Sinne lässt sich eine *Annahme* formulieren, die gewissermaßen komplementär zu der oben skizzierten *story line* der Gouvernementalitätsliteratur zu sehen ist: Diese Annahme lautet etwa: *Vereinzelte Prozesse der Bürgerbeteiligung (einschließlich der OP) können zum bestimmten (parteilpolitischen) Zwecken instrumentalisiert werden – z.B. um die politische Legitimität einer regierenden politischen Fraktion zu erhöhen oder um die Sympathie bestimmter Wählergruppen (insbesondere im Rahmen von Wahlkämpfen) zu gewinnen*⁸⁸⁹.

In diesem Sinne finden sich selbst in der OP-Literatur (zumindest stellenweise), Hinweise auf die Existenz von eventuellen Inkohärenzen und „Bruchstellen“ (Risse) im OP-Diskurs. Diese Information ist insoweit von Bedeutung, als z.B. ab dem Moment, in dem Forscher feststellen, dass der OP doch als parteipolitische Strategie verwendet oder instrumentalisiert wird (oder werden kann), sich ein gewisser „Raum“ für die Entstehung ernstzunehmender Kritiken innerhalb der gegebenen und von OP-Forschern verfolgten Diskurskoalition öffnet. Eine solche Situation ist allerdings im Mainstream der OP-Literatur bzw. innerhalb der OP-Diskurskoalition noch kaum zu erkennen⁸⁹⁰. Abgesehen davon lässt sich feststellen, dass der OP-Diskurs (zumindest auf der lokalen Ebene von Porto Alegre) seit einigen Jahren einen starken „Riss“ aufweist: Dieser Riss entstand im Jahr 2004, als die seit 1989 regierende politische Koalition abgewählt wurde⁸⁹¹. Die neugewählte Regierung unterstützt zwar weiterhin das (nach wie vor) populäre OP-Programm, doch parallel dazu wurde im Jahr 2005 das neue Programm einer sogenannten „solidarischen lokalen Governance“ (*governança solidária local*) eingeführt und damit zugleich ein neuer politischer Diskurs auf der kommunalen Ebene initiiert (siehe z.B. BUSATTO & VARGAS 2004). Heute steht dieser neue Diskurs in Porto Alegre in starker Konkurrenz zum OP-Diskurs. Beide verlaufen allerdings parallel zueinander und

⁸⁸⁹ Vgl. AVRITZER (2003, S. 23); CÔRTEZ (2003, S. 100), MARQUES JÚNIOR et al. (2004, S. 337f) und LEUBOLT (2006, S. 83).

⁸⁹⁰ Diese Situation überrascht allerdings nicht, denn die übrige OP-Literatur ist bis heute durch ihren weitgehend unkritischen und apologetischen Charakter gekennzeichnet. Es geht bei den meisten OP-Forschern nicht um kritische Dekonstruktionen, sondern um die Reproduktion eines Demokratieideals, das im OP verkörpert ist. Hinzu kommt das Problem eines fehlenden angepassten theoretisch-analytischen Rahmens. Dies führt dazu, dass einige Forscher den OP noch weitgehend basierend auf den von ihnen vertretenen ideologischen Hintergründen und institutionellen Interessen bewerten (so auch die Auffassung von SOUZA, C. 2001b, S. 93).

⁸⁹¹ Zum hier eingeführten Thema der Inkohärenz und den „Rissen“ in einem Diskurs und dessen Bedeutung für die Entstehung neuer Diskurse siehe u.a. MATTISSEK & REUBER (2004, S. 237) sowie ZIAI (2004a, S. 166f).

ergänzen sich trotz starker Konkurrenz in manchen Situationen, denn sie materialisieren sich mittels ähnlicher Dispositive (z.B. durch die Gründung, Umgestaltung und Zusammenführung bestimmter „partizipativer“ Gremien) und besetzen ähnliche symbolische Werte. Beide Diskurse verheißen z.B. eine solidarischere und sozial gerechtere Gesellschaft⁸⁹².

Schließlich finden sich auch auf nationaler Ebene Hinweise darauf, dass heutzutage die Frage der Bürgerbeteiligung in Prozessen der Entscheidungsfindung auf der Ebene von politischen Auseinandersetzungen ausgehandelt wird:

*„The state under Lula’s government is a space shot through with all the contradictory interests of the various types of elite (for instance, the agrarian, industrial and plutocratic elites), of transnational corporations, of civil servants, of trade unions and of other civil society and market forces. **The disputes over democratising and influencing public policies have become more arduous and complex than ever**” (CORNWALL et al. 2008, S. 14. Hervorhebung R.M.).*

Aus diesem Zitat ist abzulesen – auch wenn die Botschaft hier nur implizit und indirekt formuliert wurde –, dass Bürgerbeteiligung ein umkämpfter Begriff geworden ist⁸⁹³. Es ist daher auch kein Zufall, dass für CORNWALL et al. (2008, S. 45) „partizipative Räume“ als „Räume der Macht“ gesehen werden. Wer in solchen Räumen eine bessere *Sprecherposition* einnimmt, der hat auch bessere Chancen, seine politischen Interessen durchsetzen.

Ausgehend von diesen Hinweisen und Argumentationen bleibt festzustellen, dass der OP (ebenso wie andere bekannte Verfahren der Bürgerbeteiligung) u.a. auch als *Technology of Government* verstanden werden kann.

Der OP als ein Mythos

„Selbst Gegenstände können zum Mythos werden, vorausgesetzt, sie kündigen vom Anfang einer neuen Ära“ (BIZEUL 2006, S. 21).

Der OP beinhaltet allerdings auch bestimmte Merkmale oder Eigenschaften, die ihn auch als einen *Mythos* (im Sinne wie im Abschnitt 2.3.1 beschrieben) kennzeichnen. Die zwei zentralen (übrigens realitätskonstituierenden) Merkmale dieses *politischen Mythos* sind einerseits sein ausgeprägter *symbolischer und sinnstiftender Charakter* und andererseits sein *Mobilisierungspotential* (s.u.). Ein weiteres Merkmal des OP-Mythos betrifft seine *Einbildungskraft* bzw. seine Fähigkeit, eine „Wirklichkeit“ zu konstruieren, die tatsächlich nicht existiert – zumindest nicht in der Form, wie sie in der Literatur dargestellt wird. Dabei produziert der OP-Mythos vor allem ein – wie der Verfasser bereits an anderer Stelle dargelegt hat – verzerrtes Abbild der Wirklichkeit

⁸⁹² Eine solidarischere und sozial gerechtere Gesellschaft entspricht in diesem Zusammenhang mehr oder weniger dem, was NONHOFF (2005) als leeren (und imaginären) Ort des Allgemeinen bezeichnet, dessen symbolische Besetzung auch konflikthaft verhandelt wird – dieses Merkmal ist zugleich, was NONHOFF (op. cit.) zufolge einen politischen Diskurs kennzeichnet.

⁸⁹³ Vgl. diesbezüglich u.a. MORONI & CICONELLO (2005), PAES de PAULA (2005) sowie ALMEIDA (2006).

(siehe MORORÓ 2011a)⁸⁹⁴. Folgendes Zitat von Roland Barthes ist in diesem Sinne passend:

„Der Mythos leugnet nicht die Dinge, seine Funktion besteht im Gegenteil darin, von ihnen zu sprechen. Er reinigt sie nur einfach (...), gibt ihnen eine Klarheit, die nicht die der Erklärung ist (...). Er schafft die Komplexität der menschlichen Handlungen ab und leiht ihnen die Einfachheit der Essenzen (...), er organisiert eine Welt ohne Widersprüche (...), er begründet eine glückliche Klarheit. Die Dinge machen den Eindruck, als bedeuteten sie von ganz allein“ (BARTHES, 1964, S. 131-132).

In der OP-Literatur wird bspw. oft von einer „OP-Wirksamkeit“ bzw. von vermeintlichen „Effekten des OP“ berichtet, die zwar als gegeben angenommen werden, jedoch empirisch (so der Befund der vorliegenden Untersuchung) nicht erfasst werden können. Diese erwähnten Merkmale (d.h. die symbolische Aufladung von Handlungen und Gegenständen, die Deformation von Erfahrungen, die Vereinfachung von komplexen Situationen, etc.) sind typisch für mythische Erzählungen, wie in der Literatur zur Mythenforschung schon öfter berichtet wurde⁸⁹⁵.

Die Eigenschaft des OP-Mythos, Menschen für politische Partizipation zu motivieren (vgl. z.B. SCHMIDT 2002), ist aus der Sicht einer partizipationsfördernden „Sprecherposition“ durchaus positiv einzuschätzen. Dennoch ist seine Fähigkeit, *einerseits einen Teil der Realität zu verkennen* – z.B. indem er die Aufmerksamkeit von Forschern und involvierten Bürgern auf wenige Aspekte lenkt – und *andererseits Informationen zu verallgemeinern* – u.a. durch die Erfindung von Ereignissen oder die Verknüpfung von Ereignissen, zwischen denen keine Verbindung zu erkennen ist⁸⁹⁶ – durchaus kritisch zu betrachten.

Der OP-Mythos hat, wie auch andere Mythen, eine vereinfachte *explikative Funktion* und beinhaltet zugleich das, was TAPPENBECK (1999, S. 99) „*Charakter der Erfundenheit*“ nennt. Anders formuliert: Dieser Mythos hat, wie andere Mythen, die Fähigkeit, Sachen und Ereignisse zu erfinden, wo keine vorhanden sind. Dies ist eine aus den Überlegungen von TAPPENBECK (1999, z.B. S. 97 u. 148) abgeleitete Annahme, die auch in der Praxis von Porto Alegre durchaus zutreffend ist. Die erfundene These der *Inversion von Prioritäten mittels des OP von Porto Alegre* ist hierfür ein schlagkräftiges Beispiel (s.u.). Der symbolische Charakter, den diese These der Idee einer „*re-distributiven Demokratie*“ (SANTOS 2002)⁸⁹⁷ beinhaltet,

⁸⁹⁴ Auch MEDEIROS (2007, S. 33) spricht von der Fähigkeit von Mythen, bestimmte logische Zusammenhänge zu verzerren. TAPPENBECK (1999, S. 97) spricht von „Deformation der Erfahrung“ bei einer gleichzeitigen Erzeugung einer „sinnhaften Kohärenz“ zwischen den (wirklichen und erfundenen) Tatsachen, von denen erzählt wird.

⁸⁹⁵ Siehe dazu u.a. VILLAÇA (1986); DÖRNER (1993 u. 1995); TAPPENBECK (1999); CUNHA (2005) sowie MEDEIROS (2007). Da es in diesem Abschnitt nur darum geht, klarzustellen, dass das Forschungsobjekt OP auch als ein *Mythos* verstanden und ggf. als solches untersucht werden kann, erfolgt hier keine ausführliche theoretische Abhandlung wie im vorherigen Abschnitt zum Begriff des Diskurses. Für eine erweiterte Abhandlung über den Begriff des Mythos und die Funktionen politischer Mythen siehe Abschnitt 2.3.1. In Bezug auf die Funktionen politischer Mythen vgl. insbesondere die Abhandlung von BIZEUL (2009, S. 159ff).

⁸⁹⁶ Die Veröffentlichungen von MARQUETTI (2003 u. 2008) sind diesbezüglich einschlägig.

⁸⁹⁷ Dieser Begriff der „re-distributiven Demokratie“ ist auch assoziiert mit der in der OP-Literatur gängigen Auffassung, dass die Demokratie in Porto Alegre mittels des OP radikalisiert worden sei.

entspricht mehr oder weniger – selbstverständlich mit den notwendigen Anpassungen an die jeweils unterschiedlichen historischen, kulturellen und thematischen Kontexte – dem symbolischen Charakter, den beispielsweise der *Hermannmythos* für die Entstehung des Nationalstaats Deutschlands hat⁸⁹⁸. Vor diesem Hintergrund lässt sich der OP-Mythos durchaus auch als ein *Gründungsmythos* definieren. Als solcher hat er die zentrale Funktion, die „*Stadt der Demokratie*“ des beginnenden 21. Jahrhunderts zu kennzeichnen.

Die zentrale Gemeinsamkeit zwischen diesen beiden völlig unterschiedlichen Mythen (OP-Mythos und Hermannmythos) lässt sich folgendermaßen formulieren: Während der Hermannmythos (u.a.) auf eine spezifische Art von Bäumen (*Eichen*) in einem gegebenen Raum (*Teutoburger Wald*) zu einer Zeit verweist, in der es diese Bäume dort nicht gab (TAPPENBECK 1999, S. 148), verweist der OP-Mythos auf Umverteilungseffekte in einer Stadt (Porto Alegre), wo solche *Effekte* höchstwahrscheinlich nie eingetreten sind – jedenfalls nicht in der Form, wie sie in der OP-Literatur verkündet werden (mehr dazu im Abschnitt 4.6.3.1).

Neben dieser Verklärung der Wirklichkeit war aber der Hermannmythos wohl (oder übel) auch in der Lage, nicht nur Menschenmassen zu mobilisieren und dadurch die (zum damaligen Zeitpunkt) existierenden politisch-gesellschaftlichen Umstände zu verändern, sondern dieser Mythos hat auch, so die Überzeugung des Historikers und Mythosforschers Herfried Münkler, „den historischen Imaginationsraum der Deutschen“ geprägt (MÜNKLER 2009, S. 165) und dadurch auch die deutsche Geschichtsschreibung⁸⁹⁹.

Auch der OP-Mythos hat die Fähigkeit, Menschen zu mobilisieren. Doch nicht zu übersehen ist die Tatsache, dass alle Mythen – wie im theoretischen Abschnitt 2.3.1 ausführlicher dargelegt – einen janusköpfigen Charakter haben: Sie können *einerseits* Impulse für die Veränderung gesellschaftlicher Strukturen geben, indem sie z.B. die Masse mobilisieren und dadurch Kräfte freisetzen, *andererseits* verschleiern sie einen bedeutenden Teil der Wirklichkeit und können außerdem instrumentalisiert werden, bzw. in den Dienst einer von herrschenden Gruppen getragenen Ideologie eingesetzt werden und somit nicht nur die von diesen Gruppen getroffenen politischen Entscheidungen legitimieren, sondern auch ihre Herrschaft rechtfertigen⁹⁰⁰. Die provozierende Frage danach, ob der OP-Mythos effektiv zur

⁸⁹⁸ Zur Bedeutung des Hermannmythos in der Geschichtsschreibung über die Herausbildung der deutschen Nation siehe u.a. TAPPENBECK (1999, S. 141f), DÖRNER (1993) sowie MÜNKLER (2009, S. 165f). Abgesehen von der Tatsache, dass es beim Hermannmythos um einen kriegerischen Helden geht, ist seine symbolische Aufladung überwiegend positiv konnotiert, dank der damit verbundenen Idee, dass Arminius, der Fürst der Cherusker, in der Lage gewesen sei, in einer bedrohten politischen Konstellation die germanische Stämme zu vereinen und diese dazu gebracht zu haben, ihre Heimat erfolgreich gegen römische Invasoren zu verteidigen (vgl. TAPPENBECK 1999). Es sind keineswegs die Themen der Mythen an sich, sondern gerade diese positiven Konnotationen und vor allem die darauf aufbauenden Erzählungen und Erfindungen (s.u.), die dem OP-Mythos und dem Hermannmythos gewisse Gemeinsamkeiten geben.

⁸⁹⁹ Für mehr über den Hermannmythos siehe insbesondere die in dieser Arbeit erwähnten Veröffentlichungen von Andreas Dörner und u.a. auch TAPPENBECK (1999).

⁹⁰⁰ Siehe diesbezüglich insbesondere TAPPENBECK (1999), BIZEUL (2006) sowie HEIN-KIRCHNER (2007). Einige Annahme dieser und anderer Mythenforscher wurden in Abschnitt 2.3.1 näher eingegangen.

Veränderung politischer Machtstrukturen führt oder im Gegenteil eher zu der Legitimation des bestehenden gesellschaftlichen Status quo beiträgt, lässt sich jedoch weder mit Hilfe der mythen-theoretischen Ansätze, noch anhand der zur Verfügung stehenden OP-Literatur – welche wegen ihres monologischen und apologetischen Charakters großteils eher als Bestandteil des Mythos anzusehen ist – beantworten. Im Abschnitt 4.6.3 werden Fakten und Argumente geliefert, die diese Frage weiter beleuchten sollen.

4.6.2.3. Welches Forschungsobjekt?

In der Überschrift des Abschnittes 4.6.2.2 wurde danach gefragt, ob der OP als ein Diskurs, als eine *Technology of Government* oder als ein Mythos zu verstehen sei. Die kurze Antwort auf diese Frage lautet: „Von jedem etwas“. Oben wurde argumentiert und belegt, dass der OP je nach dem theoretischen Hintergrund unterschiedlich klassifiziert werden kann:

- Er kann nach den „input-orientierten Ansätzen“ bzw. im Sinne eines „partizipativen“/„deliberativen“ Verständnisses von Demokratie als „demokratische öffentliche Sphäre“ gesehen werden (s.o.).
- Im Licht einer diskurstheoretisch informierten Forschung kann er als ein Diskurs verstanden werden.
- Im Zusammenhang mit dem Gouvernamentalitätskonzept kann er auch als eine *Technology of Government* interpretiert werden.
- In Assoziation mit den zuletzt erwähnten beiden Begriffen und mit der notwendigen Einbettung in den untersuchten politischen Kontext kann der OP auch als ein Bestandteil einer partizipativen Gouvernamentalität betrachtet und analysiert werden.
- Last but not least kann der OP wegen bestimmter Eigenschaften allerdings auch als ein Mythos klassifiziert werden.

Wichtig ist jedoch die Feststellung, dass diese Arten von Klassifikationen von sich alleine kaum etwas über das Funktionieren und über die *Outcomes* des OP aussagen.

Die meisten OP-Forscher haben es sich bis heute leicht gemacht und haben diese Möglichkeit, das Forschungsobjekt OP aus verschiedenen theoretischen Sichten zu definieren, weitgehend vermieden. Somit blieben bestimmte Facetten dieses politischen Instruments im Dunkeln oder wurden zu wenig beleuchtet. Die Folge waren meist vorschnelle Stellungnahmen, die bei genauer Betrachtung der Komplexität des Forschungsobjektes und dem politischen Kontext von Porto Alegre nicht gerecht werden. Es ist daher auch nicht verwunderlich, dass zentrale Annahmen aus der OP-Literatur – obwohl sie weitgehend mit den politischen Ansprüchen von Persönlichkeiten und Regierungsmitgliedern aus Porto Alegre übereinstimmen (s.o.) –, mit konkreten Fakten und Informationen aus der empirischen Forschung nicht belegt werden können (s.u.).

4.6.3. Der OP zwischen Anspruch und Wirklichkeit

„Die Wahrheit ist von dieser Welt, und sie wird hier aufgrund vielfältiger Zwänge erzeugt“ (FOUCAULT 1999b, S. 27)

Jeder Mythos beinhaltet ein gutes Stück Wahrheit (BIZEUL 2009, S. 161)

In diesem Abschnitt geht es nicht darum, eine „absolute Wahrheit“ über den OP von Porto Alegre zu suchen und darzustellen. Es geht vielmehr darum, bestimmte Widersprüche – z.B. zwischen den Behauptungen mancher Forscher über den OP und dem, was empirische Daten und Informationen zeigen – ans Licht zu bringen. Damit soll erreicht werden, dass bestimmte vorschnelle Einschätzungen des OP von Porto Alegre zumindest teilweise korrigiert werden. Des Weiteren sollen Daten und Argumente geliefert werden, die u.a. der Überprüfung der im Unterkapitel 1.2 formulierten sekundären **Arbeitshypothese Nr. 5** dienen.

Auf die Frage, *was der OP ist oder sein kann*, wurde bereits in der vorherigen Darlegung ausführlich eingegangen. Die zentrale Frage, auf die hier eingegangen wird, ist, *was der OP als ein Verfahren der Einbeziehung der Bürger in Prozesse der Entscheidungsfindung überhaupt bewirken kann*. Stellt sich ein OP-Forscher diese Frage und schlägt in der OP-Literatur nach, findet er darin phantasievolle Antworten. Sie reichen von der Andeutung, dass der OP ein effizientes *Mittel gegen die Verbreitung von neoliberalen „Gedankengut“ und gegen Klientelismus* sei (GRET & SINTOMER 2002, S. 29f) über die Annahme, dass durch ihn *die Demokratie in Porto Alegre radikalisiert wurde* (ANDRIOLI 2004) und dass *der OP soziale Gerechtigkeit fördert und Korruption mindert* (AVRITZER 2002a, S. 145f) bis hin zu den Behauptungen, dass der OP zur *Verminderung der sozialen Segregation* in Porto Alegre beigetragen habe (SOUZA 2002, S. 460), die *Effektivität der Stadtverwaltung erhöht* und nicht zuletzt auch **Umverteilungseffekte zu Gunsten der unterprivilegierten Bürger geleistet und damit auch zur Verbesserung der Lebensqualität dieser Bürger beigetragen habe** (MARQUETTI 2003, S. 139f, MARQUETTI & CAMPOS, 2008, S. 14 sowie MARQUETTI 2008, S. 43f).

Zu diesen Annahmen kommen noch diejenigen, die bereits oben genannt und in Anlehnung an NONHOFF (2004 u. 2006) in Verbindung mit dem Begriff des „Musters der Natürlichkeit“ oder des „Musters der Unhinterfragbarkeit“ gebracht wurden. Diese Annahmen fungieren zugleich als „Fragmente“ oder Bestandteile einer *story line*, der normalerweise von OP-Forschern unkritisch gefolgt wird (dazu Abschnitt 4.6.2.2)⁹⁰¹. Diese *story line* ist stellenweise auch in den oben erwähnten Veröffentlichungen zu erkennen. Das heißt: bezüglich des OP folgen praktisch alle Autoren einem positiv konnotierten „Muster“ bzw. roten Faden, in dem der OP selbst als eine Art *gelungene Alternative* zu dem, was in Brasilien (von einigen Diskurs-Akteuren) als „normal“ oder

⁹⁰¹ Eine Ausnahme sind die Veröffentlichungen von SOUZA, C. (2001a u. 2000b). Auch wenn diese Autorin keinen neuen analytischen Rahmen entwickelt, geht sie einige Annahmen der OP-Literatur kritisch an. Sie ist eine der wenigen OP-Forscherinnen, die bestehende Kenntnisse über OP-Prozesse in Frage stellt und dabei (zu Recht) auch das Fehlen eines geeigneten analytischen Rahmens für OP-Prozesse bemängelt (vgl. SOUZA, C. 2001a, S. 93).

„gewöhnlich“ gesehen und negativ beurteilt wird. Ein Beispiel dafür wird in der folgenden Textpassage geliefert:

„Letztendlich werden ‚Administração Popular‘ (...) und Orçamento Participativo als Beispiele für ‚gute Regierung‘ angesehen, in einem Land, wo das Gegenteil herrscht“ (GRET & SINTOMER 2002, S. 32)⁹⁰².

Da diese „gelungene Alternative“ nicht aus dem „Nichts“ entstanden ist, werden in den „Narrationen“ über den OP immer bestimmte „Figuren“ oder „Helden“ genannt, die dafür verantwortlich sind. Manchmal sind dies die sozialen Bewegungen (AVRITZER 2003, S. 17), aber viel häufiger sind die „Administração Popular“ und/oder die PT selbst diejenigen, welche diese Rolle des Helden verkörpern (siehe z.B. SOUZA 2002, S. 440)⁹⁰³.

Aus den bisherigen Ausführungen wird deutlich, dass der OP ein sehr dynamischer Partizipationsprozess ist, dessen Facetten zu vielschichtig sind, um sie alle in diesem empirischen Teil der Arbeit zu behandeln. Es soll deshalb nur auf die drei wichtigsten Aspekte näher eingegangen werden, die auch in der Literatur oft – obwohl fast immer von einem anderen theoretischen Standpunkt aus – betrachtet werden. Diese drei Aspekte sind miteinander verbunden und fungieren quasi als Grundlage der *These der Inversion von Prioritäten* (s.u.). Der erste Aspekt betrifft die Annahme, dass der OP von Porto Alegre **Umverteilungseffekte** zugunsten der ärmeren Bevölkerungsgruppen bewirke; der zweite betrifft die Aussage, dass der OP (u.a.) zur **„Erhöhung der Effektivität“ der Stadtverwaltung** bei der Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen und grundlegenden Infrastrukturen beigetragen habe⁹⁰⁴. Im dritten und letzten Fall handelt es sich um das Verständnis der **Rolle des Staates** und der damit verbundenen Frage der **Entscheidungsmacht der Bürger** bei der Abwicklung des OP von Porto Alegre. Im Abschnitt 4.6.3.4 werden noch einige (kritische) Schlussbemerkungen zum hier bearbeiteten speziellen Fallbeispiel OP formuliert. Dabei wird auch auf das Thema der Fortsetzung der Produktion und Re-Produktion von politischen Diskursen und der Förderung von Mythen eingegangen.

4.6.3.1. Die vermeintlichen Umverteilungseffekte des OP und die These der Inversion von Prioritäten

Die Idee der Umverteilungseffekte dient, wie bereits angedeutet, als Argumentationsgrundlage für die in der OP-Literatur verbreitete „*These der Inversion von Prioritäten*“, die bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre von Anhängern der

⁹⁰² Freie Übersetzung des Verf. In Bezug auf diese Gegenüberstellung der „positiven Seite“ von Porto Alegre und der PT-Verwaltung mit den „negativen Eigenschaften“ des „Rests“ von Brasilien und auch in Bezug auf die Idee vom „OP als Alternative“ siehe u.a. BITTAR & COELHO (1994, S. 343), GENRO (1999); FARIA (2002); WAMPLER (2003, S. 65f) sowie ARAGONÈS & SÁNCHEZ-PAGÉS (2009, S. 58).

⁹⁰³ Für die Rolle des Helden in „öffentlichen Narrationen“ bzw. in der *Aktantenstruktur* (nach der narrativen Semiotik) siehe z.B. VIEHOEVER (2006, S. 188) und vgl. auch DÖRNER (1993, S. 201).

⁹⁰⁴ Im Bezug auf diesen Aspekt werden einige Formulierungen der bereits zitierten Veröffentlichungen des Verfassers (MORORÓ 2011a u. 2011b) wiedergegeben. Da beide Publikationen dasselbe Thema behandeln und als Teilergebnisse dieser Dissertation zu verstehen sind, werden einige dort ausgearbeitete Formulierungen in der folgenden Abhandlung teilweise unverändert übernommen.

Arbeiterpartei (PT) erfunden wurde. Im Jahr 1994 hat ein PT-Politiker aus São Paulo (bzw. Ex-Bürgermeister der Stadt Santo André) sie folgendermaßen spezifiziert:

„Unter der Inversion von Prioritäten ist eine kommunale Ausgabenpolitik zu verstehen, die öffentliche Investitionen in große Baustellen, insbesondere in den Straßenbau – ein Merkmal von traditioneller Politik – ablehnt. Die Ausgaben werden dabei prioritär im Bereich der grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen – Erziehung, Gesundheit, öffentlicher Verkehr (...), etc. –, in den grundlegenden Infrastrukturen in den peripheren Stadtgebieten – Befestigungen von Straßen, Schutz gegen Erdbeben, Hygiene – sowie im Bereich des sozialen Wohnungsbaus (...) getätigt“ (DANIEL 1994, S. 296f)⁹⁰⁵.

Diese Idee wurde später von vielen OP-Forschern und Kommentatoren aufgegriffen und in direkte Verbindung mit dem OP von Porto Alegre gebracht⁹⁰⁶. Heute zählt sie zu den am meisten verbreiteten Thesen über die Wirkungen des OP. Vor allem der Volkswirtschaftler und Professor der katholischen Universität von Rio Grande do Sul (PUC/RS) Adalmir Marquetti prägte durch seine Veröffentlichungen maßgeblich diese These:

„Die Analyse des Zeitraums 1990 bis 2004 zeigt, dass der OP Umverteilungseffekte hatte: Die ärmeren OP-Regionen haben mehr Baustellen und öffentliche Dienstleistungen je Bewohner bekommen. Es gab eine Bevorzugung der ärmeren Regionen in der Verteilung der öffentlichen Dienstleistungen. Das stellt eine bedeutende Veränderung der Handlungsformen des Staates und des Outcomes der zugrunde liegenden Politik dar“ (MARQUETTI 2008, S. 53)⁹⁰⁷.

An dieser Stelle muss der Blick auf die oben gestellte und bislang offene Frage nach der *Datengrundlage* gestellt werden, die von den OP-Forschern verwendet wurde, um ihre Annahmen über den OP zu belegen und dabei die Brücke zwischen Theorie und Praxis zu zementieren. Ergänzend dazu drängt sich hier auch die Frage nach der „Standhaftigkeit“ der von Adalmir Marquetti verwendeten empirischen Methoden auf. Diese Frage ist von Bedeutung, denn mehrere OP-Forscher orientieren sich an den vermeintlich empirischen Befunden von MARQUETTI, und zwar nicht nur um ihre Annahmen zu begründen (z.B. WAMPLER 2007, S. 33), sondern auch um bestehende Erkenntnisse über die „Staatstheorie“ infrage zu stellen und ausgehend davon eventuell auch diese Theorie zu erweitern (AVRITZER 2003, S. 36)⁹⁰⁸. Auf die Frage nach der Glaubwürdigkeit der von Adalmir Marquetti angewandten Methoden wurde bereits in MORORÓ (2011b) kritisch eingegangen. Die diesbezüglich dort entwickelten Argumentationen werden nachfolgend wiedergegeben. Wichtig hierbei ist vor allem die Frage, ob die von MARQUETTI (2003 und 2008) verwendeten

⁹⁰⁵ Ergänzend dazu auch BITTAR & COELHO (1994, S. 341f).

⁹⁰⁶ Beispiele dafür sind: UTIZIG (2000); FARIA (2002); GRET & SINTOMER (2002) und insbesondere auch MARQUETTI (2003 u. 2008).

⁹⁰⁷ vgl. dazu auch MARQUETTI (2003, insbes. S. 142f).

⁹⁰⁸ Andere Autoren, die direkten Bezug auf MARQUETTIS Forschungsergebnisse nehmen, sind z.B. NÚNES (2003), CABANNES (2005) und NOVY & LEUBOLT (2005). Andere OP-Forscher haben sich sogar direkt an den von Adalmir Marquetti entwickelten Forschungsmethoden orientiert (siehe z.B. TARTARUGA 2003, MORAES 2008 und PIRES 2008).

empirischen Daten und Indikatoren geeignet sind, um seine Behauptungen über die „Umverteilungseffekte“ des OP empirisch zu belegen.

In MARQUETTI'S Veröffentlichung aus dem Jahr 2008 (zum Teil auch in der aus dem Jahr 2003) ist festzustellen, dass einer der wichtigsten angewandten Indikatoren die Anzahl öffentlicher Baustellen je 1.000 Einwohner in jeder „OP-Region“ ist. Weitere Indikatoren sind:

- *der Anteil von Haushalten, die an die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung angeschlossen sind,*
- *die Menge des entsorgten Hausmülls,*
- *die Anzahl installierter Strommasten (pontos de luz),*
- *die Menge von Asphalt für die Konstruktion neuer sowie für die Erhaltung bestehender Straßen, sowie*
- *die Anzahl von Personen, die von Maßnahmen im Bereich der Wohnungsbaupolitik (vermutlich)⁹⁰⁹ profitiert haben, sowie verschiedene weitere Indikatoren (siehe MARQUETTI 2003, S. 149f, MARQUETTI 2008, S. 45f sowie AVRITZER 2003, S. 27).*

Anhand der Analyse der Verteilung der Anzahl von Baustellen je Einwohner der OP-Bezirke stellte MARQUETTI fest (so seine Darlegung), dass die Zahl der Baustellen oder öffentlichen Maßnahmen mit wachsender Armut in den Bezirken anstieg (vgl. MARQUETTI 2003, S. 142f u. 2008, S. 45). Die anderen erwähnten Indikatoren sollen MARQUETTI zufolge Hinweise auf die positive Entwicklung der öffentlichen Dienstleistungen in Porto Alegre vermitteln (vgl. MARQUETTI 2008, S. 47f).

Zunächst ist offensichtlich, dass die Anzahl von Baustellen nichts über deren Kosten und den späteren Nutzen aussagt. Ein besserer Indikator für dieses Phänomen wäre nach Ansicht des Verfassers der vorliegenden Arbeit die Kosten der durchgeführten einzelnen Maßnahmen und nicht deren Anzahl. Daraus könnten aussagekräftigere Informationen hinsichtlich der räumlichen Verteilung der Finanzmittel bzw. der Frage der Dekonzentration der Investitionen abgeleitet werden. Eine große Baustelle in einem reichen Stadtteil kann nämlich ebenso teuer sein wie mehrere kleine Baustellen in den ärmeren peripheren Stadtteilen. Demzufolge kann die Berechnung der Anzahl von Baustellen pro Bezirk im Verhältnis zur Anzahl von Bewohnern zu irreführenden bzw. falschen Schlussfolgerungen führen⁹¹⁰.

Ein weiterer Punkt, der die Behauptungen MARQUETTIS hinsichtlich der durch den OP angeblich verursachten Umverteilungseffekte infrage stellt, ist die Tatsache, dass er in seinen Berechnungen lediglich 35,3% der geplanten Ausgaben der Stadtverwaltung berücksichtigt hat (vgl. MARQUETTI 2003, S. 141). Das heißt, seine Berechnungen erfassen nicht, in welchen Projekten und in welchen OP-Regionen die

⁹⁰⁹ In den zur Verfügung stehenden Berichten der lokalen Regierung (z.B. jährliche Tätigkeitsberichte) werden oft Zahlen genannt, wie viele Bewohner von bestimmten Maßnahmen der Stadtverwaltung profitieren. In der Regel wird jedoch keine Information darüber gegeben, wie diese Anzahl betroffener Bewohner ermittelt wurde.

⁹¹⁰ In MORORÓ (2011b) werden in diesem Zusammenhang die Kostenaufstellungen von Baustellen im Bereich Straßenbau untersucht. Dabei wird gezeigt, dass die Ausgaben (je nach Art und Weise der Baustellen) von einer zur anderen Baustelle sehr stark variieren (ebd. S. 30).

restlichen 65% der kommunalen Investitionen getätigt wurden⁹¹¹. Hinzu kommt, dass MARQUETTI die geplanten, und nicht die effektiv getätigten Ausgaben berücksichtigt. Diese Information ist von erheblicher Bedeutung, denn die Jahresinvestitionspläne des OP werden nicht immer genau so ausgeführt, wie sie ursprünglich vorgesehen sind. HILGERT (2005) hat z. B. alle geplanten Ausgaben in den Bereichen Sozialwohnungsbau und Stadthygiene (*Saneamento*)⁹¹² zwischen 1992 und 2004 untersucht und dabei festgestellt, dass von den im Bereich Sozialwohnungsbau geplanten finanziellen Ausgaben bis August 2004 lediglich 40,7% tatsächlich getätigt wurden. In einer der OP-Regionen waren bis August 2004 sogar nur 14,4% aller im erwähnten Zeitraum geplanten Ausgaben für den Sozialwohnungsbau realisiert worden (ebd., S. 87). Im Bereich der Stadthygiene waren bis September 2004 knapp 67% der geplanten Ausgaben getätigt (ebd., S. 111). Daher ist MARQUETTIS Behauptung, dass die ärmeren OP-Regionen mehr Investitionen als die reichen erhalten haben, höchst problematisch: Es handelt sich dabei um eine starke Verallgemeinerung, die einen Teil der Ausgaben repräsentativ für das Ganze darstellt⁹¹³.

Aus all diesen Gründen lässt sich schlussfolgern, dass die von MARQUETTI angewandten Forschungsmethoden nicht geeignet sind, um glaubwürdige Aussagen über mögliche Umverteilungseffekte durch den OP zu treffen. *In diesem Zusammenhang ist auch festzustellen, dass die These der Inversion von Prioritäten nicht haltbar ist, denn sie basiert auf Daten und Informationen, welche die Komplexität des OP-Prozesses und letztendlich auch die Dynamik der Abwicklung der Finanzausgaben der Stadt Porto Alegre nicht annähernd erfassen können.* Im Folgenden werden weitere Daten und Hinweise geliefert, welche die hier vertretene (Gegen-)These weiter bestärken sollen.

4.6.3.2. Zur Frage der Erhöhung der Effektivität der Stadtverwaltung durch den OP

Auch die These, dass der OP zur Erhöhung der Effektivität der lokalen Politik geführt habe, ist relativ weitverbreitet, nicht zuletzt durch die Veröffentlichungen von Adalmir

⁹¹¹ Der Anteil von knapp 35% der geplanten Investitionen, welchen MARQUETTI (op cit) berücksichtigt, bezieht sich meistens auf die zahlreichen kleinen Investitionen, deren geographische Lagen zugeordnet werden können. Es handelt sich dabei um die Investitionen, die üblicherweise nach dem „Umverteilungskriterium“ der Nachfragen aus den jeweiligen „OP-Regionen“ geplant werden. Die restlichen Investitionen werden dagegen nicht nach „regionalen“, sondern nach „thematischen“ Kriterien verteilt und lassen sich daher von den OP-Forschern nicht nach Wohnbezirken kartieren. Die Berücksichtigung dieser restlichen 65% würde sicherlich eine ganz andere graphische Darstellung ergeben als diejenige, die MARQUETTI (2003, S. 143) präsentiert, und dabei auch seiner zentrale These – dass in den armen Regionen von Porto Alegre mehr investiert werde als in den reichen – deutlich widersprechen, denn die teuersten Baustellen werden in der Regel auch in den reichsten und zentralen Regionen von Porto Alegre realisiert und nicht in der Stadtperipherie, wo die meisten armen Menschen leben. Diese Information ergibt sich zum Teil aus empirischen Untersuchungen von einzelnen Großprojekten der Kommunalregierung (siehe z.B. MORORÓ 2011b, S. 31 und vgl. auch das Beispiel des PIEC-Programms im Abschnitt 4.5.3).

⁹¹² Hierunter fallen vor allem Investitionen in die Infrastruktur, Trinkwasserversorgung, Abwasserkanalisation und die Entsorgung von Haushaltsabwasser (Kläranlagen etc.).

⁹¹³ Verallgemeinerungen dieser Art finden sich auch in anderen OP-Analysen (vgl. z.B. TARTARUGA 2003 und MORAES 2008).

Marquetti (vgl. z.B. MARQUETTI 2008, S. 46f). Diese These ist, wie auch die der Inversion von Prioritäten, eine der zentralen Säulen, auf welcher der OP-Mythos beruht. Der wesentliche Gehalt dieser These findet sich in der folgenden Textpassage von SARTORI (2002, S. 79):

„[N]icht nur die Armen haben vom OP profitiert. In all den Jahren wurde der Sanierung [d. h. Saneamento bzw. Stadthygiene. Anm. des Verf.] Priorität eingeräumt. Heutzutage haben 98% aller BewohnerInnen fließendes Wasser, im Gegensatz zu 75% im Jahre 1988. Die Kanalisation ist von 46% auf 98% im ganzen Stadtgebiet gestiegen. 98% aller BewohnerInnen sind an das Elektrizitätsnetzwerk angeschlossen. Schon 1996 erreichte die Müllabfuhr 100% aller EinwohnerInnen. Mittlerweile werden knapp 40% des Stadtbudgets für Gesundheit und Bildung ausgegeben (1985 waren es nur 13%), die Zahl an öffentlichen Schulen hat sich vervierfacht und die Inskriptionen verfünffacht (51.000 eingeschriebene SchülerInnen in 90 Schulen, Stand 1999/2000). Dazu kommen noch Projekte für Straßenkinder, die ihnen den Schulbesuch ermöglichen. Die Stadtverwaltung hat zum zweiten Mal in Folge den brasilianischen Preis für die kinderfreundlichste Politik erhalten. Im Jahre 2002 besagen die Statistiken, dass 91% der Bevölkerung alphabetisiert sind. Der kommunale Wohnungsbau besitzt einen zentralen Stellenwert. Zwischen 1992-1995 wurden über 28.000 Familien durch die Wohnungspolitik unterstützt, 1986-1988 waren es nur 1.700. Zwischen 1989-2000 wurden 11.513 Wohnungseinheiten gebaut – das sind 40% aller neuen Wohnungseinheiten seit 1950. Mit dem Programm zur Regulierung des Grundstückswesens und zur Urbanisierung von Favelas wurden illegal besiedelte Stadtgebiete legalisiert, durch das Gesetz „Recht des Bürgers auf die Stadt“. Im Programm zur Umsiedlung von BewohnerInnen wurden über 11.000 BewohnerInnen aus Favelas, die auf besetzten, gesundheitsschädlichen oder städtebaulich benötigtem Gelände lebten, zur Umsiedlung in menschenwürdige Siedlungen im selben Stadtteil bewegt. Dies wurde nicht durch Zerstörung oder Vertreibung der BewohnerInnen unternommen, sondern in Absprache mit den Betroffenen und verbunden mit einem sozial attraktiven Angebot“.

Ein Forscher, der den OP-Prozess halbwegs kennt, weiß dass eine solche Stellungnahme völlig übertrieben ist. *Im Grund stellt diese Darlegung eine aussagekräftige Karikatur des OP-Mythos dar.* Dennoch werden wir gleich unten erfahren, dass diese Autorin – die zum Zweck ihrer Diplomarbeit in der Fakultät für Politikwissenschaft in Innsbruck geforscht hat – mit dieser Auffassung keineswegs alleine steht. Die Autorin hatte die darin wiedergegebenen Informationen weitgehend direkt der OP-Literatur entnommen. In der Tat findet diese Art von Formulierungen Unterstützung sowohl bei Stellungnahmen von ehemaligen hochrangigen Regierungsmitgliedern aus Porto Alegre, wie auch in einigen zentralen Veröffentlichungen zum Thema OP.

Adalmir Marquetti selbst hatte in seiner Veröffentlichung aus dem Jahr 2008 (MARQUETTI 2008, S. 46f) eine Reihe von Veränderungen in der Kommune Porto Alegre genannt, die weitgehend mit den von SARTORI (2002) aufgelisteten Informationen übereinstimmen. Dabei ist MARQUETTI der Überzeugung, dass die von ihm genannten Veränderungen das Resultat des OP sind. Er erwähnt dabei unter anderem Verbesserungen in den Bereichen der Trinkwasserversorgung (ebd., S. 46), der Stromversorgung, der Müllentsorgung, dem Straßenbau und -befestigung sowie im Bereich des Sozialwohnungsbaus (ebd., S. 47-48 vgl. auch MARQUETTI 2003, S. 149f). Selbst Fragen der Bekämpfung von Inflation und der Erhöhung von

Steuereinnahmen werden von MARQUETTI (2008, S. 48-49) erwähnt und es wird suggeriert, dass der OP dazu beigetragen habe. Dabei erinnert der Autor daran, dass während des Jahres 1989 (also in dem Jahr, als die „*Administração Popular*“ die Führung der Kommunalregierung übernahm) die Inflation in Porto Alegre 1.774% erreicht hatte. Ignoriert wurde von ihm allerdings die Tatsache, dass dieser chaotische wirtschaftliche Zustand in ganz Brasilien und nicht nur in Porto Alegre bestand⁹¹⁴. In diesem Sinne sei hier auf den folgenden Gedanken des Diskursforschers Rob Atkinson verwiesen:

*„(...) what is absent from a narrative may be as important as what is present“
(ATKINSON 2000, S. 213).*

Auch der von 2002 bis 2004 amtierende Bürgermeister von Porto Alegre, João Verle, schreibt diese Art von Verbesserungen dem OP zu. Als er bei einem Interview von einem Forscher gefragt wurde, welche konkreten Ergebnisse man in Porto Alegre mittels des OP erreicht habe, antwortete er:

„Die Erhöhung des Bewusstseins der Bürger und die Verbesserung der Lebensqualität in der Stadt, insbesondere in den vilas populares [ärmere Viertel. Anm. d. Verf.](...). Die Inversion von Prioritäten, welche auf die demokratische und transparente Verwaltung zurückzuführen ist, führte dazu, dass Porto Alegre – bezogen auf die Großstädte Brasiliens mit mehr als 500.000 Einwohnern – als die Stadt mit der besten Lebensqualität gilt. Durch die Bürgerbeteiligung erreichte die Stadt einen Anteil von 99,5% von Haushalten, die an das Trinkwassernetz angeschlossen sind, 100% von Haushalten mit Müllabfuhr, 84% mit Anschluss an das Abwassernetz. Außerdem erreichte die Stadt dabei auch den zweitbesten Alphabetisierungslevel in Brasilien“ (LA ERA URBANA 2004, S. 15).

Das in der vorherigen Fußnote in Bezug auf MARQUETTI (2003 u. 2008) Gesagte gilt auch für diese Auffassung des ehemaligen Bürgermeisters. *Offensichtlich wird in diesen Fällen wohl bewusst an der Produktion eines Mythos gearbeitet.* Jedenfalls sind einige der in diesem Abschnitt präsentierten Textpassagen ein Sinnbild dessen, was in dieser Arbeit unter einem *mystifizierten und zugleich instrumentalisierten politischen Diskurs* verstanden wird.

Diese Art des Umgangs mit Informationen bzw. von „*diskursiven Konstruktionen*“ der Wirklichkeit hat Konsequenzen für die OP-Forschung. Indem eine Art mystifizierter Aussagen aus solchen bedeutenden *Sprecherpositionen*⁹¹⁵ heraus produziert wird – in beiden zitierten Fällen handelt es sich immerhin um einen prominenten Wissenschaftler und um einen ehemals hochrangigen Politiker aus Porto Alegre –, ist es nicht verwunderlich, dass diese (Aussagen) auch in den Veröffentlichungen von Wissenschaftlern aus Europa einen „Raum“ bzw. eine halbwegs stabile „Plattform“

⁹¹⁴ Diese Art von selektivem Umgang mit Informationen ist keine Ausnahme in den Veröffentlichungen dieses OP-Forschers. Dazu gehören auch die oben erwähnten Verallgemeinerungen in Bezug auf die Berechnungen zum Thema der räumlichen Verteilung der Investitionen in Porto Alegre und die Herstellung von Verbindungen zu Ereignissen, zwischen denen keine Verbindung zu erkennen ist. Die Andeutung, dass die höhere Effizienz der Stadtverwaltung bei der Entsorgung von Hausmüll in Porto Alegre (ebd., S. 48) oder die Erhöhung der in den Grundschulen eingeschriebenen Kinder im Zeitraum 1988-2000 etwas mit dem OP zu tun habe (MARQUETTI 2003, S. 151), folgen mehr oder weniger dieser Logik eines selektiven und etwas tendenziösen (oder parteiischen) Umgangs mit Daten und Informationen.

⁹¹⁵ Zu den unterschiedlichen „Positionen“ innerhalb eines Diskurses siehe KELLER (2008a, S. 223).

für ihre Verbreitung finden⁹¹⁶. Ein Beispiel für eine solche Plattform ist die zitierte Arbeit von SARTORI (2002). Ein weiteres Beispiel findet sich in der Veröffentlichung von NOVY & LEUBOLT (2004), dargestellt vor allem in folgendem Textabschnitt, in dem diese beiden OP-Forscher die vermeintlichen „*materiellen Auswirkungen der Entscheidungen des PB*“ (bzw. OP)⁹¹⁷ zusammengefasst darstellen wollen:

„Die Entscheidungen, die im Rahmen des PB getroffen wurden, zeigten auch bald positive materielle Auswirkungen. Besonders zwischen 1989 und 1996 verbesserte sich die Versorgung der Stadt mit grundlegender Infrastruktur deutlich. Der Prozentsatz der Haushalte, die an das Kanalnetz angeschlossen sind, konnte von 46% auf 85% erhöht werden, der Zugang zu Fließwasser von 80% auf 98% (...). Auch im Bildungswesen konnten beachtliche Fortschritte verzeichnet werden, zwischen 1989 und 1999 hat sich die Zahl der Kinder an öffentlichen Schulen mehr als verdoppelt. Außerdem war bemerkenswert, dass Armenviertel im Stadtzentrum urbanisiert wurden, anstatt an den Stadtrand verdrängt zu werden (...). Diese Anstrengungen, die Grundbedürfnisse zu befriedigen, wirkten sich auf Porto Alegres Human Development Index aus, der im Jahr 2000 mit 0,865 unter den höchsten der brasilianischen Großstädte lag (...).“ (ebd., S. 13)⁹¹⁸.

Dass alle diese Veränderungen nicht viel mit der Existenz des OP von Porto Alegre zu tun haben, verdeutlicht eine einfache Aufstellung ausgewählter Indikatoren (siehe z.B. MORORÓ 2011a, S. 116 sowie Anhang 5). Die dort aufgestellten Informationen zeigen, dass während der 1990er Jahre bei vielen sozialen Indikatoren eine generelle Verbesserung in allen berücksichtigten brasilianischen Großstädten zu verzeichnen war. Man kann daraus schließen, dass die Verbesserung des Gesundheitssystems und die Erhöhung der Investitionen in öffentliche Dienstleistungen auch zu einer Verbesserung der Lebensqualität der Stadtbewohner geführt hat. Das äußert sich unter anderem auch in der eindeutigen Erhöhung des Human Development Index – und zwar sowohl in allen in der erwähnten Aufstellung aufgelisteten Großstädten als auch in Brasilien insgesamt. Daher ist anzunehmen, dass die Veränderungen, die in Porto Alegre in den 1990er Jahren festzustellen sind, als Teil eines Aufwertungsprozesses zu verstehen sind, der in ganz Brasilien stattgefunden hat. Die daraus resultierenden Veränderungen müssen also im Zusammenhang mit anderen Prozessen interpretiert werden und nicht als faktische Auswirkung des OP-Prozesses. Dies steht im Gegensatz zu dem, was in den oben dargestellten bzw. aus der OP-Literatur entnommenen Stellungnahmen angedeutet wird.

In der Tat ist es eher selbstverständlich, dass die in den obigen Zitaten erwähnten (und auch im Anhang 5 feststellbaren) Veränderungen nicht nur in Porto Alegre, sondern quasi überall in Brasilien stattgefunden haben. Doch diese Selbstverständlichkeit wird mittels des OP-Mythos meist ausgeblendet.

⁹¹⁶ Ein Grund dafür ist die Tatsache, dass diese hochrangigen „Experten“ oder OP-Kenner sehr oft von OP-Forschern interviewt und/oder gelesen werden. Dazu kommt, dass der Meinung dieser „Experten“ (sei es als Autoren oder als Politiker) ein relativ hohes Gewicht beigemessen wird.

⁹¹⁷ Die Abkürzung „PB“ erscheint hier in dieser Form wegen der Bezeichnung des Begriffes „participatory budgeting“ in der englischen Sprache.

⁹¹⁸ Für eine ähnliche Auffassung diesbezüglich siehe auch SANTOS (2002, S. 515).

Der OP-Mythos hat, wie andere Mythen auch, einen janusköpfigen Charakter. Auf der einen Seite erlaubt er von bestimmten Gegenständen zu sprechen – und dadurch erklärt er die „Wirklichkeit“. Auf der anderen Seite aber werden diese Gegenstände, von denen der Mythos erzählt, anders dargestellt als sie tatsächlich sind oder es werden ihnen Eigenschaften und Fähigkeiten zugeschrieben, die sie gar nicht besitzen – somit verblendet der Mythos die Wirklichkeit. Außerdem erlaubt der Mythos, die Komplexität der Wirklichkeit vereinfacht zu präsentieren und somit können bestimmte Informationen (selbst wenn sie von zentraler Bedeutung sind) einfach weggelassen werden. Damit ist auch der Weg für Verallgemeinerungen geebnet.

Dass die von MARQUETTI (2003) verwendeten Zahlen (z.B. für seine Berechnungen über die Verteilung der Finanzmittel in Porto Alegre) nur einen Anteil von 35% darstellen, wird vom Autor selbst gesagt (ebd., S. 140). Doch dass es sich dabei nur um die geplante und nicht um die tatsächlich realisierte Ausgaben handelt, darüber wird nicht weiter diskutiert, und schon gar nicht, *WOFÜR* (in der Kommune) und *FÜR WAS* (welche Themen) die restlichen 65% geplant und eingesetzt wurden (s. o.). Dass dieser weitaus größere Anteil von fast zwei Dritteln der finanziellen Mittel jedoch in den reichen Stadtteilen von Porto Alegre oder für Projekte ausgegeben wurde, die mit den Prioritäten der im OP beteiligten Bürger nichts zu tun haben, interessiert den erwähnten Autor nicht. Wichtig ist für ihn vor allem die Tatsache, dass der in den Berechnungen ermittelte 35%-Anteil *tendenziell* größtenteils in den ärmeren Regionen investiert wurde (vgl. ebd. S. 143, Abb. 2). Die in seinen graphischen Darstellungen gezeigte Tendenz dient später als Grundlage für die These der Inversion von Prioritäten, die dann in der OP-Literatur als repräsentativ für das „Ganze“ dargestellt wird.

Der hier kommentierte OP-Forscher hat zwar selbst festgestellt, dass *die exekutive Gewalt (poder executivo)* einen großen Einfluss bei der Abwicklung des OP-Prozesses ausübt⁹¹⁹, doch diese Feststellung spielt bei seinen späteren Bewertungen des OP-Prozesses keine Rolle mehr.

Für MARQUETTI gilt, dass der OP zur Entstehung einer „*neuen politischen Konstruktion*“ geführt hat (MARQUETTI 2008, S. 53). Hinter seinen Darlegungen (z.B. MARQUETTI 2003 u. 2008) – und in Assoziation mit der These der Inversion von Prioritäten – verbirgt sich die Annahme, dass die Stadtverwaltung von Porto Alegre – dank der Existenz des OP – während der 1990er Jahre *einen radikalen Transformationsprozess durchlaufen habe*. Dabei sei die *Prefeitura* von einem von den korporativen Interessen geprägten „Vehikel“ (*veículo*) der Wohlhabenden, in ein ganz anderes (Vehikel) transformiert worden, das nunmehr vor allem für die sozialen Interessen der sozial unterprivilegierten Gruppen eingesetzt werde (MARQUETTI 2008, S. 43 u. S. 53).

„(...) *die Verminderung der sozialen Ungleichheiten [ist] nur vermittelt einer neuen politischen Konstruktion möglich, deren Hegemonie nunmehr von*

⁹¹⁹ Z.B. durch die Kontrolle der finanziellen Einnahmen der Kommune, über die Meinungsbildung (Öffentlichkeitsarbeit), durch das Beherrschen des technischen Knowhows und nicht zuletzt auch durch die Einbindung von sozial engagierten Bürgern (so genannte *Lideranças*) in die Strukturen der Kommunalverwaltung etc. (siehe MARQUETTI 2008, S. 37-38).

denjenigen Gruppen ausgeübt wird, welche auch ihren [negativen Anm. des Verf.] Folgen unterworfen sind. Zwischen 1990 und 2004 stellte der OP diese neue politische Konstruktion dar“ (ebd., S. 53).

Auffällig in den Darlegungen von MARQUETTI (2003 u. 2008) ist, dass er manche Begriffe oder Tatsachen anders deutet, als diese in anderen Zusammenhängen und Interpretationen gedeutet werden. Die Tatsache, dass die Regierung von Porto Alegre (wie auch andere Regierungen in Brasilien) manche *lideranças* in die Strukturen der Kommunalverwaltung einbindet, wird beispielsweise von ihm nicht als Risiko von (oder als tatsächliche) Kooptation verstanden – obwohl diesbezüglich starke Vorwürfe vorhanden sind (vgl. LEUBOLT 2006, S. 82 sowie SANTOS 2002, S. 521). Auch ist diese Möglichkeit nicht auszuschließen, denn die Vorwürfe kommen nicht nur von Kritikern aus anderen politisch-ideologischen Lagern, sondern – wie SANTOS (2002) informiert –, sie werden selbst von *lideranças* der sozialen Bewegungen, die sich mit der PT identifizieren, geäußert. Demgegenüber bezeichnet MARQUETTI (2003) die engen Beziehungen zwischen Regierung, *lideranças* und bestimmten sozialen Gruppen nicht als Kooptation, sondern er verwendet mit der „Symbiose“ einen ganz anderen, positiv konnotierten Begriff, um diese Art der Zusammenarbeit zu charakterisieren (vgl. ebd., S. 131).

Dies deutet wie auch die weiter oben bereits wiedergegebenen Textpassagen darauf hin, dass einige Eigenschaften von Mythen – z. B. die Anstiftung von Verbindungen zwischen an sich unverbundenen Gegenständen (TAPPENBECK 1999), die Vereinfachung der Komplexitäten bestimmter Prozesse und Sachverhalte oder die Lieferung (ähnlich wie Diskurse) von „Mustern der Unhinterfragbarkeit“ (NONHOFF 2004) –, von manchen Akteuren wohl bewusst zu bestimmten Zwecken genutzt werden. Ausgehend davon lässt sich feststellen, dass bestimmte theoretische Erkenntnisse aus der Mythenforschung im Fall des OP-Mythos eine gewisse Entsprechung finden – wobei es in den dargelegten Beispielen nicht wirklich um den OP-Mythos selbst ging, sondern vielmehr um die *Arbeit an dem Mythos*, also mehr um die Deutung seiner symbolischen Aufladung bzw. um Versuche (aus welchen Gründen auch immer), seine Deutungsmacht in Erscheinung zu bringen. In diesem Sinne sei hier auch auf folgende Erkenntnis von BAZIL (2010, S. 3) verwiesen:

“Wir kommunizieren nie unschuldig. Die politische Sprache ist ein Kampf mit Wörtern um Worte. So lässt sich Deutungshoheit über Sachverhalte gewinnen, um die öffentliche Meinung zu beeinflussen“.

Dazu passt auch der Gedankenanstoß *“Sprache ist Politik, und Politik ist Sprache”* von BERGSDORF (1977)⁹²⁰.

Die Schlussfolgerung aus der hier angestoßenen Diskussion ist folgende: Die Einordnung mancher Veränderungen auf der kommunalen Ebene von Porto Alegre als „Ergebnisse“ des OP-Prozesses scheint keine unbewusste, diskursive Handlung von Politikern und (ideologisch beeinflussten) Wissenschaftlern zu sein⁹²¹. Eher stellt

⁹²⁰ BERGSDORF, Wolfgang (1977): Die sanfte Gewalt – Sprache – Denken – Politik, In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 24/1977, S. 39-47 (zitiert in NONHOFF 2006, S. 95).

⁹²¹ Bekanntlich ist der oben kritisierte Volkswirtschaftler und OP-Forscher (Adalmir Marquetti) ein Sympathisant von linksorientierten politischen Parteien, speziell der PT.

das einen gezielten Versuch dar, bestimmte Daten und Informationen so zu manipulieren, dass im Endeffekt das Image einer sehr effektiven kommunalen Politik aufgebaut wird, wobei bestimmte Programme, die als *Technology of Government* geeignet sind (wie der OP) gelegentlich dafür instrumentalisiert werden. Dass diese Strategie manche Forscher täuscht und somit zu vorschnellen Stellungnahmen über den OP führen kann, ist naheliegend. Dafür gibt es genug Hinweise in der OP-Literatur. Selbst sehr seriöse und eher vorsichtige Forscher lassen sich mitunter von dem *mystifizierten OP-Diskurs* beeinflussen⁹²².

Um diese etwas „rationalistisch“ geprägte Interpretation zu relativieren und um nicht den Eindruck zu erwecken, dass es hier um einseitige Schuldzuweisungen geht, sei auf eine wichtige theoretische Annahme des Soziologen und Diskursforschers Rainer Keller verwiesen, in der er die Auffassung vertritt, dass soziale Akteure durchaus in der Lage sind, (bewusst) im Rahmen von Machtkämpfen sowohl auf „legitime“ wie auch auf „illegitime Strategien“, auf „Taktiken“ und auf „Ressourcen des Handelns“ zurückzugreifen (KELLER 2008a, S. 221). Dennoch meint dieser Autor (zu Recht), dass

„(...) das, was als Interesse, Motiv, Bedürfnis oder Zweck [von manchen Akteuren, Anm. des Verf.] verfolgt wird, (...) im selben Maße Ergebnis von kollektiven Wissensvorräten und diskursiven Konfigurationen [ist], wie die Wahrnehmung und Einschätzung der Wege und Mittel, die dabei zum Einsatz kommen“.

Anders ausgedrückt heißt das: „*Wir kommunizieren nie unschuldig*“ (BAZIL 2010), und sind auch in der Lage, in gewissen Situationen bestimmte Strategien und Taktiken zu entwickeln und/oder bestehende Technologien und Ressourcen zugunsten unserer eigenen Interessen zu nutzen. Doch „Schuld“ und Verantwortung in diesem Zusammenhang lassen sich auch *nicht ausschließlich* auf *das eine* oder auf *das andere* Individuum übertragen: Was in einem bedeutenden Teil der Fachliteratur zu finden ist (und hier ist nicht nur die OP-Literatur gemeint), ist nichts anderes als der Ausdruck eines latenten, jedoch *nicht immer* bewusst geführten Kampfes um die Durchsetzung unterschiedlicher (und durchaus ideologisch geprägter) Interessen, die – wie KELLER (2008a) andeutet – letztendlich untrennbar von den kollektiven Wissensvorräten sind⁹²³.

4.6.3.3. Die Rolle des Staates und die Frage der Entscheidungsmacht der Bürger bei der Abwicklung des OP von Porto Alegre

Die Macht der Bürger nach der OP-Literatur

Ein zentrales Merkmal, das den OP von Porto Alegre von allen anderen OP-Prozessen unterscheidet, betrifft die Frage nach dem Anteil der verfügbaren Investitionsmittel (finanziellen Ressourcen), der von den Bürgern im Rahmen des

⁹²² Diese Tatsache wird im nächsten Abschnitt insbesondere anhand einiger Textpassagen ausgewählter Veröffentlichungen von Marcelo Lopes de Souza illustriert.

⁹²³ Gleichwohl deutet die obige Darlegung darauf hin, dass mitunter die wissenschaftliche Ethik, nicht zuletzt wegen politisch-ideologischer Interessen, vernachlässigt wird. Diese Tatsache kann an dieser Stelle jedoch nicht weiter beurteilt werden.

Beteiligungsprozesses ausgehandelt und letztendlich nach deren eigenen Prioritäten verteilt werden kann. In der OP Literatur wird oft darauf beharrt, dass dieser Prozentanteil im Fall von Porto Alegre die Gesamtheit der Investitionsmittel ausmache⁹²⁴. Demgegenüber stellten andere Kommunalregierungen, die OP-Prozesse eingeführt haben, den partizipierenden Bürgern einen viel kleineren Anteil der Investitionsmittel zur Verfügung. So soll dieser Anteil in Belo Horizonte 50%, in Recife 10% (WAMPLER 2003, S. 69) und in Belém sogar lediglich 5% ausmachen (MORAES 2003, S. 134). Eben diese Unterschiede würden die OP-Prozesse und Porto Alegre selbst zu einem „Sonderfall“ bzw. einer Ausnahme machen (vgl. z.B. SOUZA 2002, S. 447).

Gerade im Zusammenhang mit diesem Thema wird auch über die Frage des Machtverhältnisses zwischen dem Staat – besser gesagt: zwischen den Vertretern des Staates – und den beteiligten Bürgern diskutiert. Dieses Thema wurde insbesondere vom Geographen Marcelo Lopes de Souza (inzwischen auch ein prominenter OP-Forscher in Brasilien) mehrfach aufgegriffen. In einer Veröffentlichung aus dem Jahr 2000, die auch in einer internationalen Fachzeitschrift erschien, geht SOUZA davon aus, dass der Staat bei der Abwicklung des OP-Prozesses weitgehend (*to a large extent*) „nur die Rolle des Koordinators“ spiele⁹²⁵. Auch in seinem Werk aus dem Jahr 2002 heißt es:

„Der starke deliberative Charakter des orçamento participativo von Porto Alegre ergibt sich aus mehreren Umständen. Vorbehaltlich der Frage der Koordinierung und die der logistischen Unterstützung, ist der geringe Einfluss (pouca Influência) des Staates geradezu die wichtigste [Sache]. Dies rechtfertigt die Bezeichnung des OP als eine echte Machtdelegation (uma genuína delegação de Poder)“ (SOUZA 2002, S. 455-456).

Dass in der erwähnten Veröffentlichung von SOUZA (2000d) die Einflussmöglichkeit des Staates („*only the role of a co-ordinator*“) heruntergespielt wird, verdeutlichen z.B. die weiter oben wiedergegebenen Argumentationen von SANTOS (2002, S. 528) und von MARQUETTI (2008, S. 37f). Nicht weniger fraglich ist auch die Bezeichnung des OP als eine „*Machtdelegation*“ (s.o.). SOUZA hat sich zum Teil in einem seiner aktuellsten Bücher selbst kritisiert, indem er erkennt, dass er *voreilig* den OP von Porto Alegre als ein Fallbeispiel von „delegierter Macht“ („*um caso de delegação de poder*“) klassifiziert hatte. Wörtlich heißt es dort:

„Zurzeit scheint diese [Klassifikation] ein wenig übertrieben zu sein. Sicher ist es, den OP als ein spezielles, gut funktionierendes Modell von Partnerschaft (um tipo particularmente arrojado de Parceria) zu klassifizieren“ (SOUZA 2006a, S. 345).

Im Vergleich zu vielen anderen OP-Forschern vertritt SOUZA eine eher vorsichtige Position. Vor allem in Bezug auf den Einfluss von Regierungsmitarbeitern auf die Abwicklung des OP-Prozesses nimmt er ansonsten eine eher skeptische Position

⁹²⁴ Vgl. z.B. BAIERLE (1994, S. 12); FARIA (2002, S. 68); SOUZA (2000d, S. 197, 2002, S. 447 u. 2006, S. 250).

⁹²⁵ Des Weiteren wurde von SOUZA ebenfalls angenommen, dass der Bürgerhaushalt von Porto Alegre „nicht nur zu der Verminderung von Abhängigkeit der Armen zu bestehenden klientelistischen Strukturen beitragen kann, sondern auch zum Empowerment der Nachbarschaftsorganisationen und der Zivilgesellschaft als Ganzes führen würde“ (SOUZA 2000d, S. 197f).

ein, nicht zuletzt, weil er sich sehr stark an den theoretischen Überlegungen von Cornelius Castoriadis orientiert. In seiner Veröffentlichung aus dem Jahr 2006 hat er festgestellt, dass bei der Abwicklung des OP-Prozesses „*der Staat sicherlich den dominierenden Pol darstellt*“ (SOUZA 2006a, S. 253). D. h. hier hat SOUZA doch erkannt, dass die Mitarbeiter der Regierung mehr Einfluss auf die Abwicklung des OP haben, als er selbst früher angenommen hatte. Somit korrigiert er zum Teil diejenige Auffassung (in Bezug auf die Rolle des Staates), welche er früher (SOUZA 2002, S. 455f) vertreten hat.

Trotz Korrektur seiner früheren vorschnellen Stellungnahmen behauptet SOUZA in anderen Passagen seines Buches aus dem Jahr 2006 weiterhin, dass bei der Abwicklung des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre die Armen im Allgemeinen diejenigen seien, die „*den Ton der Musik vorgeben*“ (SOUZA 2006a, S. 189). Ihm zufolge machen die Armen die Mehrheit der Bevölkerung aus und partizipieren beim Bürgerhaushalt (proportional) mehr als die Angehörigen der sozialen Mittelschicht (vgl. ebd.). Bei diesen Argumentationsmustern folgt SOUZA auch den Darlegungen und Auffassungen von ABERS (2000). In dieser Art von Darlegungen wird *Quantität* mit *Qualität* zusammen vermengt und so getan, als handele es sich dabei um Merkmale, die direkt miteinander korrelieren und sich gegenseitig (und nach einer gewissen *Proportionalität*⁹²⁶) positiv ergänzen. Dabei wird übersehen, dass die reine Tatsache, dass die Armen in den Versammlungen des OP die Mehrheit ausmachen, nicht unbedingt bedeutet, dass die Politik zugunsten ihrer Anliegen verändert wird. Bei solchen Darlegungen wird die bestehende *Machtasymmetrie* zwischen den sozialen Gruppen – und damit auch die daraus entstandenen unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten – ignoriert⁹²⁷.

Darüber hinaus blieb SOUZA (2006a) weiterhin bei der Überzeugung, dass

„*in Porto Alegre, zumindest bis 2004, 100 Prozent der Kommunalinvestitionen der Kontrolle der partizipativen OP-Instanzen unterworfen waren*“ (ebd., S. 250).

Damit bleibt SOUZA weiterhin bei einer – aus der Sicht des Verfassers – nicht haltbaren Annahme, die nicht nur zu einer gravierenden Verallgemeinerung führt, sondern (und nicht zuletzt) auch als Grundlage für die oben dekonstruierte *These der Inversion von Prioritäten*, die hier nochmals mit folgendem Zitat veranschaulicht wird:

„*Nun, da die Gesamtheit der öffentlichen, kommunalen Investitionsressourcen von den Bürgern (coletividades) bestimmt wird, und wenn der Großteil dieser Bürger aus dem Sektor der „Nichthabenden“ (despossuídos) stammt, dann führt der OP zu einer Umkehrung der Logik der Hierarchisierung der sozialen Interessen*“ (LÜCHMANN 2002, S. 179)⁹²⁸.

⁹²⁶ Nach dem Motto: Je mehr Arme partizipieren, desto mehr politische Maßnahmen können in ihrem Sinne in die Tat umgesetzt werden.

⁹²⁷ Zur Frage der Machtasymmetrie bzw. der unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten innerhalb des OP-Prozesses siehe z.B. CIDADE (2010, S. 1).

⁹²⁸ Freie Übersetzung des Verf. Die These der Inversion von Prioritäten erscheint hier nur implizit, in Form eines der Deutungsmuster des OP-Diskurses: D. h. es wird dabei angedeutet, dass in der Kommunalpolitik von Porto Alegre die Interessen der unterprivilegierten sozialen Gruppen (vermittels des OP) bevorzugt behandelt werden.

Damit wird eine weitere bedeutende *Schwachstelle* der übrigen OP-Literatur, bzw. von den Arbeiten der Verfechter des „partizipativen“/„deliberativen“ Verständnisses der Demokratie beleuchtet und zugleich auch auf ein Problem hingewiesen, das auch negative Konsequenzen für die OP-Forschung hat. Dieses Problem liegt darin, dass dabei nicht selten bestehenden *Deutungsmustern* einfach gefolgt wird und diese auch weitergegeben werden – eben als eine Art von „*Muster der Unhinterfragbarkeit*“ (s.o.). Diese Deutungsmuster bestimmen mitunter den Ausgangspunkt für die Durchführung von Forschung über den OP hinaus, und zwar unabhängig von der Tatsache, dass viele von diesen weit davon entfernt sind, die Realität auch nur annähernd zu beschreiben. Die Veröffentlichung von FARIA (2005) liefert diesbezüglich ein klares Beispiel. Diese Autorin stellt sich als zentrale Aufgabe die Untersuchung von Partizipationsprozessen auf der Ebene des Bundeslandes Rio Grande do Sul. Dabei verwendet sie Annahmen aus der OP-Literatur zum Fall des OP von Porto Alegre und (darauf basierend) formuliert sie ihre Forschungsziele (siehe ebd. S. 145f). Das heißt: Was in der Literatur über den OP von Porto Alegre bereits behauptet wurde, wird dabei nicht mehr hinterfragt. Im Gegenteil wird dies unkritisch als gegeben angenommen. Ähnliches lässt sich auch in anderen Veröffentlichungen feststellen (vgl. z.B. SCHNEIDER & GOLDFRANK 2006, S. 271 u. 275)⁹²⁹.

Vor diesem Hintergrund ist es auch kein Zufall, dass manche Veröffentlichungen zum OP dieselbe Deutung wie in obigem Zitat von LÜCHMANN (2002, S. 179) sogar direkt in ihrem Titel tragen: So wurde beispielweise ein Artikel von Boaventura de Sousa Santos aus dem Jahr 1998 folgendermaßen betitelt: „*Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy*“ (SANTOS 1998); ähnlich heißt auch ein relativ aktueller Sammelband von MARQUETTI & CAMPOS (2008): „*Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de experiências de orçamento participativo*“⁹³⁰. In solchen Fällen wird der „Raum“ für andere Perspektiven deutlich eingeschränkt. Von Beginn an wird angenommen, dass der OP u.a. „*Umverteilungseffekte*“ erzeuge.

Dieses Problem ist selbstverständlich auch auf andere analytische Zusammenhänge übertragbar, wie eben auf die (noch nicht geklärte) Frage der realen Einflussmöglichkeiten der Bürger auf die Vertreter des Staates (und umgekehrt) im Zusammenhang mit der Abwicklung des OP-Prozesses bzw. der Finanzausgaben von Porto Alegre. Was in diesem Zusammenhang bleibt, sind Behauptungen über eine vermeintliche Übertragung von Macht an die Bürger, Behauptungen, die jedoch durch empirisch erhobene Daten nicht bestätigt werden können. Für MARQUETTI (2003, S. 134) z.B. sind die armen Bevölkerungsgruppen von Porto Alegre die „neuen Eigentümer der Macht“ („*os novos donos do poder*“). Die Beweise dafür seien allein schon die Tatsache, dass die Armen von Porto Alegre proportional den größten Anteil an den partizipativen Gremien und Veranstaltungen des OP ausmachen (ebd.,

⁹²⁹ SCHNEIDER & GOLDFRANK (2006) orientieren sich in ihrer Arbeit zwar an der Perspektive des Institutionalismus (für einen Überblick darüber und speziell über den Ansatz des Neoinstitutionalismus siehe z.B. ZIMMERMANN 2004, S. 12f) ihre Herangehensweise führt anscheinend jedoch zu keinen anderen Ergebnissen als denjenigen der übrigen OP-Literatur. Die dabei verfolgte *story line* bleibt praktisch dieselbe wie die der weiter oben bereits kritisch kommentierten OP-Literatur.

⁹³⁰ „Partizipative Demokratie und Umverteilung: Analyse von Erfahrungen mit Bürgerhaushalten“

S. 135). Damit begeht er denselben Fehler wie SOUZA (2006a, S. 189) und ABERS (2000): nämlich die Gleichsetzung von *Anwesenheit* in OP-Veranstaltungen mit *Einflussnahme* auf die politische Tagesordnung.

Die (Ohn)Macht der Bürger in der Wirklichkeit

Nachfolgend werden einige empirische Daten präsentiert, die dazu beitragen sollen, die oben dargelegten Argumentationen weiter zu untermauern⁹³¹.

Es gibt eine Reihe von Anzeichen und Informationen, die dagegen sprechen, dass die im OP beteiligten Bürger über 100% der Investitionsausgaben von Porto Alegre entscheiden. Tatsache ist, dass der Jahresinvestitionsplan der Regierung von Porto Alegre mit den Vertretern der Bevölkerung im Beirat des Orçamento Participativo (COP) diskutiert und sogar von diesen Bürgervertretern unterschrieben wird, bevor der Bürgermeister den Plan dem Gemeinderat vorstellt⁹³².

Doch mit den Bürgern über die kommunalen Ausgaben zu diskutieren, bedeutet noch nicht, dass die Bürger die letzte Entscheidung über diese Ausgaben treffen. Und wenn die Bürger über ihre Prioritäten abstimmen bzw. ihre bevorzugten Bereiche benennen, in denen die Stadtverwaltung mehr Gelder investieren sollte, bedeutet dies ebenfalls nicht, dass der „normale“ Bürger darüber entscheidet, wie viel Geld für seine bevorzugten Themen zur Verfügung gestellt wird. Im Rahmen der OP-Veranstaltungen werden oft sehr lebendige und heftige Diskussionen darüber geführt, wie und wo die knappen finanziellen Ressourcen, welche die Regierung für bestimmte Themen bereitstellt (z. B. für das Thema Sozialwohnungsbau), verwendet werden sollen; viel zu selten wird jedoch inhaltlich diskutiert, warum die Ressourcen für dieses Thema tatsächlich knapp sind.

Auch wenn die Vertreter der Regierung formell kein Stimmrecht beim Abstimmungsprozess im COP haben, bedeutet das nicht, dass sie keinen Einfluss bei der Abwicklung des Prozesses ausüben. Im Gegenteil ist dieser Einfluss – wie oben argumentiert und wie selbst MARQUETTI (2008) hervorgehoben hat – erheblich.

Insofern ist die Übereinstimmung zwischen dem Diskurs über den OP als eine autonome Institution (DEM HAB 2009, S. 48) und der Wirklichkeit gering. Im Diskurs dient der OP als Instrument einer Übertragung von Entscheidungsmacht von der Regierung auf den Bürger, wobei der COP die wichtigste Entscheidungsinstanz des OP sein sollte; in der Wirklichkeit aber bestimmt die Regierung mit der Zustimmung des Parlaments weiterhin das Geschehen in der Politik. In der Tat spielt der COP bei der Finanzplanung von Porto Alegre allenfalls eine Nebenrolle als Beratungsorgan und nicht zuletzt auch bei der Legitimation der von der Regierung eingeschlagenen

⁹³¹ In diesem Abschnitt werden einige Überlegungen des Autors, die bereits in MORORÓ (2011b, S. 34f) präsentiert wurden, dargestellt. Einige der dort vorgestellten Forschungsergebnisse werden hier zum Teil wiedergegeben und ggf. weiterentwickelt. Dasselbe gilt auch für einige Forschungsergebnisse, die in MORORÓ (2011a) präsentiert wurden.

⁹³² Insofern können die vorab geführten Diskussionen und Abstimmungen mit den Vertretern der Bevölkerung beim COP zwar zu mehr Transparenz und Legitimität bei der Planung der Kommunalausgaben führen. Andererseits ist aber auch bekannt, dass die Diskussionen über die Jahresinvestitionen von Porto Alegre keinesfalls ausschließlich im COP stattfinden. Auch der Gemeinderat spielt bei der Gestaltung der Finanzpolitik eine wichtige Rolle.

Politik. Von einer wirklichen effektiven Machtübertragung kann dabei nicht die Rede sein – jedenfalls nicht im Zusammenhang mit der Genehmigung der bedeutendsten städtebaulichen Investitionsmaßnahmen, die in Porto Alegre geplant und realisiert werden.

Es gibt außerdem weitere wichtige Hinweise darauf, dass die Investitionen nach Themen (und das betrifft mindestens 75% der Gesamtinvestitionen, vgl. D. SILVA 2004) nicht mit den Prioritäten der Bürger, die am OP teilnehmen, konform gehen. Tabelle 9 zeigt z.B., dass im Zeitraum 1991-2000 die Bereiche Stadthygiene und Straßenbefestigung den größten Teil der Finanzmittel der Stadt Porto Alegre beanspruchten. Insgesamt wurden fast dreimal so viele Finanzmittel im Bereich Stadthygiene investiert wie im Bereich Sozialwohnungsbau. Diese Tatsache widerspricht eindeutig der Reihenfolge der Prioritäten, welche die Bürger im Rahmen der Diskussionen im OP-Prozess gesetzt haben, wie z.B. in Tabelle 10 zu sehen ist.

Tabelle 9: Gesamte öffentliche Investitionen der Kommune Porto Alegre im Zeitraum 1991-2000 und im Jahr 2003

Themen	Millionen R\$*			
	1991-2000 ^a	Anteil (%)	2003 ^b	Anteil (%)
Stadthygiene	945.870	37	56.386	31
Straßenbefestigung	529.741	21	45.593	25
Sozialwohnungsbau	348.130	14	37.287	21
Sonstige	724.258	28	42.434	23
Gesamt	2.547.999	100	181.700**	100

* Berechnungen nach den Jahresinvestitionsplänen, die für OP-Zwecke erstellt werden.
** Ca. 14% der gesamten Jahresausgaben von rund R\$ 1,3 Mrd. R\$ im Jahr 2003

Quelle: (a) SILVA (2004, S. 129ff) (b) eigene Zusammenstellung nach PMPA (o.J.): „OP. Plano de investimentos e serviços 2003“.

Tabelle 10: Reihenfolge der Prioritäten der Bürger im Zeitraum 1992-2006

Themen	Jahr															
	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	
Stadthygiene	1	1	3	3	2	3	3	1		3	-	6	-	-	-	
Sozialwohnungsbau		3	1	2	3	1	2	3	1	2	1	1	1	1	1	
Straßenbefestigung	3	2	2	1	1	2	1	2	2	1	3	3		3		
Erziehung	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	3	2	2	
Gesundheit	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	3	
Soziales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	

Quelle: Modifiziert nach BAIERLE (2007, S. 10)

Die Zusammenstellung von Informationen speziell für das Jahr 2003 zeigt ebenfalls, dass sich die getätigten Ausgaben der Kommune in jenem Jahr nicht in Übereinstimmung mit den von den Bürgern gewählten Prioritäten befinden. Die erste Priorität der Bürger für 2003 war – wie gewöhnlich – Sozialwohnungsbau (Tab. 10). Dennoch plante die Regierung weiterhin viel mehr finanzielle Ressourcen für den Themenbereich ‚Stadthygiene‘ ein. Für diesen Bereich wurden z.B. 31% aller Investitionen von 2003 geplant. Gemäß dem Ranking der Prioritäten steht Stadthygiene im Jahr 2003 auf Position 6 und sollte daher (nach dem OP-Prozedere) nicht so viele Investitionen bekommen. Immerhin wurden 25% der zur Verfügung stehenden Investitionsmittel für das Thema Wohnung geplant. Damit blieb dieses (gemessen an den geplanten Ausgaben) an dritter Stelle nach Stadthygiene und

Straßenbefestigung. Die Prioritäten der Bürger spiegeln sich in den OP-Investitionsplänen nicht sehr genau wider, dennoch lässt sich zwischen beiden eine gewisse Korrelation feststellen.

Berücksichtigt man jedoch die gesamten Ausgaben der Kommune Porto Alegre entsprechend ihrer Funktionen⁹³³ – d.h. nicht nur Ausgaben mit den neuen Investitionen, sondern inklusive Personal- und Erhaltungskosten –, so lässt sich feststellen, dass seit Mitte der 1980er Jahre die Kommunalausgaben in der Funktion „Wohnen“ praktisch konstant geblieben sind (Tab. 11). Daraus lassen sich zweierlei Schlussfolgerungen ziehen: a) Die Funktion Wohnen wurde im Laufe der Zeit gegenüber anderen Funktionen stark benachteiligt und b), trotz Existenz des OP in Porto Alegre und trotz der Prioritätensetzung auf das Thema Wohnen seitens der Bürger im Rahmen des OP, hat keine tatsächliche Verschiebung finanzieller Mittel zugunsten dieses Themenbereiches stattgefunden.

In der Tat gab es – wie Tabelle 11 zeigt – in den 1990er Jahren zwar starke Verschiebungen der Ausgaben hin zu den Funktionen Erziehung und Gesundheit. Dies jedoch lässt sich nicht auf OP-Prozesse zurückführen, denn diese Themen stehen selten an erster Stelle der *OP-Prioritätenliste*. Vielmehr sind diese Verschiebungen auf *institutionelle und normative* Veränderungen auf der nationalstaatlichen Ebene zurückzuführen, indem beispielsweise Gesetze, die im Zuge des Re-Demokratisierungsprozesses erlassen wurden, die Kommunen verpflichten, einen Mindestanteil der Steuereinnahmen in diese Funktionen zu investieren. Der hier beschriebene spezifische Fall zeugt von einer gewissen Ohnmacht der Bürger gegenüber den in Porto Alegre etablierten Institutionen und den Strukturen der Ausgabenpolitik. Zugleich sprechen diese Informationen auch gegen die These von MARQUETTI (2003 u 2008), die Stadtverwaltung von Porto Alegre sei in den 1990er Jahren einem radikalen Transformationsprozess unterworfen gewesen (s.o.).

Was die Angaben der Tabellen 9 und 11 anbelangt lässt sich an dieser Stelle noch feststellen, dass die Zahlen der zwei unterschiedlichen Informationsquellen (d.h. dem OP-Investitionsplan und dem Finanzministerium *resp. Secretaria da Fazenda*⁹³⁴) nicht übereinstimmen. Die Zahlen der *Secretaria da Fazenda* müssen offengelegt werden und sie gelten außerdem als offizielle Quelle des Rechnungswesens der Kommune. Die Informationen der *Secretaria da Fazenda* sind daher jedenfalls zuverlässiger als die des OP-Investitionsplans. Letztgenannter Plan ist weder juristisch noch politisch bindend und wird, wie HILGERT (2005, S. 87) gezeigt hat, von der Regierung nicht genau befolgt. Vieles von dem, was darin vorgesehen war, wurde dieser Autorin zufolge nicht realisiert (vgl. ebd. S. 87).

⁹³³ In der Begrifflichkeit der staatlichen Finanzpolitik in Brasilien sind die öffentlichen Ausgaben nach Funktionen (Erziehung, Städtebau, Wohnen, etc.) gegliedert. Dazu kommen auch Unterteilungen in Subfunktionen, Aktivitäten, Programme, Projekte etc.

⁹³⁴ Letztere ist die eigentliche Quelle der Informationen von MARQUETTI (2003, S. 153) und auch der anderen Informationen, die in Tabelle 11 dargestellt sind.

Tabelle 11: Gesamtausgaben der Kommune Porto Alegre nach Themenbereichen in unterschiedlichen Zeiträumen

Themenbereiche (Funktionen)	Zeiträume und %-Anteile der gesamten Ausgaben			
	1984-1988 ^a	1990-2000 ^a	2006-2009 ^b	2008 ^c
Erziehung	13,2	19,1	16,1	17,8
Kultur	0,6	1,3	1,3	1,2
Wohnen	3,7	3,7	3,4	2,4
Städtebau	8,4	7,1	3,6	2,6
Industrie, Handel, Dienstleistungen	1,1	1,3	0,7	0,7
Gesundheit	6,4	11,6	22,0	26,2
Stadthygiene	2	2,9	21,3	18,1
Zwischensumme	35,4	47	68,4	69,0
Andere	64,6	53	31,6	31,0
Gesamt	100	100	100	100(*)

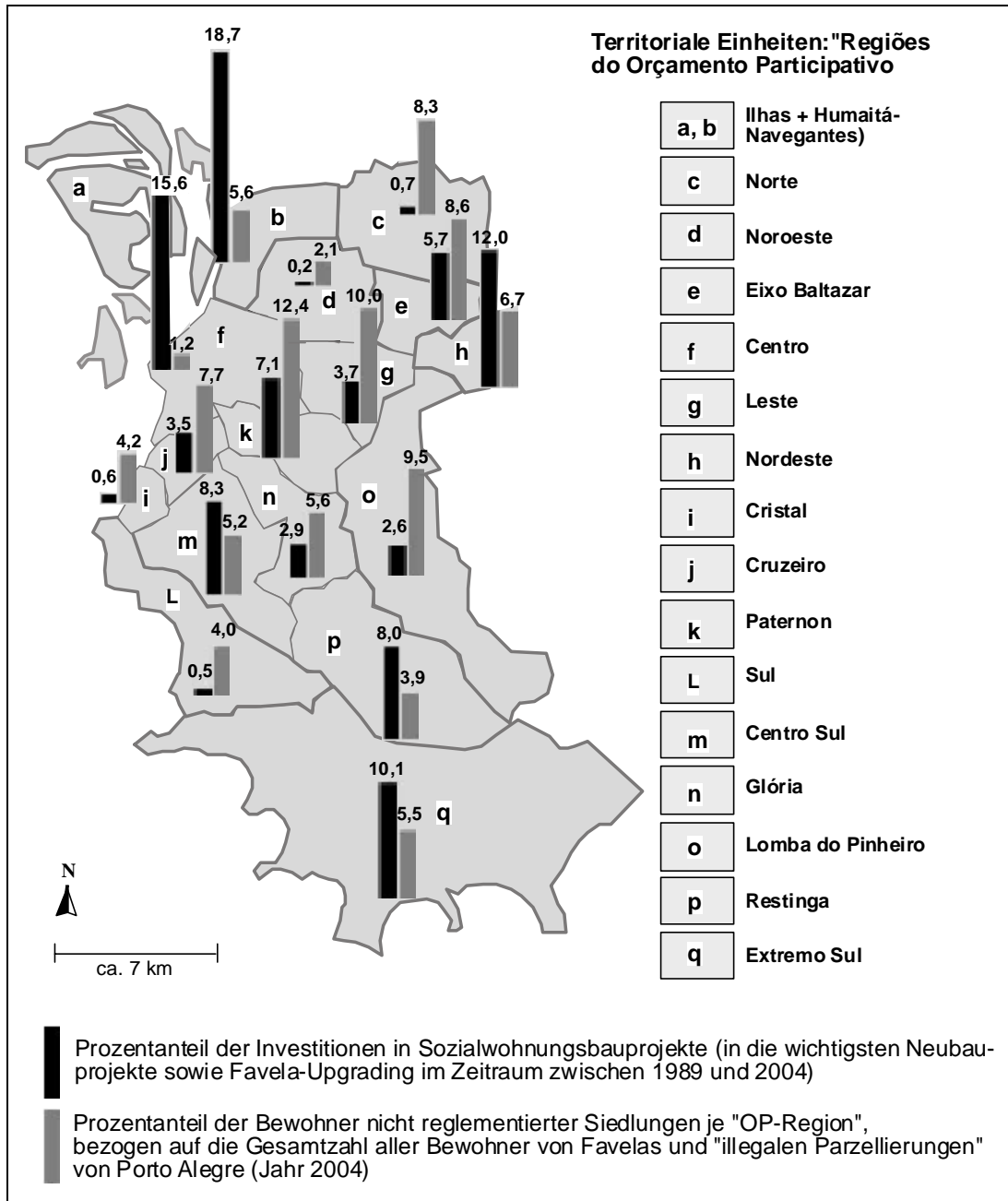
* Gesamtausgaben im Jahr 2008 = R\$ 2.783.530.295,22

Quelle: (a): getätigte Ausgaben (nach MARQUETTI 2003, S. 153); (b): geplante Ausgaben (eigene Berechnung nach PMPA: mehrere Jahre) (c): getätigte Ausgaben (eigene Berechnungen nach PMPA 2009, S. 15f).

Abgesehen von der Tatsache, dass die Informationen der OP-Jahresinvestitionspläne nicht mit den offiziellen Ausgaben der Regierung von Porto Alegre übereinstimmen, dienen die OP-Investitionspläne als Datengrundlage für viele OP-Forscher, beispielsweise zum Zweck der Berechnung der räumlichen Umverteilung von Investitionen in der Kommune (vgl. z.B. TARTARUGA 2003, SILVA 2004, HILGERT 2005 und nicht zuletzt auch MARQUETTI 2003). Dies ist ein weiteres Problem in Bezug auf die Glaubwürdigkeit mancher Aussagen aus der OP-Literatur, auf das an dieser Stelle jedoch nicht weiter eingegangen werden kann.

Da das Thema Sozialwohnungsbau eine der höchsten Prioritäten der Bürger im Rahmen des OP ist und dazu auch in der vorliegenden Arbeit als ein spezielles Fallbeispiel dargestellt wurde, hat der Verfasser die räumliche Verteilung der finanziellen Ausgaben der Stadtverwaltung in den wichtigsten Projekten des sozialen Wohnungsbaus im Zeitraum 1989-2004 kartiert und in Verbindung mit der Verteilung der Favelabewohner von Porto Alegre analysiert. Die graphische Darstellung dieser räumlichen Verteilung zeigt Abb. 30.

Abbildung 30: Verteilung der öffentlichen Investitionen in Projekten des sozialen Wohnungsbaus (nach „OP-Regionen“), im Verhältnis zum Anteil der Bewohner nicht reglementierter Siedlungen



Quelle: Eigene Kartierung nach Informationen von PMPA (2004) u. PMPA/DEM HAB (2004)

Diese Kartierung und die darin aufgenommenen Informationen sind komplementär zu anderen empirischen Informationen, die im Zusammenhang mit dem speziellen Fallbeispiel Nr. 3 zum Thema der Politik des sozialen Wohnungsbaus von Porto Alegre gesammelt und ausgewertet wurden (siehe Abschnitt 4.5.3). Auffällig ist dabei, dass die investierten finanziellen Ressourcen sehr stark auf nur wenige OP-Regionen konzentriert sind. Knapp 45% der kartierten Investitionen in Projekte des sozialen Wohnungsbaus konzentrieren sich z.B. in den drei Regionen Humaitá-Navegantes (b), Zentrum (f) und Extremo Sul (q). In dieser Kartierung wurden alle bedeutenden Projekte berücksichtigt, die im untersuchten Zeitraum von der Kommunalregierung realisiert wurden. Die Menge von finanziellen Ressourcen lässt

sich dabei anhand der Informationen der Stadtverwaltung nicht genau bestimmen. Dennoch zeigt die graphische Darstellung eine recht realistische (räumliche) Verteilung. Viele der kartierten Projekte wurden vom Verfasser besichtigt, in manchen wurden auch Interviews mit Bewohnern durchgeführt, wie z.B. bei dem Projekt Chapéu do Sol in der Region Extremo Sul und insbesondere auch im Rahmen des PIEC-Programms in der Region Humaitá-Navegantes (siehe dazu Abschnitt 4.5.3.2)⁹³⁵.

Auf den ersten Blick wirkt es etwas paradox, dass 15,6% aller berücksichtigten Ressourcen allein in der Region Zentrum investiert wurden – eine Region, die im Verhältnis zu den anderen fast frei von Favelas ist. Nur 1,2% der dort lebenden Bürger wohnt in Favelas, während in der Region Partenon über 12% in Favelas leben. Dieses Ungleichgewicht ist jedoch durchaus typisch für Brasilien. Favelas werden in der Regel zuerst in den zentralen und reichen Bereichen der Großstädte saniert oder eliminiert. Anhand der kartierten Informationen lässt sich feststellen, dass im Fall Porto Alegre eine Regel bestätigt wird, die für ganz Brasilien gilt. Auch hier lässt sich die Machtlosigkeit der im OP involvierten Bürger feststellen, denn auch in diesem Aspekt wurde die lokale Politik nicht wirklich verändert.

4.6.3.4. Schlussbemerkungen zum Fallbeispiel *Orçamento Participativo*

Die bisher präsentierte Darlegung zeigt, dass vieles von dem, was in der Literatur über den OP erwähnt wird, der Realität nicht entspricht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass zahlreiche Aussagen von Politikern und Interviewpartnern über den OP als gegeben akzeptiert und ungeprüft weitergegeben werden. Oft wird in Regierungsmitteilungen und Dokumenten der Stadtverwaltung von Porto Alegre, aber auch in der Literatur, über *OP-Effekte* berichtet, die bei genauerer Betrachtung gar keine OP-Effekte sein können.

In vielen Fällen reproduziert die OP-Literatur ein Mosaik von „*Mustern der Unhinterfragbarkeit*“ über ein Regierungsprogramm, das mehr Effekte bei der Erzeugung von Hoffnung auf eine gerechtere Gesellschaft produziert als tatsächliche reale Effekte bei der Transformation der gegebenen Gesellschaft. OP-Forscher waren bis dato nicht in der Lage, realistische Einschätzungen über dieses Programm zu liefern. Nicht selten werden Wunschvorstellungen (bzw. die *Ideenwelt* einer gerechteren Gesellschaft) mit der Realität verwechselt, wobei der Vermittler dieser Verwechslungen der OP-Mythos selbst ist – und zwar in verschiedener Hinsicht, denn er ist zugleich auch der Brückenbauer, Übersetzer und Botschafter dieser Verwechslung.

⁹³⁵ Im Fall des genannten Projektes Chapéu do Sol wurden Häuser für 589 arme Familien gebaut. Es handelt sich dabei um das wichtigste Sozialwohnungsbauprojekt, das innerhalb der letzten 20 Jahre in der Region Extremo Sul realisiert wurde. Dieses Projekt (abgeschlossen im Jahr 2000) wurde im Zusammenhang mit großen öffentlichen Investitionen entlang des östlichen Ufers des Lago Guaíba realisiert. Die dort getätigten öffentlichen Investitionen verfolgten vor allem das Ziel, die Strände als Freizeitgelände und Bademöglichkeit zu erschließen – in einer Region, die in den letzten Jahren auch von den Familien der Mittelschicht immer mehr als Wohngebiet gewählt wird und deswegen auch für den Immobilienmarkt immer attraktiver geworden ist. In der betroffenen Umgebung entstehen seit 2003 große Gated Communities für die finanzielle Elite von Porto Alegre, wobei das bereits erwähnte „Projekt Terra Ville“ (Abschnitt 4.5.1.2, siehe dort Abbildung13) das berühmteste davon ist.

Aus theoretischer Sicht ist zwar nicht auszuschließen, dass Mythen zur „Geburtsstätte möglicher Welten“ werden (VIEHOEVER 2003, S. 284), doch ab dem Moment, in dem der OP-Mythos von bestimmten politischen Parteien instrumentalisierbar wird, sind solche Möglichkeiten nicht mehr selbstverständlich. Hinweise auf politische Instrumentalisierung und Manipulationen des OP von Porto Alegre sind vielfältig und lassen sich u.a. selbst in der übrigen OP-Literatur finden. Die folgende Darlegung soll diese kritische Auffassung mit konkreten Beispielen weiter untermauern.

In einer wichtigen Publikation des Jahres 2002 hat der Soziologe Boaventura de Sousa Santos über eine Situation berichtet, in der deutlich gemacht wird, dass die Regierung von Porto Alegre ihre eigenen politischen Projekte beim OP präsentiert und die OP-Beiräte davon überzeugt, diese zu genehmigen – unabhängig davon, ob diese den Prioritäten der am OP-Prozess beteiligten Bürger entsprechen oder nicht. Spezifisch ging es dabei um die Frage der Akzeptanz von fünf großen Straßenbauprojekten bei den OP-Beiratsmitgliedern. SANTOS (2002) weist deutlich darauf hin, dass der damalige Bürgermeister (Tarso Genro)⁹³⁶ in der Lage gewesen sei, nicht nur die OP-Beiräte einzuschüchtern, sondern diese auch zu manipulieren. In einer kurzen Stellungnahme zu einer Rede, die Tarso Genro insbesondere an die OP-Beiratsmitglieder gerichtet hatte, schreibt SANTOS (2002) z.B.: „*In diesem Diskurs ist es nicht schwer, einen Subtext von Einschüchterung und von Manipulation zu identifizieren*“ (ebd. S. 532, Fn. 59).

Es ist eine Tatsache, dass die Exekutive von Porto Alegre die Zustimmung der im OP beteiligten *Lideranças* bzw. der OP-Beiräte für ihre politischen Großprojekte gesucht hat und diese dazu nutzte, um diesen Projekten mehr politische Legitimation zu verschaffen. Eine dieser Möglichkeiten war die Mobilisierung der im OP involvierten Bürger, um Druck gegenüber dem Gemeinderat auszuüben (vgl. z.B. SANTOS 2002, S. 503 sowie FEDOZZI 2001a, S. 153, Fn. 125)⁹³⁷. Dass es sich bei den großen Infrastrukturprojekten der Regierung um Projekte handelt, die mit der Prioritätensetzung der Bürger innerhalb des OP nichts zu tun haben, wird allerdings nicht immer klargestellt. In den vielen Stellungnahmen, Veröffentlichungen und Berichterstattungen der Stadtverwaltung wird vielmehr immer wieder betont, dass dies Errungenschaften der am OP-Prozess beteiligten Bürger seien⁹³⁸.

⁹³⁶ Tarso Genro war von 1993-1997 sowie von Januar 2001 bis April 2002 Bürgermeister von Porto Alegre.

⁹³⁷ Weitere Beispiele der Beeinflussung der Bürger durch die Regierung stellen auch FEDOZZI (2001a, S. 132f) oder SANTOS (2002, S. 466 u. 544) dar. In diesen Fällen ging es oft darum, die sozialen Bewegungen zu nutzen bzw. zu instrumentalisieren, um für bestimmte Projekte Druck auf das Parlament auszuüben. Auf der anderen Seite haben Vertreter der Exekutive gelegentlich direkt beim COP Druck ausgeübt, um die Zustimmung der COP-Beiräte für Projekte zu bekommen, die zuvor nicht primäres Interesse der im OP involvierten Bürger waren. Somit bleibt es ersichtlich, dass die Vertreter der Exekutive über vielfältige Möglichkeiten verfügen, politischen Einfluss an verschiedenen „Fronten“ auszuüben.

⁹³⁸ Siehe diesbezüglich z.B. GENRO (1999, S. 37); BARCELOS (2000, S. 8f); PMPA/SMF (2009, S. 39) und nicht zuletzt auch folgende Mitteilung der ehemaligen PT-Regierung aus Anlass der Einweihung eines Straßenbauprojektes in der zweiten Dezemberhälfte 2004: „Obra de duplicação da Juca Batista“ (http://www.portoalegre.rs.gov.br/noticias/ver_imprimir.asp?m1=26865; letzter Zugang: 09.08.2012). In diesem Fall handelt es sich eindeutig um ein von der Regierung gewolltes Projekt.

Die Tatsache, dass die am OP beteiligten Bürger bei wirklich großen Infrastrukturprojekten nicht wirklich entscheiden, sondern eher den von der Regierung vorgeschlagenen Maßnahmen politische Legitimität verleihen, wird von der großen Mehrheit der OP-Forscher ausgeklammert. Für die meisten gilt eher die Auffassung, die der oben erwähnte OP-Forscher Adalmir Marquetti in seinen Veröffentlichungen vertritt. Die Mehrheit der OP-Forscher bevorzugt (bewusst oder auch unbewusst) eher die Sprache des OP-Mythos, die Porto Alegre fast immer als eine *Ausnahme* darstellt – eine *Ausnahme* innerhalb einer Gesellschaft, die von Neoliberalismus geprägt sei. In der Sprache des Mythos wird Porto Alegre auch als eine Stadt dargestellt, deren arme Bürger (im Unterschied zu anderen Städten) mit politischer Entscheidungsmacht ausgestattet seien.

Die symbolische Deutung des OP als ein Instrument der Demokratisierung der Politik ist letztendlich das, was bei der Forschung, bei der Berichterstattung und in zahlreichen Kommentaren den Ton angibt. Darin liegt auch das Mobilisierungspotential des OP-Mythos: Er mobilisiert Forscher und zugleich auch die Bürger von Porto Alegre. Die Bürger haben nicht nur während der 1990er Jahre – quasi wie in einem „Ritual“, wie es z.B. SCHMIDT (2002) beschreibt – massenhaft partizipiert, sondern sie partizipieren massenhaft bis heute noch (vgl. PMPA/SMF 2009, S. 39).

Doch was die Bürger zur Partizipation motiviert, ist anscheinend mehr der Glaube an die Möglichkeit der Veränderung als eine tatsächliche Veränderung der Tagesordnung der Politik. D. SILVA (2004) z.B. gelangt im Rahmen ihrer Dissertation zu der Überzeugung, dass maximal 25% der jährlichen Investitionsmittel von Porto Alegre nach regionalen (und nicht nach thematischen) Kriterien entschieden werden. Diese 25% stellen SILVA zufolge Investitionsmaßnahmen dar, die von den am OP beteiligten Bürgern angefordert sind. Bei allen anderen Investitionsmaßnahmen, deren Kosten mit den restlichen 75% der finanziellen Ressourcen abgedeckt werden, handele es sich dagegen um Maßnahmen bzw. Projekte, die eher von der Regierung selbst konzipiert und vorgeschlagen wurden (SILVA 2004, S. 151-152). Somit widerspricht auch diese Autorin grundsätzlich der weit verbreiteten Behauptung, dass die am OP-Prozess beteiligten Bürger über 100% der Investitionsausgaben von Porto Alegre entscheiden würden.

Diese Befunde widersprechen auch der These der Inversion von Prioritäten. Die Autorin stellt beispielsweise fest, dass – ungeachtet der Tatsache, dass die *Administração Popular* die benachteiligten Bevölkerungsgruppen aus der Stadtperipherie zur zentralen Zielgruppe ihrer Investitionspolitik deklariert hatte –, die Mehrheit der investierten Ressourcen nicht in die von diesen Gruppen bewohnten Stadtbereiche von Porto Alegre floss (SILVA 2004, S. 160).

Hervorzuheben ist folgendes: Bis dato gibt es keine ausreichenden Daten und Informationen und auch keine Methodologie, die genau belegen könnten, dass die finanziellen Ausgaben der Stadtverwaltung von Porto Alegre vor allem nach sozialen Kriterien getätigt werden und dass dabei die Interessen der unterprivilegierten

Dennoch wird auf der Internetseite der Präfektur behauptet, dass es sich um eine „Errungenschaft der Bürgerschaft“ vermittels des OP“ handele („*Uma conquista da comunidade da região através do Orçamento Participativo*“).

sozialen Gruppen bevorzugt werden. SILVA (2004) konnte in ihrer Untersuchung nur die nach regionalen Kriterien getätigten Ausgaben als autonome Entscheidungen der involvierten Bürger klassifizieren. Für sie handelt es sich in diesen Fällen um einfache bzw. kleinere und punktuelle Investitionen, die auf die eine oder andere Weise quantifizierbar sind (vgl. ebd. S. 160).

Nicht von ungefähr handelt es sich genau um diese Art von Ausgaben, die Marquetti in seinen Veröffentlichungen aus den Jahren 2003 und 2008 kartieren konnte. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sind jedoch bei weitem nicht ausreichend, um die genaue Umverteilung der gesamten Investitionen von Porto Alegre zu erfassen. Die von Marquetti konstruierte These, dass die Investitionen in Porto Alegre mehrheitlich in den ärmeren peripheren Gegenden der Stadt getätigt wurden, basiert auf einer starken Verallgemeinerung, die jedoch keine zuverlässigen Aussagen dieser Art erlaubt. Deshalb muss die *Frage, WAS der OP-Prozess wirklich bewirkt – außer der Tatsache, dass er im Endeffekt der Politik der lokalen Regierung Legitimität verleiht – weitgehend offen bleiben. Jede pauschalisierende Aussage diesbezüglich erweist sich bei genauer Betrachtung als Spekulation. Gerade diese Marquettianische These der Inversion von Prioritäten ist eine solche Spekulation.*

Eines ist jedenfalls festzustellen: Beim OP bleiben die Grenzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit und zwischen Realität und Phantasie fließend. Diese Grenzen verschmelzen oft in der OP-Literatur – und zwar in gleichem Maße, wie auch viele Aussagen von Politikern und bestimmten Interviewpartnern ungeprüft als gegebene Tatsachen akzeptiert und reproduziert werden.

Die Suche nach einer Antwort darauf, *WAS der OP-Prozess wirklich bewirkt*, wird sicher noch viel seriöse Forschungsarbeit verlangen – nicht zuletzt, weil der OP-Mythos mehr denn je lebt. Zumindest für die aktuelle Regierung von Porto Alegre gilt es als Fakt, dass der OP „immer mehr Menschen“ anzieht und „immer mehr Baustellen“ befördert (siehe Abbildung 31).

Abbildung 31: Beispiel von Marketing über den OP von Porto Alegre



Quelle: PMPA (http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/pa001910-calendario_2010.pdf; letzter Zugang: 09.08.2012).
(Graphische Darstellung leicht verändert von R.M.).

Damit wird ein eindeutiger Hinweis darauf gegeben, dass die Diskurse und Mythen aus den 1990er Jahren in Porto Alegre weiterhin reproduziert werden. In der Tat ist diese Abbildung⁹³⁹ ein gutes Beispiel dafür, dass der *OP-Mythos* – trotz Regierungswechsel im Jahr 2005 – immer noch im und vom *OP-Diskurs* lebt (*und umgekehrt*). Solange kein Mensch das Gegenteil beweist, gilt das Gesagte (oder das Geschriebene). Dieser Mythos hat seine „Effekte“ („*OP-Effekte*“), und diese werden je nach politischer Einstellung und Interessenlage *anders genannt bzw. gedeutet*. In der Zeit der ehemaligen Regierung der „*Administração Popular*“ war z.B. die Rede von Umverteilungseffekten (s.o.). Heute ist die Rede (so auch die Deutung in der obigen Abbildung) von „*Effekten*“, die – zumindest aus der Sicht von Regierungsvertretern – *quantitativ „mehr“* repräsentieren, und dies sogar in doppelter Hinsicht: *Mehr Leute partizipieren* und *mehr Dienstleistungen werden der Bevölkerung geliefert*.

Dass es zurzeit in Porto Alegre auch Interpretationen (vor allem von Kommentatoren aus anderen politischen Lagern) gibt, die genau das Gegenteil behaupten (vgl. z.B. CIDADE 2010), ist gerade ein Beweis dafür, dass es sich dabei um einen *politischen*

⁹³⁹ Es handelt sich dabei um den Slogan, der in Porto Alegre im Jahr 2010 im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung verwendet wurde, um die Menschen zur Partizipation bei den Vorbereitungsrounds des Jahreskreises des OP 2010/2011 zu motivieren.

Diskurs (im Sinne von NONHOFF 2005) bzw. um einen *leeren Ort des imaginären Allgemeinen* handelt, dessen symbolische Besetzung konflikthaft verhandelt werden muss (vgl. ebd., S. 4)⁹⁴⁰.

Basierend auf den bisher präsentierten Daten, Informationen und Argumentationen lässt sich letztlich schließen, dass auch **die sekundäre Arbeitshypothese Nr. 5 weitgehend bestätigt wurde**. Je nach theoretischem Standpunkt lässt sich der OP als ein politischer Diskurs oder als ein Mythos verstehen. Bei einer Zusammenführung beider theoretischen Ansätze (Mythos- und Diskursforschung) lässt sich auf der analytischen Ebene annehmen, dass sich der OP-Mythos und der OP-Diskurs gegenseitig stützen. Betrachtet aus der Perspektive der Gouvernementalitätsforschung kann der OP des Weiteren als eine *Technology of Government* gesehen und analysiert werden. Als solche stellt der OP zugleich einen Bestandteil dessen dar, was in dieser Arbeit partizipative Gouvernementalität genannt wird. *Vor diesem multidisziplinären analytisch-theoretischen Hintergrund lässt sich der OP letztendlich als ein vielseitiger Mechanismus der demokratischen Stadtverwaltung verstehen*, wobei die geeignetste Kurzform für seine Bezeichnung vielleicht die eines *janusköpfigen Mechanismus* ist, denn er ermöglicht einerseits zwar die Beteiligung interessierter Bürger an der Diskussionen über die Verteilung der kommunalen Investitionen von Porto Alegre, andererseits dient er aber auch weitgehend der Legitimation der von der Regierung vorgeschlagenen Investitionsmaßnahmen – die weiterhin die Richtung der Politik und demzufolge auch die Richtung der Stadtentwicklung bestimmen – und, anders als in der OP-Literatur angenommen, nicht prioritär den Interessen der unterprivilegierten sozialen Gruppen dienen.

Hinzu kommt, dass viele der von der Regierung vorgeschlagenen und im OP legitimierten Investitionsmaßnahmen – wie z.B. die Projekte der III Perimetral, Juca Batista und selbst das Projekt PIEC – mit der Idee der Inversion von Prioritäten wenig zu tun haben. Es handelt sich dabei um Maßnahmen, die mehr Gemeinsamkeiten mit dem Ziel der Modernisierung einer kapitalistischen Stadt – im Sinne des Konzeptes der *growth machine* (Abschnitt 2.3.1) – haben, als tatsächlich mit einer Politik, die prioritär den kollektiven sozialen Interessen unterprivilegierter sozialer Gruppen folgt. Trotzdem wird diese Politik auf der lokalen Ebene von Porto Alegre durchaus demokratisch (und nicht zuletzt auch mit den Stimmen der OP-Beiratsmitglieder) legitimiert. Wird diese Art partizipativer Politik nicht mehr ernsthaft in Frage gestellt, besteht das Risiko, dass der gesellschaftliche Status quo – gerade durch die Partizipation derjenigen Gruppen, die ihn verändern wollen – paradoxerweise legitimiert und unverändert bleibt.

⁹⁴⁰ Dieses zuletzt angesprochene Thema kann an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden. Für weitere Hinweise über die (Re)Produktion neuer politischer Diskurse und die Beförderung von Mythen in Porto Alegre – nicht zuletzt auch in Assoziation mit dem Thema der Bürgerbeteiligung – siehe z.B. Abbildung 31 sowie Anhänge 6 und 7.

4.7. Interpretation der Ergebnisse: Einige Erklärungsversuche

„(...) zu sagen, eine Gesellschaft funktioniere, ist eine Banalität; aber zu sagen, alles in einer Gesellschaft funktioniere, ist eine Absurdität“ (C. Lévi-Strauss)⁹⁴¹.

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse aus den speziellen Fallbeispielen nochmals zusammenfassend dargestellt. Diese werden sowohl im Licht der in Kapitel 2 dargestellten Theorien als auch im Zusammenhang mit dem politischen und sozio-kulturellen Kontext Brasiliens interpretiert⁹⁴².

Im Rahmen der folgenden Darstellung soll eine Brücke zwischen den zentralen Forschungsergebnissen und den sekundären Arbeitshypothesen dieser Dissertation aufgebaut werden. Im Hinblick auf die Beantwortung noch offener Fragen werden im Folgenden auch Zusammenhänge zwischen den empirischen Ergebnissen und den in Kapitel 1 formulierten Forschungsfragen hergestellt.

Im Fallbeispiel Nr. 1 (Abschnitt 4.5.1) wurde u.a. aufgezeigt, dass der CMDUA – eine der bedeutendsten Institutionen der partizipativen Entscheidungsfindung in der Kommunalplanungspolitik von Porto Alegre – im Gegensatz zu dem, was Angehörige des Mainstreams der direkten Demokratie erwarten, ganz offensichtlich *nicht der Stärkung der Interessen der politisch unterrepräsentierten sozialen Gruppen dient*. Ganz im Gegenteil trägt der CMDUA eher dazu bei, dass die Position derjenigen gesellschaftlichen Gruppen, die im Rahmen der repräsentativen Demokratie ohnehin einflussreich und gut repräsentiert sind, weiter verbessert wird (sekundäre Arbeitshypothese 1)⁹⁴³. Diese spezifische Annahme ließ sich nicht nur im Verlauf des Abschnittes 4.5.1 sondern auch im Rahmen der Untersuchungen zur Novellierung des Stadtentwicklungsplanes von Porto Alegre untermauern (Fallbeispiel Nr. 4, Abschnitt 4.5.4). Dabei wurde dargelegt, dass gut organisierte Gruppen der lokalen Gesellschaft und insbesondere Vertreter mancher Wirtschaftsbereiche – wie die der Immobilien- und Bauunternehmer – in den meisten Fällen ihre Interessen effektiver durchsetzen als die Vertreter der „normalen“ Bewohner von Porto Alegre, die an diesem Novellierungsprozess beteiligt waren.

Diese Asymmetrie zwischen den gesellschaftlichen Gruppen lässt sich sowohl bei den politischen Verhandlungen innerhalb der traditionellen Institutionen der repräsentativen Demokratie (z.B. Gemeinderat) als auch bei den Auseinandersetzungen im Rahmen der progressiveren Gremien und weiteren demokratischen Plattformen – in denen ebenfalls Verfahren der direkten Demokratie angewandt werden⁹⁴⁴ – beobachten. Im empirischen Fallbeispiel Nr. 4 wurde des Weiteren gezeigt, dass bestimmte Verfahren der direkten Demokratie nicht immer zu

⁹⁴¹ Zitiert in CASTORIADIS (1984, S. 233).

⁹⁴² In die folgende Abhandlung fließt auch das Kontextwissen ein, das der Verfasser im Verlauf seiner empirischen Untersuchungen erworben hat.

⁹⁴³ Für Einzelheiten zu allen fünf sekundären Arbeitshypothesen und zur zentralen Arbeitshypothese dieser Dissertation siehe Abschnitt 1.2.1.

⁹⁴⁴ Als Beispiel dieser demokratischen Gremien und Plattformen gelten der CMDUA selbst, aber auch öffentliche Anhörungen, Fachkonferenzen und Stadtkongresse (siehe z.B. Unterkapitel 4.4).

mehr Transparenz und auch nicht unbedingt zu mehr Demokratisierung der lokalen Politik führen. Im Gegenteil fungieren sie mitunter als manipulierbare Instrumente, die in extremen Fällen von dominierenden Interessengruppen stark missbraucht werden⁹⁴⁵. Anders als solche Fälle von Manipulation der Bürger durch (scheinbar) direkt-demokratische Abstimmungsverfahren haben (paradoxiertweise) traditionelle, konsultative Verfahren der repräsentativen Demokratie gerade zu mehr Transparenz in der Planungspolitik von Porto Alegre geführt (sekundäre Arbeitshypothese Nr. 4). Grund hierfür war die Tatsache, dass diese traditionellen Verfahren mehr Raum für offene Debatten und einen besseren Ausgleich von politischen Interessen ermöglicht haben (ausführlich dazu Abschnitt 4.5.4).

Auch die Untersuchungen im Rahmen des Fallbeispiels Nr. 3 zur Frage der Bürgerbeteiligung bei Maßnahmen im Bereich des Sozialwohnungsbaus und zur Bekämpfung von Missständen wie Wohnungsnot und „Illegalität“ (Bau von Wohnungen in nicht reglementierten Arealen) haben u.a. *zwei wichtige Ergebnisse* gebracht, die *einerseits* auf die Ineffizienz der Politik der Kommunalregierung bei der Bekämpfung von Missständen im Wohnungsbausektor verweisen und *andererseits* die Grenzen der in Porto Alegre angewandten Beteiligungsverfahren aufzeigen.

Was die Bemühungen zur Bekämpfung von Wohnungsnot und „Illegalität“ anbelangt, ließ sich im Rahmen der Untersuchungen feststellen, dass die Wohnungsbaupolitik der Kommunalregierung sowohl in den 1990er Jahren als auch im neuen Jahrhundert extrem ineffizient geblieben ist: Noch heute sind die Frage der „Illegalität“ der Wohnverhältnisse und das Problem der Wohnungsknappheit (wovon insbesondere die Angehörigen der unteren sozialen Schichten betroffen sind) in Porto Alegre (und in ganz Brasilien) brandaktuell. Darüber wird zwar viel und oft diskutiert, doch sowohl die Wunschvorstellungen der Bürger als auch die wenigen Projekte, die aus den Debatten entstehen, werden (wenn überhaupt) nur sehr zögerlich in die Tat umgesetzt⁹⁴⁶. Zudem können die aktuellsten und bedeutendsten Projekte der Slum-Sanierung kaum als Teil einer zielgerichteten Sozialwohnungsbaupolitik bezeichnet werden, sondern eher als Teil einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik, die offensichtlich nicht die Bekämpfung der Problemursachen, sondern vielmehr die Modernisierung der Stadt in den Vordergrund stellt.

In Bezug auf die oben angesprochenen „Grenzen“ der Beteiligungsverfahren lässt sich u.a. feststellen, dass Bürgerbeteiligung in Porto Alegre nicht dazu führt, dass die Regierungspolitik im Sinne der involvierten Bürger aus der sozialen Unterschicht inhaltlich verändert wird. Fakt ist, dass Angehörige dieser Schicht sehr oft bereits in der Planungsphase der Projekte intensiv in die Debatten involviert sind. In der Regel betreiben Regierungsmitarbeiter dabei eine effektive Öffentlichkeitsarbeit, in deren Rahmen der Eindruck erweckt wird – sowohl in der breiten Öffentlichkeit wie auch bei den betroffenen Bevölkerungsgruppen –, dass die geplanten städtebaulichen Maßnahmen in erster Linie den Bedürfnissen der direkt betroffenen Bürger dienen

⁹⁴⁵ Als krasses Beispiel hierfür dienen die Ereignisse, die bei der öffentlichen Anhörung vom 26. Mai 2007 stattgefunden haben (siehe Abschnitt 4.5.4.1).

⁹⁴⁶ Hier handelt es sich um ein Phänomen, das auch in anderen brasilianischen Metropolen wie z.B. Belo Horizonte zu beobachten ist (vgl. dazu z.B. LOPES & RIZEK 2006 sowie OLIVEIRA 2007).

und in diesem Sinne entwickelt wurden. Diese Art von Öffentlichkeitsarbeit war insbesondere im Fall des untersuchten PIEC-Programms (Fallbeispiel Nr. 3) deutlich festzustellen. In erster Linie dient dieses Projekt jedoch der Revitalisierung eines für die Wirtschaft wichtigen, strategischen Teilbereiches von Porto Alegre und – im Gegensatz zu dem, was die Stadtverwaltung in ihrer Öffentlichkeitsarbeit suggeriert – nicht der Durchführung einer sozial orientierten Wohnungsbaupolitik. Die Sanierung der dort existierenden Slums fungiert somit als „Mittel zum Zweck“: D.h., sie dient der Ankurbelung der lokalen Wirtschaft, indem z.B. die wirtschaftlichen Aktivitäten in einer spezifischen Branche (Bausektor) intensiviert werden, aber nicht wirklich der Bekämpfung von Wohnungsnot und schon gar nicht der Beseitigung der Ursachen von Armut und sozial-räumlicher Segregation.

Dessen ungeachtet sind sowohl PIEC wie auch andere untersuchte Projekte ähnlicher Art in Porto Alegre wohl politisch legitimiert und werden (wie bereits erwähnt) zum Teil sogar von den direkt betroffenen Bürgern mitgetragen, nicht zuletzt weil sie bei den Diskussionen aktiv einbezogen werden (mehr dazu unten). Demzufolge sind ernstzunehmende Widerstände gegen diese Art von Projekten in Porto Alegre in der Regel nicht vorhanden⁹⁴⁷.

Im speziellen Fall des PIEC-Programms äußerten die Betroffenen bei den geführten Interviews zwar Kritik, doch diese beschränkte sich meist auf Details, die erst im Rahmen der Projektausführung festgestellt wurden – z.B. auf die nicht zufriedenstellende Größe der neu gebauten Wohnungen, auf die Langwierigkeit der Durchführung einzelner Projektphasen oder auf das Fehlen von Kindergartenplätzen etc. (vgl. Abschnitt 4.5.3.2). Die Kritik aber richtete sich nicht auf inhaltliche Fragen des gesamten Programms und schon gar nicht auf seine (*nicht artikulierten*⁹⁴⁸ und gegenüber der Bevölkerung verschleierte) realen Ziele und dessen eventuelle *negative Auswirkungen* für die lokalen Bewohner. Eine wirtschaftliche Aufwertung dieser Randbereiche der Städte setzt oft einen Gentrifikationsprozess in Gang. Damit

⁹⁴⁷ Eine Ausnahme stellt das Projekt „Pontal do Estaleiro“ dar. Im Rahmen von Investitionsmaßnahmen zur Revitalisierung eines Stadtteils in privilegierter Lage (am Ufer des Guaíba) wollte die Stadtverwaltung im Jahr 2009 neben anderen Nutzungsarten auch Wohnräume für gehobene soziale Schichten gesetzlich erlauben. Dabei gab es Widerstand in der Bevölkerung. Durch ein Plebiszit (*Consulta Popular*) sprach sich die Bürgerschaft am 23. August 2009 gegen diese Art von elitärer und exklusiver Nutzung in den betroffenen Teilbereichen aus. Da das von der Regierung organisierte Plebiszit jedoch ausschließlich die Frage des Wohnraums umfasste, läuft die Revitalisierung (und „*Elitisierung*“) des Uferbereiches durch private Investitionen für andere gehobene Dienstleistungsbereiche (Hotels, Einkaufszentren, Yachthafen etc.) ungehindert weiter und zwar eher konform mit den Interessen der großen Immobilieninvestoren. Fragen über die Art und Weise der Erschließung des Guaíbaufers (z.B. ob die Bürger die freistehenden Areale lieber bevorzugt als öffentliche Plätze nutzen wollen, oder ob diese eventuell doch als Naturschutzbereiche ausgewiesen werden sollen) oder auch Fragen über die Baudichte und über die Gebäudehöhe blieben in dem erwähnten Plebiszit der Bevölkerung vorenthalten. Entscheidungen über diese Art von Fragen fallen weiterhin bevorzugt im Gemeinderat oder im Kabinett des Bürgermeisters.

⁹⁴⁸ Nach J. SOUZA (2008) wird eine „Praxis“ artikuliert, wenn z.B. in einem gegebenen gesellschaftlichen oder politischen Kontext explizite Gründe und Erklärungen dafür angegeben werden, „warum sie so ist und nicht anders“ (S. 62). Diese eher abstrakte Formulierung knüpft an den Begriff der *Artikulation* von TAYLOR (1988) und lässt sich auf den hier geschilderten Sachverhalt übertragen. Die politischen Ziele, die in diesem Sinne von J. SOUZA und Ch. TAYLOR nicht *artikuliert* werden, können im Rahmen politischer Auseinandersetzungen nicht ohne weiteres kritisiert werden, zumal es verschleierte Ziele sind – und dies bedeutet, dass sich ein Großteil der involvierten Menschen dessen nicht bewusst ist.

verbunden ist das latente Risiko, dass Bewohner der unteren sozialen Schichten aus diesen Gebieten verdrängt werden. Dass die öffentlichen Investitionen der Kommunalregierung von Porto Alegre im Rahmen des PIEC-Programms zu dieser Art von Gentrifikation führen, wird im Abschnitt 4.5.4.2 aufgezeigt. Dennoch gilt das PIEC-Programm in Brasilien als eine Art Vorzeigeprojekt im Bereich der Sanierung von Favelas und der Förderung von Wohnraum für Bewohner der Unterschicht. Diese Ansicht wird von den Regierungsmitarbeitern ebenso getragen wie von den direkt betroffenen Bewohnern und von Finanzorganisationen wie Weltbank und FONPLATA.

Die benötigte politische Legitimation für PIEC und „Vorzeigeprojekte“ ähnlicher Art wird (wie oben angedeutet) nicht zuletzt dadurch erreicht, dass die betroffenen Bürger von der Regierung gezielt frühzeitig in die Debatte einbezogen werden. Dabei dürfen zweierlei Sachverhalte nicht übersehen werden: Zum einen bedeutet *Partizipieren* oder *Mitreden* nicht, dass die von der Regierung vorgeschlagenen Maßnahmen oder Projekte auch wirklich entsprechend den Wünschen der beteiligten Gruppen verändert werden. Zum anderen ändern die vielen Debatten auch nichts an der Tatsache, dass sowohl die Entscheidungen über das Volumen der finanziellen Ressourcen wie auch über deren räumliche Verteilung (welches Gebiet der Kommune soll bevorzugt von öffentlichen Investitionen profitieren), nicht von den normalen Bürgern, sondern weiterhin von Parlamentariern und Regierungsgliedern getroffen werden (sekundäre Arbeitshypothese Nr. 3).

Im Anschluss an dieses Thema der politischen Legitimation mittels Bürgerbeteiligung lässt sich an dieser Stelle auch eine Brücke zum empirischen Fallbeispiel Nr. 5. herstellen, das die Untersuchung des Bürgerhaushaltes zum Inhalt hat: Es gibt heutzutage in Brasilien kein Beteiligungsverfahren, das den Investitionsmaßnahmen (bzw. Teilbereichen der Ausgabenpolitik der lokalen Regierung) mehr Legitimation verleihen kann als der sogenannte Bürgerhaushalt. Infrastrukturprojekte, die in Porto Alegre im Rahmen der Bürgerhaushaltsgremien und -verfahren legitimiert werden, finden in anderen demokratischen Gremien kaum ernstzunehmenden politischen Widerstand. In diesem Sinne gelten die Schlussfolgerungen aus dem Fallbeispiel Nr. 3 auch für das Fallbeispiel Nr.5: Aus beiden Fällen lässt sich schließen, dass *das Verleihen von politischer Legitimation nicht mit der eigentlichen Entscheidungsfindung zu verwechseln ist*. Diese Unterscheidung ist für das Verstehen des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre von zentraler Bedeutung. Es gibt – wie vor allem im Fallbeispiel Nr. 5 näher dargelegt wird – gewiss auch andere ernsthafte Gründe dafür, dass die politische Bedeutung des Bürgerhaushaltes (und seine realen Auswirkungen bzw. „Ergebnisse“) bislang meistens überbewertet und häufig auch irreführend interpretiert wurden⁹⁴⁹. Doch gerade das Übersehen dieser Unterschiede zwischen Legitimation und realer Entscheidungsfindung spielt – neben den anderen erwähnten Gründen – bei diesen irreführenden Interpretationen des

⁹⁴⁹ Zu diesen Gründen zählen z.B. die Einschüchterung und Manipulation der Bürger seitens der Regierung (vgl. SANTOS 2002), die Mystifizierung von Beteiligungsverfahren (OP-Mythos), gefolgt von grob fahrlässigen Verallgemeinerungen von Aussagen, die sich zwar auf empirische Datengrundlagen stützen, die aber nicht repräsentativ für das Ganze sind (MARQUETTI 2003 und 2008). Hinzu kommt das Problem der unzureichenden theoretischen Kenntnisse über die noch relativ neuen Forschungsgegenstände.

Bürgerhaushaltes und ähnlichen Beteiligungsverfahren sicherlich auch eine bedeutende Rolle.

In der Bürgerhaushaltsforschung⁹⁵⁰ wurde mitunter *Quantität* (z.B. die Anzahl von Teilnehmern bei bestimmten öffentlichen Veranstaltungen) mit *Qualität* gleichgesetzt (Abschnitt 4.6.3.3). In solchen Fällen werden wichtige Faktoren ignoriert, wie z.B. die Tatsache, dass mündliche Äußerungen oder konkrete Anforderungen (wie beispielsweise die Forderung nach einem Ausbau von Kindergartenplätzen oder der Schaffung eines Trinkwassernetzes in bestimmten Favelas) nichts mit Verbindlichkeit zu tun haben. Das heißt, die Regierung ist in keinem Fall verpflichtet, diese Art von Anforderungen der Beteiligten wahrzunehmen und umzusetzen.

Übersehen (oder ignoriert) wurde in der OP-Forschung des Weiteren, dass die sogenannten Jahresinvestitionspläne des Bürgerhaushaltes, die auch von den Bürgervertretern als Mitglieder des OP-Beirates unterzeichnet werden, nicht identisch sind mit den Investitionsmaßnahmen, die von der lokalen Regierung im Laufe der Jahre konkretisiert werden⁹⁵¹. Außerdem wurde von vielen OP-Forschern ignoriert (jedenfalls bislang nicht thematisiert), dass die bedeutendsten (d.h. die kostenaufwendigsten) Maßnahmen, die in diesen jährlichen Investitionsplänen des Bürgerhaushaltes vorgesehen sind, nicht das Ergebnis von Vorschlägen der am OP beteiligten Bürger sind, sondern dass es sich dabei um Vorschläge bzw. Projekte der Regierung handelt, die zwar in Übereinstimmung mit den Interessen der Angehörigen gehobener sozialer Schichten und Investoren stehen, jedoch nicht mit denen der Angehörigen der unteren sozialen Schichten (sekundäre Arbeitshypothese Nr. 5)⁹⁵².

Last but not least haben einige OP-Forscher manche Aussagen von Interviewpartnern aus Porto Alegre offensichtlich nicht ausreichend überprüft oder nicht konsequent mit Fakten konfrontiert. Die Annahme, dass der Bürgerhaushalt von Porto Alegre im Laufe der 1990er Jahre zur *Inversion von Prioritäten* geführt habe (MARQUETTI 2008), dass dieses Programm zur Verbesserung der Abfallentsorgung, der Bildungs- und Gesundheitspolitik der Kommunalregierung von Porto Alegre erheblich beigetragen habe (SARTORI 2002, S. 79; LA ERA URBANA 2004, S. 15) und sich sogar auf die Verbesserung des Human Development Index der Kommune Porto Alegre ausgewirkt habe (NOVY & LEUBOLT 2004, S. 13), klingen für Leser und für Demokratieforscher zugegebenermaßen sehr sympathisch. Diese Veränderungen sind auch wirklich festzustellen, doch haben sie mit dem Bürgerhaushalt so gut wie nichts zu tun. Es sind Veränderungen, die in ganz Brasilien während der 1990er Jahre aufgetreten sind – und zwar auch dort, wo kein Bürgerhaushalt oder ähnliche Verfahren der demokratischen Entscheidungsfindung praktiziert wurden. In der OP-Literatur wird (wenn auch meistens implizit) die Annahme vertreten, dass der Bürgerhaushalt von Porto Alegre zu strukturellen

⁹⁵⁰ Fortan auch OP-Forschung genannt.

⁹⁵¹ Auch dieser Sachverhalt wurde im Rahmen des speziellen Fallbeispiels Nr. 5 näher dargestellt.

⁹⁵² Diese Art von Infrastrukturprojekten, wie bspw. der Ausbau der Straßenachse Juca Batista (dazu Abschnitt 4.5.3.2, dort insbesondere Abb. 24), wird von den Regierungsvertretern nach außen zwar als „Nachfrage“ oder gar als „*Errungenschaft*“ der im Bürgerhaushalt involvierten Bürger dargestellt, doch wie schon im empirischen Teil aufgezeigt wurde, handelt es sich dabei um rhetorische Kniffe, die von OP-Forschern nicht unbedingt als solche wahrgenommen werden.

Veränderungen geführt habe. Diese Annahme lässt sich aber in den Untersuchungen, die im Rahmen dieser Dissertation durchgeführt wurden, nicht bestätigen.

Aus diesem Erkenntnisstand gelangt der Verfasser zu der Auffassung, dass sowohl der Bürgerhaushalt wie auch andere Verfahren der direkten Bürgerbeteiligung sehr differenziert betrachtet werden müssen. Die Untersuchungen zum Fall des Bürgerhaushaltes zeigen z.B., dass dieses Verfahren einen janusköpfigen Charakter hat⁹⁵³. Darauf wurde bereits zu Beginn der Arbeit, nämlich im Zusammenhang mit der Formulierung der sekundären Arbeitshypothesen (s. Arbeitshypothese Nr. 5) hingewiesen. Was ursprünglich als eine Vermutung dargestellt wurde, ließ sich bei der Auswertung der empirischen Datengrundlagen bestätigen: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre wurde im Laufe der Zeit nicht nur mystifiziert, sondern auch politisch instrumentalisiert: Als ein Mythos wurde er im Dienste einer parteipolitischen Koalition eingesetzt (ausführlich dazu Abschnitt 4.6.2.2).

Damit wurden vier von den insgesamt fünf hier aufgestellten sekundären Arbeitshypothesen bestätigt. Lediglich die sekundäre Arbeitshypothese Nr. 2 ließ sich nicht bestätigen, wurde andererseits aber auch nicht falsifiziert. Diese spezifische Hypothese besagt (u.a.), dass lokale Projekte der Stadtmodernisierung zur Verdrängung von Angehörigen unterer sozialer Schichten führen. Diese Vermutung konnte jedoch nicht vollständig verifiziert werden, denn die städtebaulichen Maßnahmen, die innerhalb des untersuchten Stadtteilentwicklungskonzepts implementiert wurden, befanden sich zur Zeit der Datenerhebung noch in ihrer Ausführungsphase (ausführlich dazu Abschnitt 4.5.2)

Diese hier zusammengefasst dargestellten Forschungsergebnisse lenken die Aufmerksamkeit auf die im Kap. 1 formulierten Forschungsfragen. Wie lässt sich z.B. erklären, dass trotz starker Gegensätze zwischen *Ansprüchen* (dazu zählen z.B. die Idee der Übertragung von Entscheidungsmacht an politisch unterrepräsentierte soziale Gruppen und die verheißene These der „Inversion von Prioritäten“) und *Wirklichkeit* (z.B. Kontinuität des politischen und sozialen Status quo, andauernde Prozesse der sozial-räumlichen Segregation) Porto Alegre bis heute das „gute Image“ einer „Stadt der Demokratie“ zugesprochen wird (Forschungsfrage 2a)?

Die Antwort auf diese Frage dient zugleich auch als Antwort auf weitere Forschungsfragen⁹⁵⁴. Nach Auffassung des Verfassers beruht dieses andauernde gute Image von Porto Alegre nicht auf einer tatsächlichen Verwirklichung dessen, was in der Literatur als „Wirkung“ einer „*symbiotischen*“ (MARQUETTI 2003) und gut funktionierenden Zusammenarbeit zwischen lokaler Regierung und engagierten Bürgern dargestellt wird⁹⁵⁵, sondern vielmehr auf einem von den amtierenden

⁹⁵³ Einerseits ermöglicht er mehr Bürgerbeteiligung, andererseits fungiert er mitunter als Mechanismus der Legitimation großer städtebaulicher Maßnahmen, deren Folgen nicht im Sinne der Mehrheit der beteiligten Bürger ausfallen. Im letzten Fall wird dem Ziel der Förderung von Umverteilung und von mehr Gerechtigkeit (z.B. durch „*Inversion von Prioritäten*“) frontal widersprochen.

⁹⁵⁴ Inhaltlich zu den jeweiligen Forschungsfragen siehe Abschnitt 1.2.2.

⁹⁵⁵ Siehe diesbezüglich z.B. die verheißungsvolle, bereits dekonstruierte These der „*Inversion von Prioritäten*“ (Abschnitt 4.6.3.1).

Regierungen und parteipolitischen Koalitionen durchgeführten (effizienten) *City Marketing*, wozu insbesondere auch der Bürgerhaushalt (als dessen „Maskottchen“) beigetragen hat und immer noch beiträgt⁹⁵⁶. Anstatt dieses *City Marketing* kritisch zu betrachten und zu analysieren, haben OP-Forscher (sei es bewusst oder unbewusst) eher zu dessen Verbreitung beigetragen (näher dazu Unterkapitel 4.6).

Die Ergebnisse dieser Dissertation zeigen deutlich, dass glaubwürdige wissenschaftliche Analysen und Bewertungen von dynamischen Bürgerbeteiligungsprozessen wie dem des Bürgerhaushaltes – aber auch von einfacheren Beteiligungsverfahren wie die in Abschnitt 4.5.1 und 4.5.4 dargestellten –, sich *keinesfalls* anhand von nur wenigen empirischen Daten, kurzfristigen Beobachtungen oder wenigen Interviews mit involvierten Bürgern realisieren lassen. Im Gegenteil verlangen solche Analysen und Bewertungen nicht nur eine breit angelegte empirische Datengrundlage, sondern auch die Unterstützung unterschiedlicher theoretischer Ansätze. Nur so lassen sich die untersuchten Gegenstände umfassend verstehen und dabei auch Zusammenhänge zwischen ihnen und ihrem jeweiligen politisch-gesellschaftlichen Entstehungskontext herstellen. Folgende Beispiele sollen diese These verdeutlichen:

Die Forscher, die bei der Untersuchung des Bürgerhaushaltes von Porto Alegre die Methoden der Teilnehmenden Beobachtung und der Leitfadengestützten Interviews mit involvierten Bürgern anwenden und sich dabei an theoretische Annahmen aus dem *Mainstream* des „partizipativen“, „deliberativen“ *Verständnisses von Demokratie* (Abschnitte 2.1.2) und/oder des „kommunikativen/kooperativen *Planungsverständnisses*“ (Abschnitt 2.2.2) anlehnen, werden am Ende ihrer Untersuchungen den Bürgerhaushalt (höchstwahrscheinlich) als einen Bestandteil einer sehr lebendigen öffentlichen Sphäre (im Sinne von Jürgen Habermas) verstehen und ihn als solchen nach außen darstellen. Für diese Forscher fungiert der Bürgerhaushalt also als ein Verfahren der direkten Bürgerbeteiligung, das maßgeblich zur Vertiefung der Demokratie auf der lokalen Ebene beiträgt (vgl. z.B. FEDOZZI 2000b, AVRITZER 2002b sowie GRET & SINTOMER 2002 und siehe auch Abschnitt 4.6.2.1).

In der vorliegenden Arbeit wurde jedoch auch gezeigt, dass gerade der Bürgerhaushalt (aber nicht ausschließlich dieser) unterschiedliche Facetten hat. Er kann gewiss als Teil einer *öffentlichen Sphäre* im Sinne von Habermas verstanden werden, andererseits aber auch als ein *politischer Diskurs*, als ein *Mythos* und nicht zuletzt auch als eine *Technology of Government*, in dem Sinne, wie diese theoretisch-analytischen Kategorien in Abschnitt 4.6.2.2 ausgeführt wurden. Das heißt: *Sowohl dem Bürgerhaushalt wie auch anderen Verfahren der Bürgerbeteiligung können unterschiedliche Bedeutungen zugewiesen werden. Es hängt nur davon ab, von welchem theoretischen Standpunkt aus man sie betrachtet.*

⁹⁵⁶ Dass dieses *City Marketing* bereits seit Mitte der 1990er Jahre (u.a. per Internet) gezielt durchgeführt wird, wurde bereits von OP-Forschern registriert (siehe ABERS 2000, S. 103-104, vgl. dazu auch Abschnitt 4.6.2.2). Dennoch wurde dieses Marketing in der OP-Literatur keinesfalls kritisch thematisiert. Vielmehr wurde diese Art von gezielter Einflussnahme auf die Meinungsbildung seitens der OP-Forscher bislang eher ignoriert. Folglich wurde auch die Tatsache übersehen, dass die Idee von der „Stadt der Demokratie“ selbst ein Produkt dieser effizienten Öffentlichkeitsarbeit der lokalen Regierungen darstellt.

Mit anderen Worten: Aus theoretisch-analytischer Sicht lässt sich behaupten, dass die Bedeutung der untersuchten Verfahren der Bürgerbeteiligung je nach dem bevorzugten *wissenschaftlich-theoretischen Diskurs* stark variieren kann.

Hierbei geht es letztendlich um die Frage der *Sinnzuweisung* innerhalb eines (wissenschaftlichen) Diskurses. *Sinnzuweisungen* sind wiederum direkt mit *Deutungsmacht*⁹⁵⁷ verbunden und können dadurch – so eine zwischen Mythentheoretikern, Diskurstheoretikern und Hermeneutikern weit verbreitete Ansicht – einen *realitätskonstituierenden Charakter* haben.

Ausgehend von diesem *hermeneutischen theoretischen Hintergrund* lässt sich schließen – wenngleich auch eher indirekt⁹⁵⁸ –, dass solche dynamischen Bürgerbeteiligungsverfahren (wie etwa der Bürgerhaushalt) letztendlich *unterschiedliche politische und gesellschaftliche Wirkungen* haben können. Da es sich hier um Wirkungen handelt, die jedoch nicht unbedingt objektiven Charakter haben bzw. nicht unmittelbar „zu sehen“ sind, brauchen Forscher die Unterstützung der Theorie (und zugleich auch von analytischen Kategorien), um diese *eventuellen Wirkungen* überhaupt ans Licht bringen zu können. Nicht zufällig wurden in dieser Arbeit mehrere theoretisch-analytische Kategorien verwendet. Gerade die weiter oben verwendeten Begriffe des *Diskurses*, des *Mythos* und der *Gouvernementalität*⁹⁵⁹ fungieren als solche theoretisch-analytischen Kategorien, die dann dazu verwendet werden, die untersuchten Gegenstände von verschiedenen Seiten zu beleuchten. Durch die Verwendung dieser theoretisch-analytischen Kategorien ist es möglich geworden, die untersuchten Gegenstände oder Forschungsobjekte anders zu „*artikulieren*“, als sie bisher von Beteiligungsforschern „*artikuliert*“ wurden⁹⁶⁰.

Doch Forschungsobjekte *anders zu artikulieren* bedeutet zugleich, ihnen andere Bedeutungen zuzuweisen. Und dadurch wird – auch ganz im Sinne der *dialogischen*

⁹⁵⁷ Der Begriff der *Deutungsmacht* führt einerseits auch zur Frage der Machtasymmetrie zwischen den sozialen Akteuren, denn damit verbunden ist auch die Frage der *Sprecherposition der jeweiligen sozialen Akteure* innerhalb eines Diskurses (dazu KELLER 2008a, KELLER 2012, sowie KAJETZKE 2008). Vor diesem Hintergrund lassen sich z.B. folgende Fragen stellen: *WER* hat im Rahmen eines Diskurses *WAS* zu sagen? Welches Gewicht hat die Rede oder eine Aussage des Bürgermeisters *X* oder des Regierungsbeauftragten *X* zur Frage der Investitionspolitik der Kommune *X*? Dementgegen lässt sich auch fragen, welches Gewicht dann die Rede eines Favelabewohners *X* oder eines Analphabeten *Y* im Rahmen einer Debatte zu derselben Investitionspolitik der gegebenen Kommune hat.

⁹⁵⁸ Darin steckt implizit die Annahme, dass Ideen und Diskurse die Handlungen der Menschen beeinflussen und von daher eine *performative Wirkung* auf die Wirklichkeit haben. Nicht aus Zufall ist die Rede mitunter von der „*diskursive[n] Konstruktion von Wirklichkeit*“ (KELLER et al. 2005). Siehe hierzu auch Unterkapitel 2.3.

⁹⁵⁹ In dieser Dissertation wurde letztgenannter Begriff in *partizipative Gouvernementalität* umbenannt, um dadurch den untersuchten empirischen Kontext treffender zu kennzeichnen (siehe dazu z.B. Abschnitt 4.4.3.2).

⁹⁶⁰ Wie bereits weiter oben darauf hingewiesen, wurde der Begriff der *Artikulation* von Charles Taylor eingeführt (siehe TAYLOR 1988). Bei *Artikulationen* geht es unter anderem um bestimmte Arten von Gegenstandsbeschreibungen und/oder von Formulierungen über Gegenstände: „*Etwas eine bestimmte Artikulation zu verleihen bedeutet, unser Verständnis von dem zu formen, was wir wünschen oder was wir in einer bestimmten Weise für wichtig halten*“ (ebd., S. 39). Demnach können Artikulationen zu einer Veränderung ihres eigenen Gegenstands führen (vgl. ebd.).

Theorien von Peter Zima (dazu Unterkapitel 2.4) – bestehendes Wissen über diese Objekte infrage gestellt. Gleichzeitig werden dadurch ggf. auch theoretische Ansätze erschüttert. Jedenfalls wurde im Rahmen dieser Arbeit nicht nur auf Widersprüche hingewiesen zwischen dem, was der *Mainstream* der Literatur behauptet und dem, was die untersuchte Praxis zeigt, sondern es wurde auch auf die Tatsache aufmerksam gemacht, dass in diesem Bereich der Demokratie- und Beteiligungsforschung noch ein theoretisches Defizit existiert. Diese theoretische Lücke muss geschlossen werden, damit die Verfahren der Bürgerbeteiligung besser untersucht und zugleich ihre *Auswirkungen* auf Planung, Politik und Gesellschaft zutreffender eingeschätzt werden können. Diese Arbeit leistet hierzu einen Beitrag, indem neues Licht auf die Untersuchungsproblematik geworfen wird. Dennoch bleiben noch wichtige Fragen offen. Gerade die hier untersuchte allgemeine *Frage, was genau Prozesse der direkten Bürgerbeteiligung bewirken können*, lässt sich ausgehend vom aktuellen Stand der praktischen und theoretischen Erkenntnisse nicht zufriedenstellend beantworten. Dasselbe gilt auch im Hinblick auf die spezielle Frage danach, *was ein Bürgerhaushaltsverfahren wirklich bewirken kann*. Ausgehend von den aktuell zur Verfügung stehenden empirischen Datengrundlagen und Erkenntnissen lässt sich leichter einschätzen, *was der Bürgerhaushalt von Porto Alegre und andere Verfahren der direkten Bürgerbeteiligung nicht bewirken*, als tatsächlich das, *was sie eventuell bewirken können*⁹⁶¹.

Diese Schwierigkeit hängt nicht zuletzt mit dem oben erwähnten theoretischen Defizit zusammen. Mit Hilfe der unterschiedlichen theoretisch-analytischen Kategorien wie jenen des *Diskurses, des Mythos, der partizipativen Gouvernementalität* sowie der *Growth Machine* etc.⁹⁶². wurde versucht, einen theoretisch-analytischen Rahmen zu schaffen, der die Bewertung der untersuchten Gegenstände und insbesondere auch die Erklärung der empirischen Ergebnisse dieser Dissertation ermöglichen soll.

Die verwendeten theoretisch-analytischen Kategorien können sowohl einzeln wie auch in Kombination miteinander nutzbar gemacht werden. Wenn man z.B. den Bürgerhaushalt von Porto Alegre zugleich als einen *politischen Diskurs*, als einen *Mythos* und als eine *Technology of Government* betrachtet, lässt sich erklären, *warum dieses Verfahren noch heute in Porto Alegre durchgeführt wird, obwohl die Stadt derzeit von einer Koalition aus Parteien regiert wird, die sich vordem in ihrer Rolle als Opposition teils gegen dieses Verfahren ausgesprochen haben* (Forschungsfrage 3b). Der Verfasser geht dabei von der Annahme aus, dass die

⁹⁶¹ Die hier vertretene Ansicht, dass direkte Bürgerbeteiligung heutzutage vielmehr Legitimation als tatsächliche Veränderung des Status quo leistet, entsteht aus einem langjährigen Prozess der Beobachtung und vor allem aus der Herstellung unterschiedlicher logischer Zusammenhänge zwischen den untersuchten Gegenständen, die auch mit Hilfe unterschiedlicher theoretischer Ansätze analysiert wurden. Diese Ansicht kann sich jedoch wenig auf Aussagen von Autoren aus dem *Mainstream* des „partizipativen“/„deliberativen“ *Verständnisses von Demokratie* stützen, denn diese Gruppe von Autoren hat meistens diese Tatsache ausgeblendet. Dabei stützt sich der Verfasser vielmehr auf Erkenntnisse anderer theoretischer Strömungen und insbesondere auf Erkenntnisse von *Gouvernementalitätsforschern* (dazu vor allem Abschnitt 2.3.1).

⁹⁶² Zu den weiteren theoretischen Kategorien, auf die in dieser Arbeit zurückgegriffen wird, zählen z.B. die der *imaginären Bedeutungen* (Cornelius Castoriadis), und die der *Deutungsmuster* und *Story line*. Die beiden letzteren sind Kategorien, die meistens von *Diskursforschern* und -theoretikern verwendet werden.

symbolische Bedeutung dieses demokratischen Partizipationsverfahrens auch eine (partei-)politische Bedeutung hat.

Als ein *politischer Diskurs* und ebenso als ein *Mythos* prägt der Bürgerhaushalt heutzutage das „*demokratische Imaginäre*“ nicht nur von einigen lokalen Politikern, sondern insbesondere auch von denjenigen Bürgern, die in den letzten 20 Jahren gelernt haben, an den politischen Auseinandersetzungen „aktiv mitzuwirken“. Auch wenn diese *Mitwirkung* mitunter nur darin besteht, dass die involvierten Bürger ihre persönliche Meinung zu den Themen der Tagesordnung äußern dürfen, ist sie nicht bedeutungslos: Indem man „partizipiert“ bzw. sich zu bestimmten Themen äußert, übernimmt man eine *Sprecherposition* innerhalb des Partizipationsdiskurses. Damit entsteht die Möglichkeit der Mitwirkung an der konflikthaften Verhandlung der symbolischen Besetzung des *Leeren Ortes des imaginären Allgemeinen* im Sinne von NOHHOFF (2005 und 2007)⁹⁶³. Somit belebt sich die Hoffnung auf das Erreichen von etwas, wonach man strebt. Im spezifischen Fall des OP-Diskurses wird dieser *Leere Ort des imaginären Allgemeinen* – zumindest teilweise – mit Hoffnung gefüllt.

Vor diesem Hintergrund ist es für jede Regierung aus taktischen Gründen sinnvoll, nicht nur einen Bürgerhaushalt, sondern auch andere, gewöhnliche Verfahren der Bürgerbeteiligung gutzuheißen. Diejenigen Regierungsmitglieder oder Politiker, die sich dagegen aussprechen, stellen sich letztendlich selbst gegen den *Mainstream* bzw. gegen das zurzeit in Porto Alegre und in Brasilien herrschende Demokratieideal. Aus parteipolitischen und strategischen Gründen ist es somit nur folgerichtig, an dem Kampf *um die symbolische Besetzung des Leeren Ortes des imaginären Allgemeinen* dieses politischen Diskurses aktiv teilzunehmen.

Wie weiter oben ausgeführt, ist der heutige politische Kontext von Porto Alegre – wie auch der brasilianische Kontext als Ganzes – durch das gekennzeichnet, was in dieser Dissertation als *partizipative Gouvernementalität* bezeichnet wird. Dies bedeutet, dass es kaum noch möglich ist, mit der benötigten politischen Legitimität „zu regieren“, ohne die Bürger in die Prozesse der Entscheidungsfindung einzubeziehen (in praktisch allen Bereichen der Politik). Von daher ist es auch sinnvoll – und hier handelt es sich um eine weitere zentrale Annahme dieser Dissertation – Bürgerbeteiligung als eine *Technology of Government* in die Programmatik der regierenden Parteikoalitionen aufzunehmen. Auf der kommunalen Ebene von Porto Alegre fungiert z.B. der Bürgerhaushalt (und zwar bereits seit den 1990er Jahren) als eine solche *Technology of Government* bzw. als ein bedeutender Bestandteil der weiter oben beschriebenen *partizipativen Gouvernementalität*. Dasselbe lässt sich auch von weiteren Verfahren der Bürgerbeteiligung behaupten, die sowohl in Porto Alegre wie auch woanders in Brasilien angewandt werden. Zu diesen zählen die sogenannten Stadtkongresse, die thematischen Konferenzen, die öffentlichen Anhörungen und nicht zuletzt auch die vielen Fachbeiräte, die auf allen

⁹⁶³ Der Begriff des *Leeren Ortes des imaginären Allgemeinen* (ein Merkmal von politischen Diskursen) wurde bereits im Rahmen des Abschnittes 4.4.3.2 erklärt. Vgl. hierzu auch MORORÓ (2011a).

Regierungsebenen zu den unterschiedlichsten Themenbereichen (Gesundheits-, Bildungs-, Wohnungspolitik etc.) existieren⁹⁶⁴.

Dass *Partizipation* heute nicht nur eine Angelegenheit der Kommunalregierung von Porto Alegre ist, sondern *etwas*, das seit den 1990er Jahren zum normalen Alltag der Politik in Brasilien geworden ist, wurde weiter oben bereits ersichtlich (siehe dazu Unterkapitel 4.4). Auch die Tatsache, dass die Veröffentlichungen von brasilianischen Autoren zum Thema der Bürgerbeteiligung in Planung und Verwaltung in den letzten 20 Jahren rasant zugenommen haben, untermauert diese Annahme⁹⁶⁵. Zutreffend sind dabei auch die Andeutungen von SOARES & GONDIM (2002), dass Bürgerbeteiligung sich im Verlauf der 1990er Jahre in Brasilien zu einem *hegemonialen Diskurs* entwickelt habe und zugleich zum Bestandteil der Regierungsprogrammatische unterschiedlicher Regierungskoalitionen geworden sei (unabhängig von den ideologischen Orientierungen der jeweiligen Koalitionspartner)⁹⁶⁶. *Die partizipative Gouvernementalität, von der in dieser Arbeit gesprochen wird, stützt sich auf diesen hegemonialen Partizipationsdiskurs, der heutzutage dem Denken und Handeln der Menschen eine gewisse Orientierung verleiht.*

Wenn die Rede von *partizipativer Gouvernementalität* ist, bedeutet das, dass Partizipation „*gouvernementalisiert*“ wurde. In diesem Fall ist Partizipation *keinesfalls* ausschließlich als ein Mechanismus der Vertiefung der Demokratie anzusehen, sondern (und insbesondere) als normaler Bestandteil der Politik und der „*Kunst des Regierens*“ im Sinne von Michel Foucault (dazu Abschnitt 2.3.1). Das heißt (unter anderem): Es geht dabei oft nicht unbedingt um eine inhaltliche Gestaltung von Projekten und Maßnahmen, die von Mitgliedern der Regierung vorgeschlagen werden, sondern vielmehr um die Abwicklung von Prozeduren, die letztendlich die notwendige Legitimation für sämtliche wichtigen politischen Handlungen schaffen. Damit wird zwar nicht behauptet, dass durch die demokratische Debatte keine inhaltliche Veränderung zustande gebracht werden kann. Allerdings wird eine Ansicht vertreten, die sich vom *Mainstream* der Beteiligungsforschung unterscheidet. Anders als z.B. viele Verfechter des „*partizipativen*“, „*deliberativen*“ Verständnisses von Demokratie und des Konzeptes der „*öffentlichen Sphäre*“ wird hier nicht aprioristisch davon ausgegangen, dass allein durch die „Partizipation“ der Bürger (bzw. durch deren Einbindung in die Debatten) grundlegende Veränderungen in der

⁹⁶⁴ An dieser Stelle ist es wichtig, auch die Tatsache zu erwähnen, dass dabei nicht nur die verbindlichen Verfahren der Einbeziehung der Bürger (wie etwa Informationsveranstaltungen und Bürgeranhörungen im Rahmen großer städtebaulicher Maßnahmen) als *Technologies of Government* fungieren, sondern alle hier erwähnten Beteiligungsverfahren. Als solche werden sie zum alltäglichen Bestandteil der Aufgaben der Regierung. Nach außen werden einige dieser Verfahren (und ganz besonders das des Bürgerhaushaltes) als „*autonome demokratische Sphären*“ dargestellt. In der Praxis ist dies jedoch nicht der Fall: Wie weiter oben ausgeführt, stellt der Bürgerhaushalt von Porto Alegre ein Beteiligungsverfahren dar, dessen Durchführung letztendlich stark von der Regierung kontrolliert wird. Dasselbe gilt für den Stadtplanungsbeirat (CMDUA). In beiden Fällen handelt es sich um demokratische Institutionen, deren Autonomie gegenüber der Exekutive stark eingeschränkt ist.

⁹⁶⁵ Veröffentlichungen wie die von GONDIM (1990), ALBUQUERQUE (1998), SOARES & GONDIM (2002), ROLNIK & PINHEIRO (2004) sowie FACCIO (2006) sind typische Beispiele dieser Art von Literatur.

⁹⁶⁶ Mehr dazu siehe auch Unterkapitel 4.4.

Planung und Politik erreicht werden können. Ob solche Veränderungen durch Bürgerbeteiligung eintreten oder nicht, ist und bleibt immer eine Frage, die empirisch ausführlich zu untersuchen ist.

Die hier vertretene These, dass Bürgerbeteiligung vor allem als Legitimationsmechanismus für die von der Regierung vorgeschlagenen Projekte und Maßnahmen dient, steht im Widerspruch zu der geltenden Auffassung, dass z.B. durch den Bürgerhaushalt von Porto Alegre im Verlauf der 1990er Jahre strukturelle Veränderungen eingetreten sind (ausführlicher dazu Unterkapitel 4.6). Im Gegensatz zu strukturellen Veränderungen dient dieses und andere Verfahren der Bürgerbeteiligung heutzutage eher dem Erhalt des *Status quo*. Auch diese kritische Annahme lässt sich mit Hilfe der aufgeführten theoretischen Hintergründe erklären und untermauern, und zwar in zweierlei Hinsicht, wie im Folgenden dargelegt wird.

a) *Zum einen* geht es den „partizipativen Subjekten“, die in Zeiten *partizipativer Gouvernementalität* hervorgebracht werden⁹⁶⁷, nicht länger nur darum, Widerstand gegen die Regierung zu leisten, sondern viel häufiger darum, die von der Regierung vorgeschlagene Politik „mitzugestalten“: Partizipieren bedeutet dabei nicht unbedingt, die Politik der Regierung grundsätzlich nach den Interessen der direkt Betroffenen zu verändern, sondern „konstruktive Vorschläge“ zu machen. Dazu kommt, dass diese „partizipativen Subjekte“ gefordert werden, sich (auch gegenüber „ungünstigen Bedingungen“⁹⁶⁸) vorbildlich und „solidarisch“ zu verhalten⁹⁶⁹.

b) *Zum anderen* werden mittels Mystifizierung von Verfahren der Bürgerbeteiligung (wie eben im Fall des Bürgerhaushaltes) *bestehende Widersprüche verschleiert* und dadurch auch *künstlich aufgehoben*. Hierbei handelt es sich (wie Roland Barthes bereits in den 1960er Jahren erkannt hat) um eine der zentralen Funktionen eines politischen Mythos (siehe BARTHES 1964). Außerdem herrscht zwischen vielen Mythentheoretikern und -forschern Einigkeit darüber, dass mythische Erzählungen Erfahrungen und Fakten phantasievoll deformieren (s. folgende Fn.). Hinzu kommt auch der „Charakter der Erfundenheit“ des Mythos (TAPPENBECK 1999), d.h. seine Fähigkeit, Ereignisse zu erfinden, wo keine vorhanden sind⁹⁷⁰. Dies ist eindeutig der

⁹⁶⁷ Zur Frage der Herausbildung von Subjekten im Kontext der gesellschaftlichen und zeitlichen Rahmenbedingungen siehe insbesondere Abschnitt 2.3.1 und vgl. auch Abschnitt 4.6.2.2.

⁹⁶⁸ Zum Beispiel gegenüber Situationen, in denen der Eindruck erweckt wird, dass die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen der Kommunen zu knapp seien und von daher nur wenige soziale Projekte gefördert werden könnten. Diese Art *fragwürdiger Alibi* wird in der Politik oft verwendet. Dass die finanziellen Mittel vor allem deshalb knapp geworden sind, weil die Regierung einen Großteil davon in andere Infrastruktur- und „Modernisierungsprojekte“ investiert hat, wird dabei gerne verschwiegen.

⁹⁶⁹ Siehe diesbezüglich das in Abschnitt 4.6.2.2 ausgeführte Beispiel der *Solidarisierung* zwischen den Bürgern, die beim Bürgerhaushaltsprozess von Porto Alegre mitwirken – ganz nach dem Prinzip der „*Suppentheorie*“, die im Gegensatz zur „*Nabeltheorie*“, bzw. zur Durchführung eines von Egoismus geprägten Kampfes um die „knappen“ öffentlichen Ressourcen der Kommune im Imaginären der involvierten Bürger auftritt.

⁹⁷⁰ In diesem Zusammenhang spricht TAPPENBECK (1999) von Mythen als Synonymen von „*Konstruktionen*“ oder „*Idealisierungen*“. Als solche haben Mythen die Fähigkeit, nicht nur Erfahrungen phantasievoll zu deformieren, sondern diese auch zu selektieren, auszuschnüffeln und zu überzeichnen. Dinge werden hinzu erfunden und in eine nachvollziehbare Ordnung gebracht. Dazu

Fall in der These der „Inversion von Prioritäten“. Diese These baut sowohl auf *erfundene Fakten* wie auch auf Informationen, die in der OP-Literatur stark verzerrt dargestellt werden. In diesem Sinne stellt sie *eine Erfindung* dar (oder eine *Idealisierung* im Sinne von TAPPENBECK 1999), die in die *Symbolpolitik* der Kommunalregierung von Porto Alegre integriert wurde⁹⁷¹. Doch diese *Symbolpolitik* wirkt ganz anders als das von Jessé Souza kritisierte Fallbeispiel. Sie wirkt eher in einer entgegengesetzten Richtung: Nicht die Dramatisierung, sondern die Überspitzung (im positiven Sinne), die Ausschmückung und Überzeichnung von vermeintlichen Ergebnissen der lokalen Politik tritt im untersuchten Fall Porto Alegre zutage. Dabei werden u.a. kleine Pilotprojekte zum Aushängeschild einer Regierungspolitik gemacht und nach außen dargestellt, als handele es sich um Projekte, die repräsentativ für die ganze Kommune wären⁹⁷². In manchen Fällen werden sogar „*neue Paradigmen der Stadtpolitik*“ erfunden, wo solche nie aufgetreten sind, wie etwa in dem in Abschnitt 4.5.3.2 erwähnten Beispiel des sogenannten „*Urbanizador Social*“, ein wenige Jahre nach seiner Gründung gescheitertes Pilotprogramm der Kommunalregierung, in dessen Rahmen Veränderungen in der lokalen Sozialwohnungsbaupolitik avisiert wurden.

Ähnlich wie der „*Mythos der Brazilianidade*“, bietet auch der hier beschriebene *OP-Mythos* (dazu insbesondere Abschnitt 4.6.2.2) eine Art „*kompensatorische Phantasie*“, im Sinne von J. SOUZA (2006b)⁹⁷³. Der „*Mythos der Brazilianidade*“ prägt u.a. die Identität der Brasilianer und würde dazu führen, dass sie sich „*als ‚herzlicher‘, ‚menschlicher‘, ‚gastfreundlicher‘ und selbst als ‚sinnlicher‘ [wahrnehmen]*“ (SOUZA 2008, S. 19 sowie SOUZA 2006c, S. 108). Diese Art von Wahrnehmung wirke letztendlich als eine Art „*Ersatzbefriedigung*“ – ein „Ersatz“ zu den positiven Merkmalen oder Fähigkeiten, die (nach der mystischen Erzählung) Völker industrialisierter Nationen (wie die Nordamerikaner) haben, die aber den Brasilianern *fehlen* (vgl. SOUZA 2008, S. 19).

Auch der *OP-Mythos* vermittelt die verheißungsvolle Botschaft, dass diejenigen Bürger, die an den zahlreichen *OP-Versammlungen* teilnehmen, reale politische Entscheidungsmacht haben. Die Botschaft dieses *Mythos* dringt in das *Imaginäre*

kommt, dass Mythen die Komplexität der Erfahrungen und deren eventuelle Widersprüchlichkeiten reduzieren (ebd., S. 96-97). Ausführlich dazu siehe Abschnitt 2.3.1.

⁹⁷¹ Nach Jessé de Souza ist eine *Symbolpolitik* dadurch gekennzeichnet, dass politische Fragen in einer manipulativen Art und Weise dramatisiert werden. Dabei zählt der Demonstrationseffekt und nicht das Interesse an der Lösung des gegebenen Problems (dazu SOUZA 2006c, S. 119 und 149, Fn. 11). Dabei kritisiert Jessé Souza die „Dramatisierung“ von Problemen, die in Brasilien im Zusammenhang mit Drogenhandel und sozialer Segregation entstehen.

⁹⁷² Siehe dazu das im Abschnitt 4.5.3.2 erwähnte Beispiel des Sozialwohnungsbauprojektes „Vila Jardim Planetário“.

⁹⁷³ Der „*Mythos der Brazilianidade*“ stellt einen brasilianischen, „modernen“ Nationalmythos dar, der vom Soziologen Jessé Souza beschrieben und von ihm selbst stark kritisiert wird. Seine Kritik an diesem *Mythos* ist letztlich Teil seiner allgemeinen Kritik an traditionellen Beschreibungen und Interpretationen der brasilianischen Gesellschaft. Diese sind seiner Meinung nach von Missverständnissen geprägt und können daher nicht helfen, die brasilianische Gesellschaft besser zu verstehen, sondern sie tun genau das Gegenteil: Indem diese Interpretationen sich zu stark am *Common Sense* orientieren, tragen sie nicht dazu bei, gesellschaftliche Probleme wie z.B. Diskriminierung und Ungleichheit zu erklären, sondern vielmehr zu deren Verschleierung (siehe dazu insbesondere SOUZA, J. 2006a, 2006e sowie 2008).

einiger Bürger ein und sie gewinnen damit tatsächlich den Eindruck, sie seien in der Lage, die Richtung der Kommunalpolitik von Porto Alegre zu bestimmen oder in mancher Hinsicht sogar maßgeblich zu beeinflussen. Auch in der OP-Literatur wird immer wieder der Eindruck erweckt, dass die Bürger und insbesondere die Angehörigen der untersten sozialen Schichten in der Lage seien, die Richtung der Politik entscheidend zu beeinflussen (vgl. z.B. MARQUETTI & CAMPOS 2008, S. 15). Dass es in der Praxis nicht so ist, darauf wurde im Rahmen der vorliegenden Arbeit mehrfach hingewiesen (siehe dazu insbesondere Unterkapitel 4.6).

Auf diese Art von „*Verschmelzung*“ oder quasi perfekte Übereinstimmung zwischen Theorie und Praxis bzw. zwischen (fragwürdigen) wissenschaftlichen Thesen und Annahmen, die den gewöhnlichen Bürgern bekannt und im *Common Sense* verbreitet sind, wurde hier bereits verwiesen – und zwar mit direktem Bezug auf die untersuchten Fallbeispiele aus Porto Alegre (siehe z.B. Abschnitt 4.6.3.4). Dort wurde bspw. gezeigt, dass einige Annahmen von Verfechtern des „*partizipativen*“/„*deliberativen*“ *Verständnisses von Demokratie* stellenweise fast identisch sind mit Aussagen von Politikern aus Porto Alegre und auch von einigen Interviewpartnern, die an den Verfahren der Bürgerbeteiligung intensiv partizipieren. Im Endeffekt werden dabei aus Ideal- oder Wunschvorstellungen wissenschaftliche Aussagen gemacht, deren Aussagekraft jedoch sehr fragwürdig ist. Meist lassen sie sich in der Praxis nicht bestätigen. Nicht nur der Soziologe Jessé Souza hat diese Art „gegenseitiger Unterstützung“ zwischen Theorie und *Common Sense* heftig kritisiert (SOUZA 2006a und 2008). Auch die Anthropologin Janice E. Perlman hatte sich bereits in den 1970er Jahren in ihrer berühmt gewordenen Arbeit „*Mythos der Marginalität*“ (PERLMAN 2002) kritisch dazu geäußert⁹⁷⁴.

Doch auch wenn die erwähnten Thesen und Behauptungen aus der OP-Literatur sich in der Praxis nicht bestätigen lassen, sind sie aus analytischer Sicht für die vorliegende Arbeit keinesfalls belanglos. Sie liefern Hinweise, die zum Teil als Antwort auf die *Forschungsfrage 3a* benutzt werden können. Diese Forschungsfrage lautet: „*Wie lässt sich analytisch und theoretisch erklären, dass trotz bestehender Widersprüche ein bedeutender Teil der unterprivilegierten sozialen Gruppen von Porto Alegre sich weiterhin aktiv und intensiv an Prozessen wie dem Bürgerhaushalt beteiligt?*“

Einiges deutet darauf hin, dass der eigentliche Grund für die Motivation zur weiteren „Mitwirkung“ in der Politik, *nicht wirklich etwas wie „sichtbare“, konkrete oder objektive Folgen der Bürgerbeteiligung ist, sondern vielmehr der Glaube (oder die Hoffnung) daran, dass die Mitwirkung konkrete Folgen hat*⁹⁷⁵.

⁹⁷⁴ PERLMAN zufolge werden durch diese Art von Übereinstimmung zwischen Theorie und *Common Sense* „ausgezeichnete Theorien“ erstellt. Eine „ausgezeichnete“ Theorie spiegle die „Wirklichkeit“ genauso wider, wie sie sei, denn sie repräsentiere in der Tat das Bild, das die Gesellschaft von sich selbst habe (ebd., S. 291. S. auch MORORÓ 2011a).

⁹⁷⁵ Ausgehend von diesen Erkenntnissen lässt sich zwar vermuten, dass der demokratische OP-Mythos performative Wirkungen auf Politik und Gesellschaft (etwa im Sinne von ALMOND & VERBA 1963) haben kann, doch seine (realen oder potentiellen) Wirkungen lassen sich bislang nicht angemessen erfassen oder messen. Die Gründe dafür sind vielfältig: Zum einen sind die zur Verfügung stehenden Informationen fragwürdig – siehe diesbezüglich das erwähnte Beispiel der

Auf diese Fähigkeit von Mythen (und Diskursen), die Handlungen der Menschen (und damit auch die Konstruktion der Wirklichkeit) unterschiedlich zu beeinflussen, wurde im theoretischen Teil bereits hingewiesen (dazu vor allem Unterkapitel 2.3.1). Diese theoretische Annahme annulliert jedoch nicht den janusköpfigen Charakter von Mythen. Denn Mythen können einerseits Kräfte freisetzen und Bürger motivieren – und zwar nicht nur zum kriegerischen Kämpfen (siehe dazu das Beispiel des Hermannmythos), sondern auch dazu, an Prozessen der Demokratisierung der Politik mitzuwirken –, andererseits vereinfachen sie die Erklärung von Tatsachen und damit auch die der Wirklichkeit (dazu ebenfalls Abschnitt 2.3.1). Außerdem (und nicht zuletzt) verzerren mythische Erzählungen einige Fakten und verschleiern andere. Im Fall von Porto Alegre wird z.B. in einem Großteil der Literatur zum Thema Bürgerbeteiligung und insbesondere zum Thema Bürgerhaushalt die Tatsache verschleiert, dass trotz Bürgerhaushalt und vielen anderen Verfahren der direkten Bürgerbeteiligung die Stadt Porto Alegre sich letztendlich wie alle anderen brasilianischen Städte ähnlicher Größe „entwickelt“ bzw. „modernisiert“ oder „elitisiert“: Die partizipative Gouvernementalität hat bislang in gewisser Weise (z.B. hinsichtlich städtebaulicher Maßnahmen) eher zu mehr als zu weniger sozial-räumlicher Segregation beigetragen. Diese Tatsache steht in krassem Widerspruch zu den weiter oben (und insbesondere im Abschnitt 4.6.2.2) aufgelisteten empirischen und theoretischen Annahmen von Verfechtern des *Mainstreams* des „partizipativen“, „deliberativen“ Verständnisses von Demokratie bzw. von vielen OP-Forschern.

Der weiter oben (Unterkapitel 4.2 und Abschnitt 4.5.2.1) beschriebene Prozess der *Elitisierung* einiger Stadtteile von Porto Alegre und das rasante Wachstum der Anzahl von *Gated Communities* seit den ersten Jahren des neuen Jahrhunderts gibt konkrete Hinweise darauf, dass die Politik der Stadtplanung und Stadtverwaltung von Porto Alegre sich inhaltlich nicht wesentlich von der Politik anderer brasilianischer Städte vergleichbarer Größe unterscheidet. Die Ergebnisse von empirischen Studien zu den Prozessen sozial-räumlicher Segregation in anderen brasilianischen Städten (z.B. COY 2001; CALDEIRA 2003; FERREIRA 2003; MARISCO 2003; SOBARZO MIÑO 2004; MOYSÉS et al 2007; NUNES 2007 etc.) zeigen Trends, die auch für Porto Alegre aufgezeigt werden (z.B. FURTADO 2003; XAVIER 2003; SOARES 2006; UEDA 2006; MIRON 2008)⁹⁷⁶. Die Merkmale, die FERREIRA (2003) beispielsweise für São Paulo beschrieben hat⁹⁷⁷, lassen sich auch in Porto Alegre finden, wenngleich in kleinerem Maßstab. Ausgehend von den Erkenntnissen der erwähnten empirischen Studien und von den Ergebnissen der vorliegenden Arbeit

„jährlichen Investitionspläne des OP“, die entweder von den konkreten Investitionen der Regierung divergieren, oder Investitionsmaßnahmen beinhalten, die eher in den Kabinetten der Regierung beschlossen wurden, aber nicht in den Gremien des OP. Zum anderen fehlen bislang jegliche objektiven Kriterien oder Indikatoren, die dafür verwendet werden könnten. Hinzu kommt (wie bereits erwähnt) ein Mangel an theoretisch-analytischen Instrumentarien.

⁹⁷⁶ Vgl. dazu insbesondere auch Abschnitt 4.5.3.2 dieser Dissertation.

⁹⁷⁷ Dazu zählt insbesondere die Bildung von Wachstumskoalitionen und gezielte Förderung von wirtschaftlichem Wachstum in bestimmten Bereichen der Kommunen, mit der Folge, dass die öffentlichen und privaten Ressourcen sich in wenigen Teilbereichen konzentrieren und immer mehr soziale Segregation befördern – ein Phänomen, dass die Stadt als eine *Growth Machine* kennzeichnet (vgl. ebd. S 22f).

lässt sich feststellen, dass in den Bereichen der Stadtplanung und Stadtverwaltung die Regierungen von Porto Alegre ähnlichen „Wege“ beschreiten wie andere Kommunalregierungen in Brasilien. Gegenüber anderen brasilianischen Städten scheint sich nur die *politische Rhetorik* zu unterscheiden („*Stadt der Demokratie*“, Förderung der sozialen Integration, „*Inversion von Prioritäten*“, etc.) aber nicht wirklich die Ergebnisse der implementierten städtebaulichen Maßnahmen.

Auch die Art und Weise der Problemdeutung, der Problembenennung und der Interessensartikulation in Porto Alegre gleichen anderen Orten Brasiliens (*Forschungsfrage 4*). Nicht soziale Sachfragen werden auf der Tagesordnung der Politik priorisiert, sondern in erster Linie Themen, die einen wirtschaftlichen Charakter haben. Und dafür lassen sich oft auch Rechtfertigungen leicht finden, denn noch heute stellt das *herrschende Imaginäre* – ganz im Sinne der kritischen Philosophie von Cornelius Castoriadis – das Imaginäre einer kapitalistischen Gesellschaft dar (näher dazu CASTORIADIS 2006)⁹⁷⁸. In diesem Sinne lässt sich auch eine Brücke zu den beiden ersten Forschungsfragen dieser Dissertation schlagen: Die Antwort sowohl auf die Frage danach, *welcher gesellschaftliche Entwicklungshorizont sich auf der Basis der durchgeführten Planungspolitik in Porto Alegre abzeichnet* (Frage 1a), als auch auf die Frage, *welche Art von Stadtentwicklung dort gefördert wird* (Frage 1b), liegt auf der Hand: *Auch in Zeiten partizipativer Gouvernementalität gibt es nur wenige konkrete Anzeichen dafür, dass in Porto Alegre eine sozial-räumliche Entwicklung im Sinne des theoretischen Ansatzes von M.L. de SOUZA (Abschnitt 2.2.4) gefördert wird. Viel deutlicher sind die Anzeichen, die dafür sprechen, dass dort eine Growth Machine im Sinne des Ansatzes von LOGAN und MOLOTCH (Abschnitt 2.3.2) produziert wird.* Dahingehend lässt sich auch die Frage aus dem Untertitel dieser Dissertation beantworten.

⁹⁷⁸ Dies gilt für Brasilien genauso wie für andere Länder Lateinamerikas, der USA und Europas. In allen diesen Gesellschaften hat die Förderung von Wirtschaftswachstum höchste Priorität auf der Tagesordnung der Politik. Wer sich dagegen ausspricht, stellt sich automatisch gegen den Zeitgeist.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

„Keine ernsthafte Analyse würde bestreiten, dass die Systeme, die sich selbst als demokratisch bezeichnen, das sind, was jeder klassische Philosoph Oligarchien genannt hätte. Eine winzige Schicht der Gesellschaft herrscht und regiert“ (CASTORIADIS 2006, S. 196).

Da die meisten Ergebnisse dieser Arbeit bereits im vorherigen Abschnitt zusammengefasst präsentiert und diskutiert wurden, werden sie im Folgenden nicht weiter einzeln ausgeführt. Stattdessen wird der Verfasser sich darauf konzentrieren, einige allgemeine Schlussfolgerungen zu formulieren. Dabei wird im Verlauf der Abhandlung nochmals ein Rückblick auf die Frage geworfen, inwiefern Porto Alegre eine sozial-räumliche Stadtentwicklung im Sinne des theoretischen Ansatzes von Marcelo Lopes de Souza (Abschnitt 2.2.4) fördert oder eher die Produktion der Stadt als *Growth Machine* im Sinne von John R. Logan und Harvey L. Molotch, bzw. wie im Abschnitt 2.3.2 dargelegt. Des Weiteren werden u.a. auch einige allgemeine Hinweise zu einem möglichen Entwicklungsszenario für Porto Alegre in den nächsten Jahren gegeben.

In der vorliegenden Dissertation wurde die zentrale Arbeitshypothese verfolgt, dass *Verwaltungs- und Planungsprozesse in Porto Alegre – abgesehen von einem „Mehr“ an Bürgerbeteiligung – auf ähnliche Art und Weise ablaufen wie auch andernorts in Brasilien*. Darin befindet sich die implizite Annahme, dass die Planung und Verwaltung dieser Metropole ähnliche Ergebnisse aufweist wie die Planung und Verwaltung anderer brasilianischer Städte vergleichbarer Größe. Diese sehr allgemein formulierte Haupthypothese wurde durch die fünf sekundären Arbeitshypothesen präzisiert, die in direktem Zusammenhang mit den fünf spezifischen Fallstudien aufgestellt wurden (inhaltlich zu den Hypothesen s. Abschnitt 1.2.1).

Durch die Anwendung eines breit ausgelegten *Methodenmix* (Abschnitt 4.1.1) konnten die aufgestellten Hypothesen überprüft und (mit Ausnahme der sekundären Hypothese Nr. 2) bestätigt werden.

Einige der auf der Basis der empirischen Forschungsergebnisse und theoretischen Erkenntnisse entstandenen Schlussfolgerungen des Verfassers stehen in Widerspruch zu den im Mainstream der Demokratie- und Partizipationsforschung weit verbreiteten Thesen über Prozesse der direkten Bürgerbeteiligung, die seit den 1990er Jahren in zahlreichen Kommunen praktiziert werden. Insbesondere die meistpropagierte These, dass Verfahren wie der Bürgerhaushalt Umverteilungseffekte haben (siehe z.B. die *These der Inversion von Prioritäten*), steht in krassem Widerspruch zu den empirischen Ergebnissen dieser Dissertation. Als unrealistisch erwiesen sich ebenfalls die Annahmen, dass in Porto Alegre die Budgetierungspolitik durch die direkte Beteiligung der Bürger weitgehend beeinflusst werde und dass dadurch auch die Effektivität der Stadtverwaltung maßgeblich erhöht

werde⁹⁷⁹. All diese Thesen, die übrigens von vielen Partizipationsforschern vertreten und als gegeben angesehen werden, konnten hier nicht bestätigt werden.

Porto Alegre wird – zumindest in Bezug auf die Frage der demokratischen Entscheidungsfindung – von Autoren des Mainstreams der Partizipationsforschung quasi als ein Ausnahmefall innerhalb Brasiliens angesehen. Nicht zufällig wird Porto Alegre von vielen Autoren auch als die „Stadt der Demokratie“ bezeichnet (vgl. z.B. Kapitel 1.1). Doch bei genauerer Betrachtung entpuppen sich nicht nur diese Bezeichnung, sondern auch die oben genannten Thesen als Bestandteile einer gelungenen Öffentlichkeitsarbeit, die seit den 1990er Jahren in Porto Alegre vor allem seitens der regierenden politischen Kräfte gefördert und sehr geschickt praktiziert wird. Rund um das allgemeine Thema Bürgerbeteiligung und insbesondere auch um das spezifische Thema Bürgerhaushalt entstand eine *Diskurskoalition*, deren Brandbreite von hohen Partei- und Staatsfunktionären über Vertreter von NRO, Forscher und renommierte Wissenschaftler aus vielen Ländern bis hin zu den Bewohnern von Slumvierteln reicht.

Diese spezifische Diskurskoalition (mehr hierzu in Abschnitt 4.6.2.2) hat zwar ihre spezifisch lokalen Eigenschaften, dennoch ist sie letztendlich als Bestandteil des hegemonialen Partizipationsdiskurses zu sehen, der sich in ganz Brasilien seit etwa Mitte der 1980er Jahre auf allen Verwaltungsebenen durchgesetzt hat⁹⁸⁰. Insbesondere seit den 1990er Jahren benötigen die Regierungen aller Verwaltungsebenen *Partizipation* – und zwar nicht nur, um ihre bedeutendsten Vorhaben zu legitimieren, sondern auch, um sie politisch durchsetzen zu können. Dies ist das wesentliche Merkmal der weiter oben beschriebenen *partizipativen Gouvernementalität*. Es muss regiert werden. Und Partizipation ist spätestens seit den 1990er Jahren überall in Brasilien zum festen Bestandteil der „*Kunst des Regierens*“ geworden, das heißt: Unterschiedliche Verfahren der Bürgerbeteiligung werden als *Technologies of Government* eingesetzt.

In diesem Sinne kann man – nicht nur im spezifischen Fall Porto Alegre, sondern bezogen auf ganz Brasilien – von einem Paradigmenwechsel sprechen. Diese Annahme darf jedoch nicht mit grundlegenden Veränderungen in den Machtstrukturen der Gesellschaft verwechselt werden. Die Einführung von Verfahren der Bürgerbeteiligung in praktisch allen Teilbereichen der Politik bedeutet nicht, dass sich dadurch die Politik inhaltlich grundsätzlich verändert hätte. Dass keine radikalen inhaltlichen Veränderungen in der Kommunalpolitik von Porto Alegre stattgefunden haben, wurde anhand der empirischen Fallbeispiele aufgezeigt.

Die Tatsache, dass die Bürger von Porto Alegre sich vielfach an den Diskussionen zur Gestaltung der Sozialwohnungsbaupolitik der Stadt beteiligen und dass sie dieses Thema z.B. im Rahmen des Bürgerhaushaltes auf der Rangliste der

⁹⁷⁹ Für Einzelheiten hierzu siehe Kap. 4.6. Für weitere in der Literatur verbreitete und vom Verfasser dekonstruierte Annahmen siehe insbesondere Kap. 4.5.

⁹⁸⁰ Allein dadurch, dass Porto Alegre in den zurückliegenden zwei Dekaden wegen seines Bürgerhaushalts sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene große Aufmerksamkeit erlangt hat, richten viele Beteiligungsforscher ihr Augenmerk auf diese Stadt. Durch diese Fokussierung wurden mitunter Interaktionen mit ähnlichen Prozessen, die gleichzeitig auf anderen Regierungsebenen eine Rolle gespielt haben, vernachlässigt.

„Investitionsprioritäten“ sogar ganz hoch setzen, führte bislang – im Gegensatz zu den Behauptungen mancher Beteiligungs- und Bürgerhaushaltsforscher – zu keinem Qualitätssprung in diesem spezifischen politischen Bereich. Gleiches lässt sich auch zur Frage der Bürgerbeteiligung in der allgemeinen Planungs- und Entwicklungspolitik von Porto Alegre behaupten. Noch nie in der Geschichte wurde so viel mit den Bürgern über Stadtplanungsmaßnahmen diskutiert wie seit den 1990er Jahren. Parallel dazu erlebt Porto Alegre seither jedoch auch einen intensiven Prozess der Elitisierung (zum Teil mit Gentrifikation) bestimmter Stadtbereiche mit sehr negativen Konsequenzen hinsichtlich der Frage der Förderung von sozialer Integration. Anstelle einer gelungenen sozialen Durchmischung wird durch solche Prozesse die räumliche Segregation gefördert. Gerade die im Stadtentwicklungsplan aus dem Jahr 2000 verankerten Bauvorschriften – ein Planwerk, das mit intensiver Bürgerbeteiligung aufgestellt wurde – haben paradoxerweise diesen Elitisierungsprozess eher beschleunigt anstatt ihn abzubremsen.

Diese und die anderen im empirischen Teil der vorliegenden Dissertation aufgearbeiteten Beispiele zeigen, dass allein die Tatsache, dass sozial unterprivilegierte Bürger ihre Meinung zu bestimmten politischen Themen öffentlich äußern dürfen, nicht ausreicht, um die Politik inhaltlich in deren Sinn zu verändern. Entscheidende Rolle scheinen dabei spezifische Merkmale zu spielen, wie etwa das *symbolische* und/oder das *kulturelle Kapital* im Sinne von J. SOUZA (2008, S. 47f). Von Bedeutung sind sicherlich auch die ausdifferenzierten und ungleichen *Sprecherpositionen*, welche die unterschiedlichen sozialen Akteure und Gruppen in bestehenden Diskursen einnehmen⁹⁸¹. Auch materielle Fragen, wie z.B. die krassen ökonomischen Disparitäten zwischen Angehörigen der wohlhabenden und der ärmeren Sozialschichten, spielen dabei eine Rolle.

All diese Faktoren sind miteinander verbunden. Sie beeinflussen sich gegenseitig und sind maßgeblich für die in anderen Teilen dieser Arbeit angesprochene und beschriebene Problematik der Machtasymmetrie, die zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen vorhanden ist. Diese Machtasymmetrie führt dazu, dass einflussreiche Akteure auf die Tagesordnung der lokalen Politik deutlich besser einwirken können als z.B. schwächer organisierte soziale Gruppen.

Dieses Problem konnte anhand der untersuchten Stadtplanungspolitik von Porto Alegre deutlich aufgezeigt werden. Ausschlaggebendes Beispiel hierfür sind die drei unterschiedlichen Interessensfraktionen, die im Stadtentwicklungsbeirat von Porto Alegre (CMDUA) vertreten sind. Im Endeffekt bestimmt die Regierungsfraktion dort (wie auch in anderen politischen Organen) das Geschehen bezüglich der Frage, welche städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen bevorzugt genehmigt und umgesetzt werden. Doch auch der Einfluss der Fraktion der Nichtregierungsorganisationen, der u.a. der Dachverband der Bauunternehmer von Rio Grande do Sul (SINDUSCON) und der Verein der Ingenieure von Rio Grande do Sul (SERGS) angehören, ist aus unterschiedlichen Gründen nicht zu unterschätzen:

⁹⁸¹ Zu diesem Punkt siehe insbesondere KELLER (2007, S. 63 und 2008a, S. 208f) und vgl. auch Abschnitt 4.6.2.2 dieser Dissertation.

Vertreter dieser beiden Organisationen kennen sich bestens aus, z.B. in technischen und Sachfragen. Sie üben eine effektive Lobbyarbeit in den Regierungsorganisationen aus (wie z.B. im Stadtparlament) und initiieren auch eine große Anzahl von Projekten selbst. Auch bei der Novellierung der Bauvorschriften üben Vertreter der Bauunternehmer von Porto Alegre (nicht zuletzt mittels ihrer CMDUA-Vertreter und damit unter dem Mantel der Bürgerbeteiligung) einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Regierung und demzufolge auch auf die Stadtplanungspolitik aus (siehe z.B. Abschnitt 4.5.4). Dagegen fungieren die meisten Vertreter der Regionalfraktion des CMDUA (die Vertreter der Bevölkerung aus den sogenannten Planungsregionen) dabei eher als Mitläufer. Zur Zeit der für diese Arbeit durchgeführten empirischen Untersuchungen waren diese Regionalvertreter nicht wirklich in der Lage, mit den beiden anderen CMDUA-Fraktionen „auf Augenhöhe“ zu konkurrieren. Die eigentliche Funktion dieser Regionalvertreter besteht nicht wirklich in der Gestaltung der Tagesordnung des CMDUA oder in der inhaltlichen Veränderung der von Regierung und Investoren vorgeschlagen Bauprojekte, sondern vielmehr darin, dass sie mittels ihrer Stimmen diesen Projekten und anderen städtebaulichen Maßnahmen politische Legitimation verleihen.

Hinsichtlich der Schaffung politischer Legitimität für die Projekte der lokalen Regierung lässt sich feststellen, dass der COP (der Beirat des Bürgerhaushaltes) eine ganz ähnliche Rolle spielt wie der CMDUA, denn auch dort verschafft sich die Lokalregierung politische Legitimation für ihre wichtigen städtebaulichen Maßnahmen. Ausschlaggebendes Beispiel hierfür ist die Unterzeichnung des sogenannten Jahresinvestitionsplanes durch die COP-Mitglieder, bevor ihn der Bürgermeister dem Gemeinderat zur Genehmigung vorlegt. Auch wenn dieser sogenannte OP-Investitionsplan durch die Gemeinderatsmitglieder immer wieder geändert und ergänzt wird – denn im Gemeinderat findet, wie in ganz Brasilien üblich, der eigentliche politische Kampf um den Interessenausgleich statt – werden einige bedeutende Investitionsmaßnahmen, die von der Exekutive vorgeschlagen werden, noch im Voraus im COP politisch legitimiert⁹⁸². Jedenfalls tragen die vorzeitigen Unterschriften der COP-Mitglieder dazu bei, dass zukünftige Widerstände der Bevölkerung gegen die Projekte der Regierung abgemildert werden, denn politisch gesehen (obgleich nicht faktisch) repräsentiert der COP schlechthin die Meinung derjenigen Bürger, die in den Prozess des Bürgerhaushaltes involviert sind.

Schließlich, und um an dieser Stelle die zentrale Arbeitshypothese der Dissertation wieder aufzugreifen, lässt sich folgendes behaupten: *Ausgehend von den Ergebnissen dieser Dissertation ist festzustellen, dass sich die Situation der „Stadt der Demokratie“ in Sachen Stadtplanung, aber auch in anderen zentralen Bereichen der lokalen Politik (Wirtschaft, Umweltpolitik, Bildung, Sozialwohnungsbau etc.), einschließlich der Komplexität der dort bestehenden Machtverhältnisse, nicht wesentlich von der Situation anderer Städte in Brasilien unterscheidet. Wesentlich anders scheint nur das Image zu sein, das in der breiten Öffentlichkeit geschaffen wurde und heute nicht nur vom Common Sense, sondern auch von Wissenschaftlern getragen und unkritisch verbreitet wird.*

⁹⁸² Siehe hierzu die im Abschnitt 4.5.3.2 eingebrachten Beispiele der Straßenbauprojekte *Terceira Perimetral* und *Juca Batista*.

Dieses Image einer in vielerlei Hinsicht gut funktionierenden partizipativen Stadtentwicklungspolitik ist letztendlich das Produkt eines *zwar meist verdeckt geführten*⁹⁸³, *dennoch sehr effektiven Stadtmarketings*. Verschwiegen (oder zumindest verschleiert) wurde die Tatsache, dass sich Porto Alegre auch in Zeiten *partizipativer Gouvernamentalität ganz im Sinne einer kapitalistisch organisierten und funktionierenden liberalen Gesellschaft „entwickelt“ hat*. Die Ergebnisse der lokalen Planungspolitik von Porto Alegre aus den 1990er Jahren ähneln bei genauem Hinsehen z.B. denjenigen, die im gleichen Zeitraum in der Stadt São Paulo erzielt wurden, wie dies beispielhaft von FERREIRA (2003) beschrieben wurde (vgl. diesbezüglich Abschnitte 4.5.1.2).

Von daher kann schließlich festgestellt werden, dass die in Porto Alegre praktizierten Verfahren der Bürgerbeteiligung bis dato die hohen Erwartungen (z.B. effektive Bekämpfung von sozialer Segregation, Inversion von Prioritäten, etc.) nicht erfüllt haben. In der Fachliteratur wird die lokale Politik von Porto Alegre zwar immer wieder dahingehend *gedeutet*, doch in Wirklichkeit wird diese Stadt seit mehr als zwei Jahrzehnten hinter ihrer Fassade der „Stadt der Demokratie“ stillschweigend und ganz allmählich eher in eine *Growth Machine* transformiert.

Aus diesen kritischen Darlegungen ergibt sich der zentrale Beitrag dieser Arbeit für die Stadtforschung in Brasilien und auch für die Partizipationsforschung: Der Verfasser gelangte zu der Erkenntnis, dass keine festen Anhaltspunkte vorhanden sind, welche die Idee von Porto Alegre als eine Art „Sonderfall“ innerhalb Brasiliens untermauern können⁹⁸⁴. Im Gegenteil, in Porto Alegre wird geplant, verwaltet und gebaut wie in anderen brasilianischen Städten auch – eben sehr konform mit kapitalistischen bzw. neoliberalen wirtschaftlichen Prinzipien. Auch auf der lokalen Ebene von Porto Alegre werden die bestehenden gesellschaftlichen Normen nicht wirklich in Frage gestellt. Gerade aus diesen Gründen tragen die dort implementierten politischen und planerischen Maßnahmen dazu bei, den gesellschaftlichen *Status quo* zu erhalten, anstatt diesen strukturell oder grundlegend zu verändern.

Die Befunde dieser Arbeit, worauf sich auch die hier vertretenen Annahmen stützen, sollen aus der Sicht des Verfassers nicht nur praktische, sondern auch theoretische Konsequenzen haben.

In praktischer Hinsicht ist zu erwarten, dass die hervorgehobenen kritischen Punkte – wie z.B. die verdeckte Janusköpfigkeit des Bürgerhaushaltes und nicht zuletzt auch die parteipolitische Instrumentalisierung von Verfahren der direkten Bürgerbeteiligung – dazu führen, dass die involvierten Bürger diese Probleme und deren Auswirkungen immer deutlicher erkennen. Nur wenn diese Probleme und Sachverhalte ins

⁹⁸³ Das heißt: Ein Stadtmarketing, das im Sinne von J. SOUZA (2008, S. 62) nicht wirklich *artikuliert* und von daher auch von vielen Bürgern und Forschern nicht *wahrgenommen* wird.

⁹⁸⁴ Wenig überzeugend wirkt ebenfalls auch die von BROSE (2007a) vertretene These, dass das Bundesland Rio Grande do Sul in politischer Hinsicht ein sogenannter *Deviant Case* innerhalb Brasiliens sei. Diese These fungiert eher als ein weiterer Mythos, der neben dem weiter oben beschriebenen OP-Mythos in dieser Art und Weise – d.h. mit Hilfe von Publikationen, deren „wissenschaftliche“ Botschaft nur schwer von den Botschaften herrschender politischer Diskurse zu unterscheiden ist – verbreitet wird.

Bewusstsein der Bürger gelangen, werden diese auch konkrete Anforderungen an dementsprechende politische Lösungen stellen.

In theoretischer Hinsicht besteht der Beitrag dieser Arbeit vor allem darin, dass Schwachstellen und blinde Flecken einiger theoretischer Ansätze ans Licht gebracht wurden. Dabei sind zugleich auch andere theoretische Interpretationen in Verbindung mit den untersuchten Verfahren der Bürgerbeteiligung – die bis dato noch relativ neu sind, wie z.B. der Bürgerhaushalt selbst – gebracht worden. Dazu zählen etwa die Überlegungen aus dem Bereich der Mythenforschung und insbesondere auch die aus dem Bereich der Gouvernamentalitätsforschung. Nicht zuletzt wurden auch Erkenntnisse des *Growth Machine*-Ansatzes angewandt, um jüngere Prozesse der Stadtentwicklung von Porto Alegre zu erhellen.

Auch wenn heute zahlreiche institutionalisierte Formen der Bürgerbeteiligung sogar den Alltag einiger Bürger stark beeinflussen, blieb die *Gouvernementalisierung* der Bürgerbeteiligung und die damit verbundene Umsetzung von Verfahren der Bürgerbeteiligung als *Technology of Government* von den Beteiligungsforschern weitgehend unberücksichtigt. Nicht durch Zufall sind auch die Schlussfolgerungen vieler Partizipationsforscher hinsichtlich der Auswirkungen von Verfahren der direkten Bürgerbeteiligung in der Verwaltung und Stadtplanung von Porto Alegre in vielen Fällen sehr unzureichend, wenn nicht irreführend. Dabei wurde z.B. von den meisten Beteiligungsforschern komplett übersehen, dass auch in Zeiten partizipativer Gouvernamentalität die Produktion von Städten als *Growth Machine* (im Sinne von LOGAN & MOLOTCH 2007) weiterhin möglich ist, obgleich auch vorherrschende politische Diskurse auf etwas ganz anderes verweisen – z.B. auf die *Inversion von Prioritäten* – und auch die lokale *politische Praxis* auf den ersten Blick einen anderen Eindruck vermittelt⁹⁸⁵. Selbst die Fachliteratur zur Beteiligungsforschung und insbesondere die OP-Literatur vermitteln ein ganz anderes „Bild“ als dasjenige, welches die Ergebnisse dieser Dissertation aufzeigen. Doch selbst der Philosoph Henri Lefèbvre hat bereits in den 1970er Jahren daran erinnert:

„Das Bild, wie es sich in unserer Kultur ausbreitet, von der Fotografie bis zum Fernsehen, ist besonders zweideutig und trügerisch. Es erscheint als Faktum und enthält doch Träume und Mythen, Erinnerungen und Illusionen“ (LEFÈBVRE 1974, S. 64).

Im Anschluss daran und zugleich auch um auf eine der zentralen Fragen dieser Dissertation zurückzukommen, lässt sich hier Folgendes behaupten: Die Ergebnisse dieser Arbeit deuten darauf hin, dass Porto Alegre in den kommenden Jahren weniger durch das „Bild“ einer sozial(räumlichen) und gerechten Stadt – etwa im

⁹⁸⁵ Betrachtet man nur ausgewählte Pilotprojekte der Lokalregierung von Porto Alegre aus den 1990er Jahren wie z.B. die Sanierung von Slumvierteln in den noblen Wohnbereichen (z.B. *Vila Jardim Planetáio*), gewinnt man den Eindruck, dass die Sozialwohnungsbaupolitik der dortigen Kommunalregierung anders sei als woanders in Brasilien. Dieser Eindruck wird auch in manchen Veröffentlichungen lokaler Autoren erweckt (siehe z.B. ALFONSIN 2000). Doch bei genauerem Hinsehen entpuppt sich dieser erste Eindruck eher als eine Täuschung, denn es handelt sich dabei nur um ein Pilotprojekt (unter wenigen anderen), das zwar tatsächlich „integrativen Charakter“ hat (Ansiedlung von armen Familien in Stadtbereichen, die normalerweise nur von wohlhabenden Familien bewohnt werden), das jedoch nicht repräsentativ für die gesamte Politik ist (ausführlich dazu Kap. 4.5.3).

Sinne des Konzeptes der autonomen Gesellschaft von SOUZA/CASTORIADIS (Abschnitt 2.2.4) – geprägt sein wird, sondern eher durch das „Bild“ einer *Growth Machine*. Eine *Growth Machine*, die obendrein im Zuge der Maßnahmen für die Vorbereitung der Fußballweltmeisterschaft des Jahres 2014 mehr und mehr „*festivalisiert*“ wird. Dies ist das Szenario, das mit hoher Wahrscheinlichkeit in den kommenden Jahren klarere Konturen annehmen wird (d.h. *das Szenario einer festivalisierten Growth Machine*). *Sozial-räumliche Stadtentwicklung* im Sinne von M. L. de Souza ist, aus theoretischer Sicht, zwar keine sinnlose Träumerei, dennoch spricht die hier untersuchte Praxis der Stadtentwicklung in Porto Alegre gegen die in seinem theoretischen Ansatz postulierte Art von Entwicklung, denn bis dato wird Porto Alegre – ganz im Gegensatz zu dem, was Cornelius Castoriadis als *autonome Gesellschaft* bezeichnet hat (dazu Abschnitt 2.2.4.1) –, von einer winzigen Schicht der lokalen Gesellschaft beherrscht und regiert. Noch werden die Grundzüge der Politik (auf lokaler wie auch auf nationaler Ebene) von politischen Kräften bestimmt, die genau das kennzeichnen, was Cornelius Castoriadis als liberale Oligarchien bezeichnet hat⁹⁸⁶.

Die im Diskurs und in der Literatur oft propagierte Radikalisierung der lokalen Demokratie fand bis heute in Porto Alegre – wenn überhaupt – nur vordergründig statt. Noch verläuft die Politik (zumindest wenn es um bedeutende politische Themen und Sachfragen geht) konform mit dem Muster, das von der *herrschenden Staatslehre* ursprünglich idealisiert wurde. In diesem Sinne lässt sich hier auch der Satz eines weiteren Kritikers der klassischen repräsentativen Demokratie wiedergeben: „Real gilt Staatssouveränität; die Volkssouveränität dient ihr als Begründungsmythos“ (EVERS 1999, S. 27). Dieser deutsche Sozialwissenschaftler kritisiert damit vor allem die Ausrichtung der Politik und des deutschen Grundgesetzes auf die repräsentativen Organe und auch die bekannte Tatsache, dass in der repräsentativen Demokratie die unmittelbare Ausübung von Volkssouveränität auf den Wahlakt alle vier Jahre beschränkt wird.

Wie jedoch in der vorliegenden Arbeit dargelegt, lassen sich Kritiken wie diese heutzutage nicht länger direkt und ohne weiteres auf Porto Alegre oder auf Brasilien als Ganzes übertragen, denn in Zeiten *partizipativer Gouvernementalität* sind Politiker und vor allem Regierungschefs darauf angewiesen, *auch zwischen den Wahlperioden* immer wieder die Legitimität ihrer Vorhaben unter Beweis zu stellen. Es ist für sie notwendig geworden, die Bürger in die Debatten einzubeziehen und mitunter sogar Verantwortung auf die Bürgerschaft zu übertragen. Dennoch, ob das Ergebnis eines partizipativen Planungsprozesses, wie z.B. die Novellierung von Bauvorschriften, wirklich die Interessen der involvierten Bürger und vor allem auch der Betroffenen widerspiegelt, lässt sich nie im Voraus feststellen. Dabei sind intensive Beobachtungen und Analysen von empirischen Daten genauso wichtig wie die Berücksichtigung von unterschiedlichen theoretischen Erkenntnissen, die den Forschern u.a. verhelfen, Zusammenhänge zwischen den unterschiedlichen Sachverhalten und Forschungsobjekten herzustellen.

⁹⁸⁶ Siehe hierzu CASTORIADIS (2002 [1997]), CASTORIADIS (2006, S. 38 u. 81) und vgl. auch Abschnitt 2.2.4.

Abschließend und mit Blick auf eventuelle zukünftige Forschungsvorhaben, die direkt an die vorliegende Arbeit anknüpfen können, lassen sich noch folgende Forschungsfragen formulieren, die jedoch hier offen bleiben müssen: *Wohin führt die Stadtplanungspolitik großer Metropolen wie Porto Alegre in Zeiten fortgeschrittener partizipativer Gouvernamentalität und festivalisierter Kommunalpolitik? Welche demokratischen Mechanismen können gegen solche Stadtplanungsprozesse wirken, die Growth Machine und soziale Segregation anstatt sozial gerechter und sozial durchmischter Städte fördern?* Die Untersuchung solcher Fragen kann einerseits von den hier erzielten Erkenntnissen profitieren und diese andererseits in mancherlei Hinsicht erweitern, indem z.B. sowohl einige der untersuchten Forschungsfragen wie auch einige der verwendeten theoretischen Kategorien wieder aufgegriffen und weiter bearbeitet werden.

6. LITERATURVERZEICHNIS

- ABERS, Rebecca (2000): *Inventing local democracy: Grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- ABERS, Rebecca (1996): From ideas to practice: The Partido dos Trabalhadores and participatory governance in Brazil. In: *Latin American Perspectives*, Vol. 23 (4), S. 35- 53.
- ABRAM, Simone A. (2000): Planning the public: Some comments on empirical problems for planning theory. In: *Journal of Planning Education and Research* Vol. 19 (4), S. 351-357.
- ABREU FILHO, Silvio Belmonte de (2006): *Porto Alegre como cidade ideal. Planos e Projetos urbanos para Porto Alegre*. [Dissertation im Fachbereich Architektur: Programa de pós-graduação em Arquitetura - PROPUR/UFRGS], Porto Alegre. (<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000582216&loc=2007&l=42c04a3acd9efc32>. Download: 31.07.2012).
- ADAMS, Suzi (2005): *Interpreting creation: Castoriadis and the birth of autonomy*. In: *Thesis Eleven*, Vol. 83, S. 25-41.
- ALBANO, Maria Tereza Fortini (1999): *O Processo de formulação do 2º plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre. Ruptura, reunião de fragmentos, inovação ou manutenção de uma tradição secular?* [Dissertação de Mestrado. PROPUR/UFRGS, Porto Alegre]. (<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000272245&loc=2005&l=bafe4b875afadb8f>. Download: 15. 01.2012).
- ALBERS, Gerd (2006): *Zur Entwicklung des Planungsverständnisses: Kontinuität und Wandel*. In: SELLE, Klaus (Hrsg.): *Planung neu denken. Zur räumlichen Entwicklung beitragen*. Bd. 1. Konzepte. Theorien. Impulse. Dortmund: Rohn S. 43-55.
- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves de (1998): *Participação Social no Brasil Hoje* [= Pólis Papers Nr. 2, 27 Seiten] (http://www.polis.org.br/obras/arquivo_169.pdf Download: 26.09.2008).
- ALEKSANDROWICZ, Ana Maria Coutinho (2009): *Participação e integração: O ponto de vista das teorias da auto-organização*. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, Vol.14 (1), S. 1609-1618.
- ALEMANN, Ulrich von (1975) (Hrsg.): *Partizipation, Demokratisierung, Mitbestimmung: Problemstellung und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft; eine Einführung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes (2005): *Evolução ou mudança: que cidade queremos?* [Vortragsmanuskript: "Il Fórum Mundial da Informalidade", Rio de Janeiro, 13. Juni 2005].
- ALFONSIN, Betânia de Moraes (2003a): *Da invisibilidade à regularização fundiária: A trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre*. In: FERNANDES, Edéseio & ALFONSIN, Betânia Moraes de (Hrsg.): *A Lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey & Lincoln Institut. S. 157-172.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes (2003b): *Mecanismos da democracia participativa em Porto Alegre: Trilhas e pontes para avançar*. In: PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre]: *IV congresso da cidade. Caderno de resoluções*. Porto Alegre: PMPA. S. 47-56.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes (2000): *Da invisibilidade à regularização fundiária: A trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre - século XX*. [Dissertação de Mestrado. UFRGS/PROPUR]. Porto Alegre. (<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3135/000287935.pdf?sequence=1>. Download: 06.12.11).
- ALFONSIN, Betânia de Moraes (1998): *Uma cidade democrática em tempo de globalização*. In: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (Hrsg.): *A necessária releitura da cidade* (<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/21.htm>. Download: 06.09.2010).

ALFONSIN, Betânia de Moraes; BORBA, Sheila Villanova; GONZÁLEZ, Sylvia Antunes; SILVA, Diandro Cunha da; SOUZA, Rodrigo Rocha (2006): Políticas habitacionais na Região Metropolitana de Porto Alegre. (In: <http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/redehabit/rmpo.htm>. Download: 02.06.2007).

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al (2003): Porto Alegre: Um laboratório de políticas públicas de democratização e inclusão social. In: IRGLUS [International Research Group on Law and Urban Space]; PGU-ALC [Programa de Gestão Urbana - America Latina]: Memorias del IX Seminario Internacional: "Derecho y Espacio Urbano" [= Cuaderno de Trabajo N°101]. Quito: PGU-ALC. S. 209-222.

ALLMENDINGER, Philip (2002): Towards a Post-positivist typology of planning theory. In: Planning Theory, Vol. 1 (1), S. 77–99.

ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues (2006): O marco discursivo da participação solidária e a redefinição da questão social: Construção democrática e lutas políticas no Brasil pós 90. [Dissertation im Fachbereich Sozialwissenschaft: Programa de Doutorado em Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas], Campinas. (<http://libdigi.unicamp.br/http://libdigi.unicamp.br/document/?down=vtls000385923>). Download: 07.01.2010).

ALMEIDA, Maria Soares de (2004): Transformações urbanas: atos, normas, decretos, leis na administração da cidade - Porto Alegre 1937-1961. [Dissertation im Fachbereich Architektur und Städtebau: Programa de pós-graduação, faculdade de arquitetura e urbanismo/USP], São Paulo. (<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-20112006-105810/publico/tese.pdf>). Download: 25. 11.2011).

ALMEIDA, Roberto Schmidt de (1983): Alternativas da promoção imobiliária em grandes centros urbanos: O exemplo do Rio de Janeiro. In: VALLADARES, Lucia do Prado (Hrsg.): Repensando a Habitação no Brasil [= Debates urbanos 3]. Rio de Janeiro: Zahar. S. 196-190.

ALMOND, Gabriel A. & VERBA, Sidney (1963): The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations. Princeton: Princeton University Press.

ALONSO, José Antonio Fialho (2001): Caracterização econômica da Região Metropolitana de Porto Alegre nos Anos 90. In: Indicadores Econômicos FEE. Porto Alegre: FEE. Vol. 29 (1), S. 253-293.

ALONSO, José Antônio Fialho & AMARAL Rafael Quevedo do (2005): Desigualdades intermunicipais de renda no Rio Grande do Sul: 1985-2001. In: Ensaios FEE Porto Alegre, Vol. 26, Número Especial. Porto Alegre: FEE. S. 171-193.

ALSEN, Silke (2002): Metropolisierung in Lateinamerika – Die Zivilgesellschaft im Vormarsch. In: Brennpunkt Lateinamerika, Vol. 20, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. S. 205-212.

ALTROCK, Uwe, et al (2006): Neue Wege in der Planungspraxis und warum aktuelle Planungstheorien unvollständig bleiben. In: SELLE, Klaus (Hrsg.): Planung neu denken. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Vol. 1. Dortmund: Rohn. S. 248-263.

ALTROCK, Uwe & HUNING, Sandra (2006): Kernkompetenzen kommunaler Planung. Anmerkungen zur Aufgabenteilung von öffentlicher Hand und Privatinvestoren am Beispiel der Produktion öffentlicher Räume. In: SELLE, Klaus (Hrsg.): Planung neu denken. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Vol. 1. Dortmund: Rohn. S. 415-428.

ALVARES, Jairo Eduardo de Barros (2006): Desigualdade e polarização: Tendências para a econômica brasileira e gaúcha [Dissertação de Mestrado, Faculdade de Ciências econômicas/UFRGS] (<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000582327&loc=2007&l=a1ae533a32280ff7>). Download: 4.12.2011).

- AMARAL, Ângela de Arruda Camargo (2002): *Habitação na cidade de São Paulo*. 2ª edição revisada. São Paulo: Pólis/PUC-SP. 120 Seiten (http://www.polis.org.br/obras/arquivo_118.pdf). Download: 28.07.2010).
- ANDRIOLI, Antônio Inácio (2004): *O Orçamento Participativo de Porto Alegre: um exemplo para a Alemanha?* In: *Revista Espaço Acadêmico*, Vol. 43. (<http://www.espaçoademico.com.br/043/43andrioli.htm>). Download: 09.08.2010).
- ANGERMÜLLER, Johannes (2001): *Diskursanalyse: Strömungen, Tendenzen, Perspektiven. Eine Einführung*. In: ANGERMÜLLER, Johannes; BUNZMANN, Katharina; NONHOFF, Martin (Hrsg.): *Diskursanalyse: Theorien, Methoden, Anwendungen*. Hamburg: Argument. S. 7-22.
- ANGERMÜLLER, Johannes & VAN DYK, Silke (Hrsg.) (2010): *Diskursanalyse meets Gouvernementalitätsforschung. Perspektiven auf das Verhältnis von Subjekt, Sprache, Macht und Wissen*, Frankfurt: Campus.
- ARAGONÈS, Enriqueta & SÁNCHEZ-PAGÉS, Santiago (2009): *A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre*. In: *European Economic Review* 53 (2009), S. 56–72.
- ARGILES, Nara R. Leal (2003): *Análise das relações e influências do modelo de planejamento estratégico urbano no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre - PDDUA*. [Dissertação de Mestrado. UFRGS/PROPUR]. Porto Alegre. (<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3825/000404702.pdf?sequence=1>). Download: 06.03.2012).
- ARMBRUSTER, B. & Leisner, R. (1975): *Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik*. Göttingen: Schwartz.
- ARNASON, Johann P. (1989): *Culture and Imaginary Significations*. In: *Thesis Eleven*, Vol. 22, S. 25-45.
- ASSIES, Willem (1994): *Urban Social Movements in Brazil: A debate and Its dynamics*. In: *Latin American Perspectives*, Vol. 21 (2), S. 81-105.
- ATKINSON, Rob (1999): *Discourses of Partnership and Empowerment in Contemporary British Urban Regeneration*. In: *Urban Studies*, Vol. 36 (1), S. 59-72.
- ATTESLANDER, Peter (2010): *Methoden der empirischen Sozialforschung*. 13. neu bearb. und erw. Aufl. Berlin: Schmidt.
- AURICH, Heli (1976): *Partizipation an der Stadtplanung: Möglichkeiten der Partizipation an der Stadtentwicklungsplanung in Theorie und Praxis. Untersucht am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*. Basel: Graphische Betriebe Coop, Schweiz.
- AVRITZER, Leonardo (2008): *Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. In: *OPINIÃO PÚBLICA*, Vol. 14 (1), S. 43-64.
- AVRITZER, Leonardo (2006): *La ampliación de la participación en Brasil: La dimensión estadual y la cuestión del empoderamiento*. In: LUBAMBO, Catia Wanderlye et al (Hrsg.) (2006): *Diseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO. S. 9-11.
- AVRITZER, Leonardo (2003): *O Orçamento Participativo e a teoria democrática: Um balanço crítico*. In: AVRITZER Leonardo & NAVARRO, Zander (Hrsg.): *A inovação democrática no Brasil: O orçamento participativo*. São Paulo: Cortez. S. 13-60.
- AVRITZER, Leonardo (2002a): *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- AVRITZER, Leonardo (2002b): *Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Hrsg): *Democratizar a*

democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. S. 561-579.

AVRITZER, Leonardo & COSTA, Sérgio (2004): Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. In: Revista de Ciências Sociais, Vol. 47 (4), S. 703-728.

AZEVEDO, Sérgio de (1996): A crise da política habitacional: Dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de & AZEVEDO, Sergio de (Hrsg.). A crise da moradia nas grandes cidades. Da questão da habitação à reforma Urbana. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ. S. 73-101.

AZEVEDO, Sergio de (1994): Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, E. et al (Hrsg.): O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais Estado e cidadania no curso dos anos 90. São Paulo: Hucitec. S. 244-270.

AZEVEDO, Sergio de & PRATES, Antonio A. Pereira. (1991): Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. In: Ciências Sociais Hoje, Vol. 1, S. 122-152.

BÄHR, Jürgen & MERTINS, Günter (1992): Verstädterung in Lateinamerika. In: Geographische Rundschau, Vol. 44 (6), S. 360-370.

BAIERLE, Sérgio Gregório (2007): Lutas Urbanas em Porto Alegre: Entre a Revolução e o Transformismo. Porto Alegre. CIDADE. (<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/lutaslivro.pdf>). Download: 07.09.2011.

BAIERLE, Sérgio Gregório (2005): Lutas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo. (<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/urbanas43f366c7dacbb.pdf>). Letzter Zugang: 04.09.2012).

BAIERLE, Sérgio (2004): El buen gobierno en la era de los mercados. In: La Era Urbana [Sonderausgabe März 2004]. Quito: PGU-ALC. S. 62-64

BAIERLE, Sérgio Gregório (1994): Porto Alegre, Polis no Terceiro Mundo? A Emergência de um Novo Princípio Ético-Político nos Movimentos Populares Urbanos [Coleção Cadernos da Cidade, Vol. 1 (2)]. Porto Alegre: CIDADE.

BAIERLE, Sérgio Gregório (1992): Um novo principio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80 [Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciências Políticas, Universidade Estadual de Campinas]. (<http://www.democraciaparticipativa.org/files/SergioBaierle.pdf>). Letzter Zugang: 04.09.2012).

BAIOCCHI, Gianpaolo (2003): Participation, activism, and politics: The Porto Alegre experiment. In: FUNG, Archon & WRIGHT, Erik Olin (Hrsg.): Deepening Democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance. The real utopias project IV. London und New York: Verso. S. 45-76.

BAIOCCHI, Gianpaolo (2001): Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre experiment and deliberative democracy theory. In: Politics and Society, Vol. 29 (1), S. 43-72.

BAIOCCHI, Gianpaolo; HELLER, Patrick; CHAUDURI, Shubhan, SILVA, Marcelo Kunrath (2006): Evaluating empowerment: participatory budgeting in Brazilian municipalities. In: ALSOP, Ruth; BERTELSEN, Mette; HOLLAND, Jeremy (Hrsg.): Empowerment in Practice. From analysis to implementation. Washington, DC: World Bank. S. 95-124.

BANDEIRA, Pedro Silveira (2003): O capital social e a atuação dos conselhos regionais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul. [Dissertation im Fachbereich Politikwissenschaft; Universidade Federal do Rio Grande do Sul] (<http://www.capitalsocialsul.com.br/capitalsocialsul/capitalsocial/Tese%20Pedro%20Bandeira.zip>). Download: 03.11.2008).

- BARCELLOS, Tanya & MAMMARELLA, Rosetta (2007): O Significado dos Condomínios Fechados no Processo de Segregação Espacial nas Metrôpoles [= Texto para Discussão FEE, Nr.19]. Porto Alegre: FEE.
- BARCELOS, Adair (2000): Apresentação. In PONT, Raul & BARCELOS, Adair (Hrsg.): Porto Alegre uma cidade que conquista. A Terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e ofícios. S. 7-10.
- BARNER, Wilfried; DETKEN, Anke; WESCHE, Jörg (2003): Text zur modernen Mythentheorie. Stuttgart: Reklam.
- BARNETT, Neil (2002): Including ourselves: New Labour and engagement with public services. In: Management Decision, Vol. 40 (4), S. 310-317.
- BARTHES, Roland (1964): Mythen des Alltags. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- BASSANI, Valéria D. Sartori (2008): Porto Alegre desigual: Os vários retratos de uma metrópole. (http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/porto_alegre_desigual.pdf. Download: 04.04.2012).
- BAURIEDL, Sybille (2007a): Räume lesen lernen: Methoden zur Raumanalyse in der Diskursforschung. Forum Qualitative Sozialforschung, Vol. 8 (2), Art. 13. (<http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/236/524>. Download: 28.07.2009).
- BAURIEDL, Sybille (2007b): Spielräume nachhaltiger Entwicklung. Die Macht stadtentwicklungspolitischer Diskurse. München: Oecom Verlag.
- BAUROTH, Nicholas (1998): Regime Approachs to obscenity policy: 1960s to 1980s. In: Journal of Urban Affairs, Vol. 20 (4), S. 395-417.
- BAZIL, Vazrik (2010): Politische Sprache: Zeichen und Zunge der Macht. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Vol. 8, S. 3-6.
- BEATLEY, Timothy (1995): Plannig and Sustainability: The Elements of a New (Improved?) Paradigma. In: Journal of Planning Literature, Vol. 9 (4), S. 383-395.
- BECKER, Ademas José (Hrsg.) (2000): A Cidade reinventa a democracia. As contribuições do seminário internacional sobre democracia participativa. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- BERGER, Peter L & LUCKMANN, Thomas (2009): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit: Eine Theorie der Wissenssoziologie. 22. Aufl. Frankfurt a. M.: Fischer.
- BIELA, Jan (2008): Macht der Bürgerhaushalt brasilianische Kommunen leistungsfähiger? In: Lateinamerika Analysen, Vol. 19 (1). S. 3-29.
- BIRD [Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento] / Banco Mundial (2008): Para um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre. [= Documento do Banco Mundial; Relatório NR. 40144 - BR]. Washington, D.C. (http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/texto_banco_mundial.pdf. Download: 18.12.2008).
- BISCHOFF, Ariane et al (1996): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. In: SELLE Klaus (Hrsg.): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft: Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden & Berlin: Bauverlag. S. 347-370.
- BITOUN, Jan (2006): Desenvolvimento humano no Recife. Atlas Municipal: O que revelam os índices de desenvolvimento humano. (http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_recife/para_entender_o_atlas_recife.pdf. Download: 19.11.2008).
- BITTAR, Jorge & COELHO, Franklin (1994): Gestão Democrática, Inversão de Prioridade e os caminhos da administração pública municipal. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Hrsg.): Globalização, fragmentação e reforma

urbana. O futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. S. 327-350.

BIZEUL, Yves (2009): Glaube und Politik. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

BIZEUL, Yves (2006): Politische Mythen, Ideologien und Utopien. Ein Definitionsversuch. In: TEPE, Peter; BACHMANN, Thorsten; zur NIEDEN, Birgit; SEMLOW, Tanja; WEMHÖNER, Katrin (Hrsg.): Mythos No. 2. Politische Mythen. Würzburg: Königshausen & Neumann. S. 10-29.

BIZEUL, Yves (2000): Theorien der politischen Mythen und Rituale. In: BIZEUL, Yves (Hrsg.): Politische Mythen und Rituale in Deutschland, Frankreich und Polen. Berlin. Duncker & Humblot. S. 15 - 39.

BLAKELEY, Georgina (2010): Governing ourselves: Citizen participation and governance in Barcelona and Manchester. In: International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 34 (1), S. 130–145.

BLUMENBERG, Hans (2006): Arbeit am Mythos. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

BOGUMIL, Jörg & HOLTKAMP, Lars (2002): Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie. Erste Ergebnisse einer explorativen Studie [Polis Nr. 55 / 2002]. (<http://www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/politikwissenschaft/polis55.pdf>. Download: 24.11.2011).

BONDUKI, Nabil (Hrsg.) (1997): Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. 2. Auf. São Paulo: Studio Nobel.

BORBA, Julian (1998): A burocracia estatal frente a reforma do Estado em gestões democrático-populares: o caso da Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre no período 1989-1996. [Dissertação de Mestrado em Sociologia Política - Universidade Federal de Santa Catarina], (unveröffentlicht).

BORBA, Sheila Villanova (2007): A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA): condições institucionais para a gestão metropolitana e a cooperação entre os municípios. (<http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/metropole/09.pdf>. Download: 11.03.2012).

BORBA, Sheila Villanova; ALFONSIN, Betânia de Moraes; GONZÁLES, Sylvia Antunes (2007): Análise de experiências alternativas de habitação popular em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre In: CARDOSO, Adauto Lucio: Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, [Coleção Habitare]. S. 237-275.

BORJA, Jordi (1993): Participação popular e planejamento participativo. A experiência de Barcelona. In: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (Hrsg.): As ideias que vão mudar a cidade nos próximos anos. Porto Alegre: PMPA S. 14-17

BOSCHI, Renato Raul (Hrsg.) (1983): Movimentos coletivos no Brasil urbano. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

BRAND, Ulrich (2003): Diskursive Effekte von Global Governance unter postfordistisch-neoliberalen Bedingungen. In: Nord-Süd aktuell, Vol. 17 (3), S. 447-455.

BRASIL, Flávia de Paula Duque (2007): Sociedade civil, espaços públicos e ação coletiva: Reconstruções da agenda das políticas urbanas no Brasil dos anos 90. (<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/>. Download: 10.11.2007)

BROSE, Markus (2007a): Partizipation in Brasilien. Die rapide Ausweitung der Bürgerbeteiligung in Brasiliens Bundesstaat Rio Grande do Sul 1985-1999. Marburg: Tectum Verlag.

BROSE, Markus (2007b): As origens da participação e da qualidade democrática no Rio Grande do Sul. In: Revista Katálysis Vol. 10 (2), S. 228-236.

(http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200011&lng=en&nrm=iso. Download. 05.06.2008).

BUBLITZ, Hannelore (2008): Pierre Bourdieu. In: KAMMLER, Clemens; PARR, Rolf ; SCHNEIDER, Ulrich Johannes (Hrsg.): Foucault. Handbuch. Leben-Werk-Wirkung. Stuttgart u. Weimar: J.B. Metzler. S. 210-313.

BÜHRMANN, Andrea D. (2012): Das unternehmerische Selbst: Subjektivierungsform oder Subjektivierungsweise? In: KELLER, Reiner; SCHNEIDER, Werner; VIEHÖVER, Willy (Hrsg.): Diskurs - Macht - Subjekt. Theorie und Empirie der Subjektivierung in der Diskursforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 145-164.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2002a): Umweltpolitik. Lokale Agenda 21 und nachhaltige Entwicklung in deutschen Kommunen. 10 Jahre nach Rio: Bilanz und Perspektiven. Bonn & Berlin: Köllen Druck & Verlag GmbH.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2002b): Lokale Agenda 21 im Kontext der kommunalen Steuerungsinstrumente auf kommunaler Ebene. Berlin. (<http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/2151.pdf>. Download: 28.08.2009).

BURKE, Edmund M. (1968): Citizen participation strategies. In: Journal of the American Institute of Planners, Vol. 34 (5), S. 287–294.

BURMEISTER, Newton (1998): A necessária releitura da cidade. In: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (Hrsg.): A necessária releitura da cidade (<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/1.htm>. Download: 06.09.2010).

CABANNES, Yves (2005): Orçamentos participativos em cidades européias e latino-americanas - lições tiradas das experiências. In: PMPA: Seminário de lançamento da rede URB-AL No 9: Financiamento local e orçamento participativo. Documento Base. S. 27-67. (http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9/usu_doc/docbase_rede9_pt_int.pdf. Download: 10.05.2012).

CALDEIRA, Tereza Pires do Rio (2003): Cidade de Muros. Crimes, segregação e cidadania em São Paulo. 2. Aufl. São Paulo: Edusp.

CARDOSO, Adauto Lucio (o.J.): Desigualdades urbanas e políticas habitacionais. (http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/download/adauto_desig_urb_polhab.pdf. Download: 11.11.2009).

CARDOSO, Adauto Lúcio (2001): Política habitacional e o novo papel dos governos sub-nacionais: Diretrizes gerais para o seu planejamento. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE.

CARDOSO, Adauto Lúcio (1997): Reforma Urbana e Planos Diretores: Avaliação da experiência recente. In: Cadernos IPPUR Rio de Janeiro, Jg. XI (1 e 2), S. 79-111.

CARVALHO, Ana Luísa Soares de (2006): A concretização da função social da propriedade urbana: o principio constitucional e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre. [Dissertação de Mestrado. PROPUR/UFRGS]. Porto Alegre. (<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000604546&loc=2007&l=2d5c338d1c7bd553>. Letzter Zugang: 04.09.2012).

CARVALHO, Sonia Nahas de (1999): Planejamento Urbano e Democracia: a experiência de Santos. [Tese de doutorado, Departamento de Ciências Políticas Universidade de Campinas]. Campinas. (<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000188722>. Download: 14.09.2008).

CASSIRER, Ernst (2002): Vom Mythos des Staates. Hamburg: Meiner.

CASTELLO, Iára Regina (1993): Os atores do desenvolvimento urbano sustentável: reflexões sobre a gestão "integral" do espaço urbano. In: PANIZZI, Wraha Maria & ROVATI, João Farias (Hrsg.): Estudos Urbanos. Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS/PMPA. S. 295-305.

- CASTORIADIS, Cornelius (2010): Das imaginäre Element und die menschliche Schöpfung. Ausgewählte Schriften. Band 3. Lich/Hessen: Verlag Edition AV.
- CASTORIADIS, Cornelius (2006): Autonomie oder Barbarei. Ausgewählte Schriften. Band 1. Lich/Hessen: Verlag Edition AV.
- CASTORIADIS, Cornelius (2002[1997]): The problem of democracy today. In: De Atheense Polis Nr. 1 [Ersterscheinung im Jahr 1997, In: Democracy & Nature, Vol. 3 (2/8), S. 18-35]. (<http://www.athene.antenna.nl/ARCHIEF/NR01-Athene/02-Probl.-e.html>. Letzter Zugang: 12.11.2011).
- CASTORIADIS, Cornelius (1990a): Sozialismus und autonome Gesellschaft. In: RÖDEL, Ulrich (Hrsg.): Autonome Gesellschaft und libertäre Demokratie. Frankfurt a. M.: Suhrkamp. S. 329-358.
- CASTORIADIS, Cornelius (1990b): Die griechische Polis und die Schaffung der Demokratie. In: RÖDEL, Ulrich (Hrsg.): Autonome Gesellschaft und libertäre Demokratie. Frankfurt a. M.: Suhrkamp S. 198-328.
- CASTORIADIS, Cornelius (1990c) Individual, Society, Rationality, History. In: Thesis Eleven, Vol. 25, S. 59-90.
- CASTORIADIS, Cornelius (1984): Gesellschaft als imaginäre Institution. Entwurf einer politischen Philosophie. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- CASTORIADIS, Cornelius (1983): Durchs Labyrinth Seele, Vernunft, Gesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de (1991): Descentralização e política social no Brasil. In: Espaço e Debates, Vol. 32, S. 89-87.
- CEPAL (2008a): Panorama social de América Latina 2007. Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2008b): Panorama social de América Latina 2008. Santiago: CEPAL.
- CEPAL/PNUD/OIT (2008): Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: A experiência brasileira recente. Brasília: CEPAL/PNUD.
- CHAFFUN, Nelson (1996): Dinâmica global e desafio urbano. In: BONDUKI, Nabil (Hrsg.): Habitat. As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Nobel. S. 18-37.
- CICONELLO; Alexandre (2008): A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil [In: From Poverty to Power: Case study] (http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/Participação%20Social%20-%20artigo%20Pec%20em%20portugues.pdf/at_download/file. Download: 27.04.2012).
- CIDADE - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (2010): De olho no orçamento Jg. 13 (28). Porto Alegre: Cidade.
- CLARK, David (1996): Urban World/Global City. London & New York: Routledge.
- CMPA [Câmara Municipal de Porto Alegre] (2009): 080ª sessão ordinária - 14.09.2009 / Tribuna Popular (<http://www.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/2009/09/14/080sor.htm> (Letzter Zugang: 18.05.2011).
- CMPA [Câmara Municipal de Porto Alegre] (2007): Audiência pública - 24.08.2007. Pauta Plano Diretor - Região 07 [Sitzungsprotokoll] (<http://www.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/2007/08/24/005ªap.htm>. Letzter Zugang: 18.05. 2011).
- CMPA [Câmara Municipal de Porto Alegre] (2003): Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Porto Alegre.
- CMPA [Câmara Municipal de Porto Alegre]/Comissão especial (2009): Relatório. Processo N° 6777/07 - PLCE N° 008/07, com mensagem retificada. (http://200.169.19.94/processo_

eletronico/067772007PLCE/067772007PLCE_ANEXO_36138410_563067772007PLCE_ANEXO_36138410_563.pdf. Download: 11.05.2011).

COCHRANE, Allan (1999): Redefining Urban Politics for the Twenty-First Century. In: JONAS; Andrew E. G. & WILSON, David (eds.): The urban growth machine, critical perspectives two decades later. New York: St. Univ. of New York. S. 109-124.

COELHO, Franklin Dias (1993): Reforma do Estado e descentralização: Os caminhos da publicização dos serviços urbanos. Material apresentado para o seminário "o papel do público e do privado na construção da cidade" e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, (unveröffentlicht).

COELHO, Franklin Dias (1990): Plano Diretor como instrumento de luta da reforma urbana. In: GRAZIA, Grazia de (Hrsg): Plano Diretor. Instrumento de reforma urbana, S. 33-42. Rio de Janeiro: FASE.

COELHO, Franklin Dias (1989): História Urbana e movimentos sociais. In: Cadernos PUR/UFRJ, Jg. III (1), Rio de Janeiro. S. 73-89.

COLE, Richard, L. (1974): Citizen Participation and the Urban Policy Process. Lexington, (u.a.): Lexington Books.

CORNELY, Seno A. (1978): Subsídio sobre planejamento participativo. In: Revista brasileira de planejamento urbano, Vol. 7, S. 20-26.

CORNELY, Seno A. (1975): Ensaio de planejamento participativo. In: Revista de administração municipal, Vol. 22 (131), Rio de Janeiro. S. 55-62.

CORNWALL, Andrea; ROMANO Jorge; SHANKLAN, Alex (2008): Brazilian Experiences of Participation and Citizenship: A Critical Look [IDS DISCUSSION PAPER 389]. Brighton: IDS.

CORREIA, Claudia (2003) Gestão democrática da cidade: Construindo uma nova política. In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de & CARDOSO, Adauto Lucio (Hrsg.): Reforma urbana e gestão democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan. S. 153-162.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas (2003): O Governo do Estado como protagonista da regionalização e da participação: O Caso do Rio Grande do Sul. - 1991 a 2003. In: CADERNO CRH, Salvador, Vol. 39, S. 83-103, jul./dez. 2003. (<http://www.cadernocrh.ufba.br/include/getdoc.php?id=971&article=167&mode=pdf>. Download. 11.11.2008).

COSTA, Marco Aurélio (2008): Democracia urbana: Para uma crítica do planejamento territorial no Brasil. [Dissertation: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional], Rio de Janeiro (http://teses2.ufrj.br/Teses/IPPUR_D/MarcoAurelioCosta.pdf. Download: 23.04.2012) .

COSTA, Sérgio (1997): Dimensionen der Demokratisierung : Öffentlichkeit, Zivilgesellschaft und lokale Partizipation in Brasilien [=Berliner Lateinamerika-Forschungen, 6].Frankfurt am Main: Vervuert Verlag.

COSTA, Sérgio; KOHLHEPP, Gerd; NITSCHACK, Horst; SANGMEISTER, Hartmut (Hrsg.) (2010): Brasilien heute: Geographischer Raum, Politik, Wirtschaft, Kultur. 2. neubearbeitete Aufl. Frankfurt a. M.: Vervuert Verlag.

COTA, Daniela Abritta & COSTAS, Geraldo Magela (2009): Parceria público-privada como um instrumento de planejamento no Brasil: Operação urbana em São Paulo e em Belo Horizonte. In: EGAL 2009 [12. Treffen von Geographen aus Lateinamerika. 3. bis 7. April 2009]. Montevideo/Uruguay. (http://egal2009.easyplanners.info/area05/5002_Abritta_Cota_Daniela.pdf. Download: 25.10.2010).

COY, Martin (2003): Nachhaltige Stadtentwicklung in Brasilien. In: Passauer Kontaktstudium Erdkunde, Vol. 7, S. 71-86.

- COY, Martin (2002): Jüngere Tendenzen der Verstädterung in Lateinamerika. In: Lateinamerika Jahrbuch 2002, Vol. 11, Frankfurt a. M.: Vervuert S. 9-42.
- COY, Martin (2001): São Paulo. Entwicklungstrends einer brasilianischen Megastadt. In: Geographica Helvetica, Vol. 56 (4), S. 274-288.
- COY, Martin (1998): Sozialgeographische Analyse raumbezogener nachhaltiger Zukunftsplanung. In: HEINRITZ, Günter et al. (Hrsg.): Nachhaltigkeit als Leitbild der Umwelt- und Regionalentwicklung in Europa. 51. Deutscher Geographentag Bonn 1997. Vol. 2. Stuttgart: Franz Steiner Verlag. S. 56-66.
- COY, Martin (1997): Stadtentwicklung an der Peripherie Brasiliens. Wandel lokaler Lebenswelten und Möglichkeiten nachhaltiger Entwicklung in Cuiabá (Mato Grosso). [Habilitationsschrift]. Tübingen, (unveröffentlicht).
- COY, Martin; SCHMITT, Tobias (2007): Brasilien – Schwellenland der Gegensätze. Zwischen regionaler Führerschaft, Globalisierungseinflüssen und internen Disparitäten – In: Geographische Rundschau, Vol. 59 (9), S. 30-39.
- COY, Martin & ZIRKL, Frank (2001): Handlungsfelder und Lösungsansätze nachhaltiger Stadtentwicklung in der Dritten Welt - Beispiele aus Brasilien. In: Petermanns Geographische Mitteilungen. Vol. 145 (5). S. 74-83.
- CRAMPTON, Geremy, W. & ELDEN, Stuart (Hrsg.): (2007a): Space, Knowledge and Power: Foucault and Geography. Hampshire u. Burlington: Ashgate Publishing.
- CRAMPTON, Geremy, W. & ELDEN, Stuart. (2007b): Introduction. Space, Knowledge and Power: Foucault and Geograph. In: CRAMPTON, Geremy, W. & ELDEN, Stuart. (Hrsg.): Space, Knowledge and Power: Foucault and Geography. Hampshire u. Burlington: Ashgate Publishing. S. 1-16.
- CRUZ, Milton (2006): O impacto da participação social no processo de elaboração da política de planejamento urbano de Porto Alegre. Uma análise comparativa entre o processo de formulação do Plano diretor de Desenvolvimento Urbano 1º PDDU (1979) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA (1999). [Dissertação de Mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas / UFRGS. Porto Alegre]. (<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000572716&loc=2007&l=ed059e24666d52a3>). Letzter Zugang: 04.09.2012).
- CUNHA, Fábio César Alves da (2005): A metrópole de papel: a representação "Londrina Metrópole" na institucionalização da Região Metropolitana de Londrina [Dissertation In Geographie: Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente]. (http://www4.fct.unesp.br/pos/geo/dis_teses/05/05_FABRICIO_PEDROSO_BUAB.pdf). Download: 30.01.2008).
- CUNHA, Flávio Saliba (1993): Movimentos sociais urbanos e a redemocratização: Experiência do movimento favelado de Belo Horizonte. In: Novos Estudos, Vol. 35, S. 133-143.
- CYMBALISTA, Renato (Hrsg.) (2000): Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano. São Paulo. Polis. 56 Seiten. Pólis, São Paulo. (http://www.polis.org.br/obras/arquivo_89.pdf). Download: 29.07.2010).
- CYMBALISTA, Renato & MOREIRA, Tomás (2006): Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Hrsg.): Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. S. 31- 48. São Paulo; Instituto Pólis.
- CYMBALISTA, Renato & SANTORO, Paula Freire (2007): Habitação – avaliação da política municipal 2005-2006. In: Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão. Habitação: controle social e política pública - Caderno 31. S. 9-51. Instituto Pólis/PUC-SP, São Paulo. (http://www.polis.org.br/obras/arquivo_260.pdf). Download. 12.12.2008).

- DAHLMANN, Claus (2008): Die Geschichte des modernen Subjekts: Michel Foucault und Norbert Elias im Vergleich. Münster: Waxmann Verlag.
- DANGSCHAT, Jens, S. (1997): Sustainable City - Nachhaltige Zukunft für Stadtgesellschaft? In: BRAND, Karl-Werner (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung. Eine Herausforderung an die Soziologie. Opladen: Leske + Budrich. S. 169-191.
- DANIEL, Celso (1994): Governo local e reforma urbana num quadro de crise estrutural. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Hrsg.): Globalização, fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização brasileira. S. 291-307.
- DE TONI, Jackson (2004): O que é o Planejamento Estratégico Situacional? In: Revista Espaço Acadêmico - Nº 32 - Janeiro de 2004 (<http://www.espaçoacademico.com.br/032/32ctoni.zip>). Download: 13.01.2006).
- DEAN, Mitchell (2010): Governmentality: Power and rule in modern society? 2. Aufl. London u.a.: SAGE.
- DIAZ-BONE, Rainer (2010): Kulturwelt, Diskurs und Lebensstil: Eine diskurstheoretische Erweiterung der bourdieuschen Distinktionstheorie. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- DIAZ-BONE, Rainer (2006): Zur Methodologisierung der Foucaultschen Diskursanalyse. In: Historical Social Research, Vol. 31 (2), S. 243-274.
- DIAZ-BONE, Rainer (2003): Entwicklungen im Feld der foucaultschen Diskursanalyse. In: Historical Social Research, Vol. 28 (4), S. 60 - 102.
- DIEBÄCKER, Marc (Hrsg.) (2004): Partizipative Stadtentwicklung und Agenda 21. Diskurse - Methoden - Praxis. Wien: Edition Volkshochschule.
- DIEESE [Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos] (2008): Sistema PED: Mercado de trabalho metropolitano - Divulgação Nr. 8 (http://www.dieese.org.br/ped/metropolitana/ped_metropolitana0907.pdf). Letzter Zugang: 31.08.2012).
- DIEESE [Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos] (2007): Sistema PED: Mercado de trabalho metropolitano - Divulgação Nr. 8 (http://www.dieese.org.br/ped/metropolitana/ped_metropolitana0907.pdf). Letzter Zugang: 04.09.2012).
- DIENEL Peter (1972): Partizipation an Planungsprozessen. Mögliche bildungsplanerische Konsequenzen. In: LAURITZEN, Lauritz (Hrsg.): Mehr Demokratie im Städtebau. Beiträge zur Beteiligung der Bürger an Planungsentscheidungen.. Hannover: Fackelträger-Verlag. S. 103-122.
- DIENEL, Peter (1971): Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung. In: Die Verwaltung: Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft. Vol. 4 (1), S. 151-176.
- DIETRICH, Tobias (2004): Projekt, Event oder Marke: Die Planung der Festivalisierung. Barcelona 86-92-04; New York 9/11; Rom 2000. [Diplomarbeit: Institut für Geographie und Regionalforschung, Universität Wien/Fakultät für Architektur und Raumplanung, Wien]. (http://www.festivalisierung.infoko.org/diplomarbeit/pdf/festivalisierung_dietrich_diplomarbeit.pdf). Download: 09.10.2008).
- DIKEÇ, Mustafa (2007): Space, governmentality, and the geographies of french urban policy. In: European Urban and Regional Studies, Vol. 14 (4). S. 277–289.
- DOBRINDT, Ruth (1998): Bürgerbeteiligung im Prozeß der lokalen Agenda 21 - Anspruch und Wirklichkeit. Dargestellt am Beispiel Dörverden/Niedersachsen. Diplomarbeit. Geographisches Institut der Rheinischen Friedrich-Wilhelm-Universität Bonn, (unveröffentlicht).

- DÖRNER, Andreas (1995): Politischer Mythos und symbolische Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- DÖRNER, Andreas (1993): Die Inszenierung politischer Mythen. Ein Beitrag zur Funktion der symbolischen Formen in der Politik am Beispiel des Hermannmythos in Deutschland. In: Politische Vierteljahresschrift, Vol. 34, S.199-218.
- DORES, Júlia Luciana Pereira das (2005): Exclusão social, políticas públicas, e representações sociais na cidade de Londrina - PR: Um olhar sobre o assentamento urbano Jardim Maracanã. Presidente Prudente [Dissertation In Geographie: Faculdade de Ciências e Tecnologias; Universidade Estadual Paulista]. (http://www4.fct.unesp.br/pos/geo/dis_teses/05/05_JULIA_LUCIANA_PEREIRA_DAS_DORES.pdf). Download: 30.01.2008).
- DOWBOR, Ladislau (2001): Descentralização e participação: As novas tendências. In: A Reprodução Social: Propostas para uma gestão descentralizada. Edição Eletrônica (parte III). (http://www.abdl.org.br/filemanager/download/597/Descentralização_e_participação.pdf). Download: 04.08.2008).
- DOYLE, Natalie (2003): Democracy as socio-cultural project of individual and collective sovereignty: Claude Lefort, Marcel Gauchet and the french debate on modern autonomy. In: Thesis Eleven, Vol. 75, S. 69–95.
- EBLINGHAUS, Helga & STICKLER, Armin (1996): Nachhaltigkeit und Macht. Zur Kritik von Sustainable Development. Frankfurt a. M.: IKO-Verlag.
- ELDEN, Stuart (2007a): Rethinking governmentality. In: Political Geography Vol. 26 (1), S. 29-33.
- Equipe Rede Habitat - Porto Alegre (2003): Região Metropolitana de Porto Alegre. Caracterização Sócio-Espacial. (<http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/redehabitat/rmpo.htm>). Download: 02.06.2006).
- EVERS, Tilman (1999): Volkssouveränität und parlamentarisches System. Ideologiegeschichtliche Wurzeln einer aktuellen Debatte, In: HEUßNER, K. & JUNG, Otmar (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen, Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge. München: Olzog Verlag. S. 23 – 40.
- FACCIO, Maria da Graça Agostinho (2006): Plano Diretor participativo e a construção do espaço público nas cidades brasileiras a partir do Estatuto da Cidade: Possibilidades e limites. [Caderno de pesquisa interdisciplinar em Ciências humanas, Vol. 82]. (<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/1303/4466>). Download: 29.03.2012).
- FAGNANI, Eduardo (2006): População e bem-estar social no Brasil. 40 anos de ausência de política nacional de habitação popular (1963-2002).
- FAINSTEIN, Susan S. (2000): New Directions in Planning Theory. In: Urban Affairs Review, Vol. 35 (4), Melden, Oxford, Carlton: Blackwell. S. 451-478.
- FARIA, Cláudia Feres (2005): O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul [Dissertation im Fachbereich Soziologie/Politikwissenschaft der Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte] (http://www.democraciaparticipativa.org/files/bibl_tese%20claudiaff.pdf). Download: 11.11.2008).
- FARIA, Luiz Augusto Estrella (2007): Política Externa e Desenvolvimento: o Brasil na (Nova?) Ordem Mundial [= Texto para Discussão FEE, Vol. 23, Porto Alegre]. (<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/tds/023.pdf>). Download: 12.08.2008).
- FARIA, Luiz Augusto Estrella (2002) A Administração Popular em Porto Alegre: Uma experiência alternativa de reforma do Estado na América Latina. In: Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, Vol. 6 (1), S. 51-83.
- FARIAS, José Fernando de Castro (2012 [1997]): Espaço público e reconstrução da solidariedade. Onlinepublikation: (http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/direito4.pdf).

Download: 12.04. 2012). 21 Seiten. Erste Erscheinung In: *Direito, Estado e Sociedade*, Vol. 11, S. 51-72. Rio de Janeiro.

FARIAS, Rosa Salaine Silva (2004): *Planejamento e gestão participativos em Belém-Pa: o Congresso da Cidade (2001-2004)*. [Dissertação de Mestrado. UFRGS/PROPUR]. Porto Alegre. (<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7215/000496869.pdf?sequence=1>). Letzter Zugang: 04.09.2012).

FEDOZZI, Luciano (2005): *Participação nos governos locais do Brasil contemporâneo*. In: *Cadernos da Fundação Luiz Eduardo Magalhães*, Vol. 8, S.135-168. Salvador. (<http://www.flem.org.br/cadernosflem/Artigos/Cadernos8/CadernosFlem8-VersaoCompleta.pdf>). Download: 09.11.2007).

FEDOZZI, Luciano (2000a): *O Poder da Aldeia. Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial.

FEDOZZI, Luciano (2000b): *Orçamento participativo e esfera pública. Elementos para um debate conceitual*. In: FISCHER, Nilto Bueno & MOLL, Jaqueline (Hrsg.): *Por uma nova esfera pública. A experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis: Vozes. S. 37-82.

FEDOZZI, Luciano (2001a): *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 3a. Edição. Rio de Janeiro: Tomo Editorial.

FEDOZZI, Luciano (2001b): *Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo*. In: *Revista paranaense de desenvolvimento*, Curitiba, Nr. 100, S. 93-107.

FEE [Fundação de Economia e Estatística Sigfried Emanuel Heuser] (2005): *Carta de Conjuntura FEE*, Jg. 14 (11). (<http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/carta/por/carta1411.pdf>). Download: 14.01.2009).

FELTRAN, Gabriel de Santis (2007): *Vinte anos depois: a construção democrática brasileira vista da periferia de São Paulo*. In: *Lua Nova*, Vol. 72, São Paulo, S. 83-114.

FERNANDES, Edésio (2001): *Perspectivas para a renovação das políticas de regularização de favelas no Brasil*. In: *Cadernos IPPUR*, Jg. XV (1). Rio de Janeiro. S. 9-38.

FERREIRA, João Sette Whitaker (2003): *São Paulo: o mito da cidade global*. São Paulo: Universidade de São Paulo. (http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/ferreira_doutorado_mitocidglobal.pdf). Download. 27.06.2009).

FERREIRA, João Sette Whitaker (2001): *Globalização e urbanização subdesenvolvida*. In: *Revista SP Perspectiva*, revista da fundação SEADE, São Paulo. Vol.14 (4), S. 10-20. (auch online unter: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9748.pdf>).

FERRETTI, Rosemary Brum (1993): *I plano diretor de Porto Alegre: 12 anos de implementação de um sistema participativo no planejamento urbano. Avaliação e perspectivas*. In: PANIZZI, Wrana Maria & ROVATI, João Farias (Hrsg.): *Estudos Urbanos. Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre; Editora da Universidade/UFRGS/PMPA. S. 263-277.

FERRETTI, Rosemary Brum (1984): *Uma casa nas costas. Análise do movimento social urbano em Porto Alegre 1975 - 1982*. Porto Alegre.

FISCHER, Nilto Bueno & MOLL, Jaqueline (Hrsg.) (2000): *Por uma nova esfera pública. A experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis: Vozes.

FISCHLER, Raphaël (2000): *Communicative Planning Theory: A Foucauldian Assessment*. In: *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 19 (4), S. 358-368.

FISCHLER, Raphaël (1995): *Planning Theory as Culture and Experience*. In: *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 14 (3), S. 173-178.

FIX, Mariana & ARANTES, Pedro Fiori (2009): *Pacote Habitacional de Lula é a privatização da política urbana* (<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/Fix%20e%20Arantes%20MCMV4b39e4ce02dce.pdf>). Download: 21.05.2012).

- FLICK, Uwe (2007): *Qualitative Sozialforschung: Eine Einführung*. Erweiterte Neuauflage. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verl.
- FLYVBJERG, Bent (2002): *Bringing Power to Planning Research: One Researcher's Praxis Story*. In: *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 21 (4), S. 353-366.
- FLYVBJERG, Bent (1998a): *Empowering Civil Society: Habermas, Foucault and the Question of Conflict*; In: DOUGLASS, Mike; FRIEDMANN, John (eds.): *Cities for citizens: planning and the rise of civil society in a global age*. Chichester & New York: John Wiley & Sons. S. 165-211.
- FLYVBJERG, Bent (1998b): *Habermas and Foucault: thinkers for civil society?* In: *British Journal of Sociology*, Vol. 49 (2), S. 210-233.
- FLYVBJERG, Bent & RICHARDSON, Tim (2002): *Planning and Foucault. In Search of the Dark Side of Planning Theory*. In: ALLMENDINGER, Philip and TEWDWR-JONES, Mark, (Hrsg.): *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. London and New York: Routledge. S. 44-62.
- FONTES, Ângela & COELHO, Franklin Dias (1989): *Urbanização de favelas e o projeto mutirão. Solução ou problema?* In: *Anais do III encontro nacional da Anpur*, Vol. I, São Paulo: ANPUR. S. 292-314.
- FORESTER, John (1999): *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*. Cambridge. u.a.: MIT Press.
- FORESTER, John (1989): *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press.
- FOUCAULT, Michel (2007): *Die Ordnung des Diskurses*. 10. Aufl. Frankfurt a. M.: Fischer Verlag.
- FOUCAULT, Michel (2005): *Analytik der Macht*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- FOUCAULT, Michel (2000): *Die Gouvernementalität*. In: BRÖCKLING, Ulrich; KRASMANN, Susanne; LEMKE, Thomas (Hrsg.): *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp. S. 41-67.
- FOUCAULT, Michel (1999a): *Botschaften der Macht. Reader Diskurs und Medien* [Hrsg. von Jan Engelmann]. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- FOUCAULT, Michel (1999b): *Die politische Funktion des Intellektuellen*. In: FOUCAULT, Michel. (1999a): *Botschaften der Macht. Reader Diskurs und Medien* [Hrsg. von Jan Engelmann]. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt. S. 22-29.
- FOUCAULT, Michel (1994): *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- FOUCAULT, Michel (1981): *Archäologie des Wissens*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- FOUCAULT, Michel (1974): *Die Ordnung der Dinge*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- FRANCISCONI, Jorge Guilherme (2009) *Urbanismo Sustentável*. In: TORRES, João Carlos Brum & BELTRAND, Marcello Vernet de (Hrsg.): *Porto Alegre, uma visão de futuro: ciclo de eventos sobre o futuro da cidade, realizado no ano de 2008*. Porto Alegre: Câmara Municipal. S. 89-119.
- FREIRE, Paulo (2007): *Pedagogia da Autonomia. Saberes necessários à prática educativa*. 35. Aufl. São Paulo: Paz e Terra.
- FREY, Klaus (2010): *Öffentliche Verwaltung und neue Formen der Bürgerbeteiligung*. In: COSTA, Sérgio; KOHLHEPP, Gerd; NITSCHACK, Horst; SANGMEISTER, Hartmut (Hrsg.): *Brasilien heute: Geographischer Raum, Politik, Wirtschaft, Kultur*. 2. neubearbeitete Aufl. Frankfurt a. M.: Vervuert. S. 207-218.

- FREY, Klaus (2002): Deliberative Demokratie und städtische Nachhaltigkeit. Konzeptionelle Überlegungen und Erfahrungen aus der brasilianischen Kommunalpolitik. In: Lateinamerika Analysen Vol. 1, S. 83-113.
- FREY, Klaus (1997): Demokratie und Umweltschutz in Brasilien. Strategie nachhaltiger Entwicklung in Santos und Curitiba. Münster/Westf.: Lit-Verl.
- FRIEDMANN, John (2006 [1998]): Planning theory revised. In: SELLE, Klaus (Hrsg.): Planung neu denken. Vol. 1. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Dortmund: Rohn. S. 265-278.
- FRIEDMANN, John (2002): The prospect of cities. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- FRIEDMANN, John (1996): Two centuries of planning theory: An overview. In: MANDELBAUM, Seymour J.; MAZZA, Luigi; BURCHELL, Robert W. (Hrsg.): Explorations in Planning Theory. New Brunswick, New Jersey: Center for Urban Policy Research. S. 10-29.
- FRIEDRICH, Martin (1999): Stadtentwicklung und Planungsprobleme von Regionalzentren in Brasilien. Cáceres und Rondonópolis / Mato Grosso: ein Vergleich. [Tübinger geographische Studien, 126; Tübinger Beiträge zur geographischen Lateinamerika-Forschung, 18]. Tübingen: Geographisches Institut Tübingen, Selbstverlag.
- FRIELING, Hans-Dieter von & GELINSKY, Eva (2001): Ökologische Leitplanken und moralische Leitbilder – Wissenschaftliche Empfehlungen für einen zukunftsfähigen Kapitalismus. In: Geographische Revue Vol. 3 (2), S. 31-45.
- FUCHS-GOLDSCHMIDT, Inga (2008): Konsens als normatives Prinzip der Demokratie: Zur Kritik der deliberativen Theorie der Demokratie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- FÜHRER, Bettina (2003): Werbung als Vermittler mythischer Narration. [Diplomarbeit zur Erlangung des Magistergrades der Philosophie an der Fakultät für Human- und Sozialwissenschaften der Universität Wien]. Wien.
- FÜRST, Dietrich (2004): Planungstheorie. Begriff der Planung und Entwicklung der Planung in Deutschland. In: FÜRST, Dietrich & SCHOLLE, Frank [Hrsg.]. Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung [unveränderter Nachdruck der ersten Aufl. des Jahres 2001]. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. S. 9-25.
- FUKS, Mário (2005): Participação e influência política no conselho municipal de saúde de Curitiba. In Revista de sociologia política. Vol. 25, S. 47-61 (<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31111.pdf>. Download. 12.12.2008).
- FUNDAÇÃO IBGE (1981): Condição de vida da população de baixa renda na Região Metropolitana de Porto Alegre. Rio de Janeiro: IBGE.
- FUNDAÇÃO João Pinheiro (2004): Déficit habitacional no Brasil. Municípios selecionados e microrregiões Geográficas. Belo Horizonte: Sagrafe.
- FUNDAÇÃO João Pinheiro (2002): Déficit habitacional no Brasil 2000. Informativo do Centro de Estatística e Informações Belo Horizonte: FJP.
- FURTADO, Carlos Ribeiro (2003): Gentrificação e (re)organização urbana no Brasil: o caso de Porto Alegre (1965-1995). [Dissertation in Sociologie: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas; Pós-Graduação em Sociologia/UFRGS]. Porto Alegre, (unveröffentlicht).
- GATZWEILER, Hans-Peter (2000): Auf dem Wege zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung. In: Praxis Geographie Vol. 30 (11), S. 4-8.
- GAWRON, Thomas (1998): Planungskultur und nachhaltige Raumentwicklung. Praktische und theoretische Ansätze. In: KÜHN, Manfred; MOSS, Timothy (Hrsg.): Planungskultur und Nachhaltigkeit : Neue Steuerungs- und Planungsmodelle für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung. 2. Aufl. Berlin: Verlag für Wissenschaft und Forschung. S. 33-49.

- GENRO, Tarso (1999): O orçamento participativo e a democracia. In: GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. Orçamento participativo - a experiência de Porto Alegre. 3. Aufl. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. S. 7-41.
- GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de (1999): Orçamento participativo - a experiência de Porto Alegre. 3. Aufl. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- GERZSON, Vera Regina Zerezer (2007): A mídia como dispositivo da governabilidade neoliberal - os discursos sobre educação nas revistas *Veja*, *Época* e *IstoÉ*. [Dissertation im Fachbereich Erziehungswissenschaft. Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. Porto Alegre. (<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/12865/000630933.pdf?sequence=1>). Download: 04.01.2010).
- GHEZZI, Marta (1990): Planejamento urbano no Rio Grande do Sul - Planos diretores: realidade e perspectivas. In: OLIVEIRA, Naia und BARCELLOS, Tanya (Hrsg.): *O Rio Grande do Sul Urbano*, Vol.1, S. 25-42. Porto Alegre: FEE.
- GLASZE, Georg (2008): Vorschläge zur Operationalisierung der Diskurstheorie von Laclau und Mouffe in einer Triangulation von lexikometrischen und interpretativen Methoden. In: *Historical Social Research*, Vol. 33 (1), S. 185-223.
- GLASZE, Georg; PÜTZ, Robert; ROLFES, Manfred (2005): Die Verräumlichung von (Un-)Sicherheit, Kriminalität und Sicherheitspolitiken - Herausforderungen einer kritischen Kriminalgeographie. In: GLASZE, Georg; PÜTZ, Robert; ROLFES, Manfred (Hrsg.): *Diskurs – Stadt – Kriminalität. Städtische (Un-)Sicherheiten aus der Perspektive von Stadtforschung und kritischer Kriminalgeographie*. Bielefeld: transcript. S. 13-58.
- GOHN, Maria da Glória (2010): Interessengruppen, soziale Bewegungen und Akteure der Zivilgesellschaft. In: COSTA, Sérgio; KOHLHEPP, Gerd; NITSCHACK, Horst; SANGMEISTER, Hartmut (Hrsg.): *Brasilien heute: Geographischer Raum, Politik, Wirtschaft, Kultur*. 2. neubearbeitete Aufl. Frankfurt a. M.: Vervuert. S. 235-255.
- GOHN, Maria da Glória (2005): *O Protagonismo da sociedade civil. Movimento sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez.
- GOHN, Maria da Glória (2004): *Teoria dos movimentos sociais*. 4. Aufl. São Paulo: Edições Loyola.
- GOHN, Maria da Glória (2000): O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres (Hrsg.): *Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores*. Buenos Aires. CLACSO. S. 175-201. (online unter: <http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/libros/urbano/urbano.html>). Download: 01.03.2006).
- GOLDFRANK, Benjamin & SCHRANK, Andrew (2009): Municipal neoliberalism and municipal socialism: Urban political economy in Latin America. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 33 (2), S. 443–462.
- GONDIM, Linda M. (1990): Entra em cena a participação popular. In: GONDIM, Linda M. (Hrsg.): *Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas [Texto de Administração Municipal N° 7]*. Rio de Janeiro: IBAM. S. 81-95.
- GONDIM, Linda M. (1996): O plano diretor como instrumento de um pacto social urbano: quem põe o guizo no gato? In: FARRET, R. L. (Org.): *Modernidade, exclusão e espacialidades do futuro*. Anais do VI encontro nacional da ANPUR. Brasília: ANPUR. S. 223-235
- GONDIM, Linda M. (1988): Dilemas da participação comunitária: In: *revista de administração municipal*, Vol. 35 (187), Rio de Janeiro. S. 6-17.
- Governo do Estado do Rio Grande de Sul / SEPLAG [Secretaria do Planejamento e Gestão] (2008[2002]): *Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul - Edição Eletrônica*. (<http://www.scp.rs.gov.br/ATLAS/atlas.asp?menu=353>). Zugang 06.11.2008).

Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2007): Plano Plurianual 2008-2011 [Sumário]. (http://www.scp.rs.gov.br/uploads/Apresentação_PPA_2008_2011.pdf. Download: 11.01.2009).

Governo do Estado do Rio Grande do Sul / SCP [Secretaria da Coordenação e Planejamento] (2006a): RUMOS 2015: Estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no RS. Documento Síntese. SCP-DEPLAN; DECAPET. Porto Alegre. (http://www.scp.rs.gov.br/principal.asp?conteudo=texto&cod_texto=1920&cod_menu=384&cod_menu_esq=. Download: 01.12.2008).

Governo do Estado do Rio Grande do Sul / SCP [Secretaria da Coordenação e Planejamento] (2006b): RUMOS 2015: Estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no RS. O desafio do desenvolvimento Regional e estratégias para o estado [= Vol. I von V]. SCP-DEPLAN; DECAPET. Porto Alegre. (http://www.scp.rs.gov.br/uploads/rumosVol1_1_001_298_red.pdf. Download: 01.12.2008).

Governo do Estado do Rio Grande do Sul / SCP [Secretaria da Coordenação e Planejamento] (2005): RUMOS 2015: Estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no RS. [Etapa de avaliação. Componente 1 - desenvolvimento regional: Resultados Preliminares] (<http://www.ufrgs.br/propesq/forum/publicacoes/ordenamento.pdf>. Download: 01.12.2008).

Governo do Estado do Rio Grande do Sul / SEFAZ [Secretaria da Fazenda] (2004): Balança comercial interestadual dos contribuintes do ICMS e grau de abertura econômica do Rio Grande do Sul: 1997-2002. In: Estudos Econômico-Fiscais, Jg. 10 (47). (<http://www.sefaz.rs.gov.br/Download/BalancaComercial1997a2002.pdf>. Download: 16.09.2008).

GRAZIA, Grazia de (2003): Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de & CARDOSO, Adauto Lucio (Hrsg.): Reforma urbana e gestão democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan. S. 53-70.

GRAZIA, Grazia de (Hrsg): (1990): Plano Diretor. Instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: FASE.

GRAZIA, Grazia de & QUEIROZ, Lêda Lucia R. F. (2001): A sustentabilidade do modelo urbano brasileiro: um desafio. In: "Cadernos Temáticos 5, Brasil Sustentável e Democrático". Rio de Janeiro. FASE/IBASE. S. 12-81. (http://www.fase.org.br/noar/anexos/acervo/10_CT5Urbano1.zip. Download: 29.12.2009).

GRET, Marion & SINTOMER, Yves (2002): Porto Alegre. A esperança de uma outra democracia. São Paulo: Edições Loyola.

GREVE, Jens Greve (2009): Jürgen Habermas. Eine Einführung. Stuttgart: UTB.

GUIMARÃES, Maria Etelvina Bergamaschi (2010) A participação na revisão dos Planos Diretores. [= coleção cadernos da cidade, Vol. 17]. (http://www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/cadernos_17.pdf. Download: 20.05.2010).

GUIMARÃES, Maria Etelvina Bergamaschi (2008) Planejamento urbano, participação e legitimidade: A densidade urbana no PDDUA de Porto Alegre. Porto Alegre. UFRGS. [Dissertação de Mestrado. UFRGS/PROPUR]. (<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15859/000689606.pdf?sequence=1>. Download: 20.02.2010).

HABERMAS, Jürgen (1982a): Theorie des kommunikativen Handelns. Bd.1. Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. 2. Aufl. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

HABERMAS, Jürgen (1982b): Theorie des kommunikativen Handelns. Vol. 2. Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. 2. Aufl. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

- HÄFNER, Gerald (2007): Erfahrungen, Stand und Perspektiven der direkten Demokratie in Deutschland und Österreich. Spezieller Beitrag. In: VERHULST, Jos & NIJEBOER, Arjen. Direkte Demokratie. Fakten, Argumente, Erfahrungen. Brüssel. Democracy International. S. 94-115. (online zur Verfügung unter: <http://www.mehr-demokratie.de/buch-direkte-demokratie.html>. Letzter Zugang: 03.09.2012).
- HÄUßERMANN, Hartmut; LÄPPLE, Dieter; SIEBEL, Walter (Hrsg.) (2008): Stadtpolitik. [Band 721 Bundeszentrale für Politischen Bildung]. Bonn/Frankfurt am M.: Suhrkamp
- HÄUßERMANN, Hartmut & SIEBEL, Walter (1993): Die Politik der Festivalisierung und die Festivalisierung der Politik. Große Ereignisse in der Stadtpolitik. In: HÄUßERMANN, Hartmut & SIEBEL, Walter (Hrsg.): Festivalisierung der Stadtpolitik. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 7-31.
- HAIDAR, Victoria (2007): El análisis de discursos que forman parte de un régimen de prácticas de gobierno: una aproximación desde la perspectiva de los estudios de la gubernamentalidad. In: Forum Qualitative Sozialforschung, Vol. 8 (2), Art. 8; (<http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/241/534> . Stand: 28.09.2009).
- HALL, Stuart (1996): The West and the Rest: Discourse and Power. In: HALL, Stuart; HELD, David; RUBERT, Don; THOMPSON, Kenneth (Hrsg.): Modernity: An Introduction to Modern Societies. Malden u.a.: Blackwell. S. 184-228.
- HALL, Stuart (1994): Der Westen und der Rest. Diskurs und Macht. In: Stuart Hall. Rassismus und kulturelle Identität. Ausgewählte Schriften 2. [= Argument-Sonderband, 226. Herausgegeben von: MEHLEN, Ulrich; BOHLE, Dorothee; GUTSCHE, Joachim], Hamburg: Argument Verlag. S. 137-179.
- HAPPE, Barbara (2002): Favela und Politik. Politisches Denken und Handeln von Favelados in Brasilien. [Aspekte der Brasilienkunde; Bd. 25]. Mettingen: Brasilienkunde-Verlag.
- HARDING, Alan (1995): Elite Theory and Growth Machines. In: JUDGE, David; STOKER, Gerry; WOLMAN, Harold (Hrsg.): Theories of Urban Politics. London: Sage. S. 35-53.
- HARDOY, Jorge E. at al (2004): Environmental Problems in an Urbanizing World. London & Sterling: Earthscan.
- HARVEY, David (2007a): Räume der Neoliberalisierung. Zur Theorie der ungleichen Entwicklung. Hamburg: VSA-Verölg.
- HARVEY, David (2007b): Zwischen Raum und Zeit: Reflektionen zur Geographischen Imagination. In: BELINA, Bernd & MICHEL, Boris (Hrsg.): Raumproduktionen. Beiträge der Radical Geography. Eine Zwischenbilanz. Münster: Westfälisches Dampfboot. S. 36-60.
- HARVEY, David (1973): Social Justice and the City. London: Edward Arnold.
- HEALEY, Patsy (2009): The Pragmatic Tradition in Planning Thought. In: Journal of Planning Education and Research, Vol 28 (3), S. 277-292.
- HEALEY, Patsy (2006): Collaborative planning: shaping places in fragmented societies. 2. Aufl. Houndmills (u.a): Macmillan.
- HEALEY, Patsy (2003): The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. In: CAMPBELL, Scott & FAINSTEIN, Susan (Hrsg.): Readings in planning theory. 2. Aufl. Melden, Oxford, Carlton: Blackwell. S. 237-255.
- HEALEY, Patsy (1999): Institutional Analysis, Communicative Planning, and Shaping Places. In: Journal of Planning Education and Research, Vol. 19 (2), S. 111-121.
- HEIN, Heidi (2006): Politische Mythen, Ideologien und Utopien. Ein Definitionsversuch. In: TEPE, Peter; BACHMANN, Thorsten; zur NIEDEN, Birgit; SEMLOW, Tanja; WEMHÖNER, Katrin (Hrsg.): Mythos No. 2. Politische Mythen. Würzburg: Königshausen & Neumann. S. 29-45.

- HEIN, Heidi (2005): Historische Mythosforschung. In: Digitales Handbuch zur Geschichte und Kultur Russlands und Osteuropas (<http://www.vifaost.de/texte-materialien/digitale-reihen-und-sammlungen/handbuch/>). Download: 16.09.2010).
- HEIN-KIRCHER, Heidi (2007): Politische Mythen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Vol. 11, S. 26-31.
- HEINEBERG, Heinz (2000): Grundriß Allgemeine Geographie: Stadtgeographie. 2. Aufl. Paderborn et al.: Beltz Verlag et al.
- HEINZ, Werner (1998): Public private partnership. In: WOLLMANN, Hellmut & ROTH, Roland (Hrsg.) Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. [Bundeszentrale für politische Bildung. Schriftenreihe Band 356]. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. S. 552-570.
- HELLER, Agnes (1991): Von Castoriadis zu Aristoteles, von Aristoteles zu Kant, von Kant zu uns. In: PECHRIGGL, Alice & REITTER, Karl (Hrsg.): Die Institution des Imaginären. Zur Philosophie von Cornélius Castoriadis. Wien: Turia & Kann. S. 173-188.
- HELLER, Patrick (2001): Moving the State: The politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. In: Politics & Society, Vol. 29 (1), S. 131-163.
- HENDLER, Reinhard (1977): Die bürgerschaftliche Mitwirkung an der städtebaulichen Planung. Göttingen: Otto Schwartz & Co
- HERKOMMER, Sebastian (1999): Ideologie und Ideologien im nachideologischen Zeitalter (<http://www.vifaost.de/texte-materialien/digitale-reihen-und-sammlungen/handbuch/>). Download: 23.08.2011). [Erschien ursprünglich in: Supplement der Zeitschrift Sozialismus 4/99, Hamburg; VSA].
- HERRERA, Deibar René Hurtado & SALGADO, Sara Victoria Alvarado (2007): Escuela y ciudadanía: reflexiones desde las significaciones imaginarias y la autorreflexividad. In: Estudios Pedagógicos, Vol. XXXIII (1), S. 79-93.
- HESSE, Markus (1996): Nachhaltige Raumentwicklung. Überlegungen zur Bewertung der räumlichen Entwicklung und Planung in Deutschland im Licht der Anforderungen der Agenda 21. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 54 (2/3), S. 103-117.
- HILGERT, Nadia Andrea (2005): O acesso dos pobres à terra urbanizada no Orçamento Participativo de Porto Alegre. [Dissertação de Mestrado. IPPUR/UFRJ]. Rio de Janeiro, (unveröffentlicht).
- HILLIER, Jean (2003): "Agonizing over consensus: why habermasian ideals cannot be 'real'". In: Planning Theory, Vol. 2 (1), S. 37-59.
- HILLIER, Jean & GUNDER, Michael (2003): Planning fantasies? An exploration of a potential lacanian framework for understanding development assessment planning. In: Planning Theory, Vol. 2 (3), S. 225-248.
- HITZLER, Ronald; REICHERTZ, Jo; SCHRÖER, Norbert (Hrsg.) (1999): Hermeneutische Wissenssoziologie. Standpunkte zur Theorie der Interpretation. Konstanz: UVK.
- HOCH, Charles, J. (2007): Pragmatic Communicative Action Theory. In: Journal of Planning Education and Research, Vol. 26 (3), S. 272-283.
- HOCH, Charles, J. (2002): Evaluating plans pragmatically. In: Planning Theory, Vol. 1 (1), S. 53-75.
- HOERING, Uwe (2009): Wegmarken für einen Kurswechsel. Eine Zusammenfassung der Studie „Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt“ des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie (http://www.zukunftsaehiges-deutschland.de/fileadmin/zukunftsaehigesdeutschland/PDFs/ZDII-Kurzfassung_090422.pdf). Download: 08.09.2009).
- HPÖ/iz3w (1982): Blinde Flecken in unserem politischen Weltbild. In: Blätter des iz3w, Vol. 101, S. 24-33.

- HUXLEY, Margo (2007): Geographies of Governmentality. In: CRAMPTON, Jeremy, W. & ELDEN, Stuart (Hrsg.): Space, Knowledge and Power: Foucault and Geography. Hampshire u. Burlington: Ashgate Publishing. S. 185-204.
- HUXLEY, Margo (2006): Spatial rationalities: order, environment, evolution and government. In: Social & Cultural Geography, Vol. 7 (5), S. 771-787.
- HUXLEY, Margo (2000): The Limits to Communicative Planning. In: Journal of Planning Education and Research, Vol. 19 (4), S. 369-377.
- HUXLEY, Margo & YIFTACHEL, Oren (2000): New Paradigm or Old Myopia? Unsettling the Communicative Turn in Planning Theory. In: Journal of Planning Education and Research, Vol. 19 (4), S. 333-342.
- IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística] (2011a): Censo Demográfico 2010. Características da população e dos domicílios. Resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística] (2011b): Contas Regionais do Brasil 2005-2009 [= Contas Nacionais Nr. 35]. Rio de Janeiro: IBGE.
- INESC [Instituto de Estudos socioeconômicos] (2008): Orçamento, direitos e desigualdades: Um olhar sobre a proposta orçamentária/2009. Brasília: Inesc. (<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/artigoinesc4908a89dda52a.pdf>. Download: 02.11.2010).
- INGRAM, James D. (2007): Praktische Idee oder vernünftiger Glaube? Aporien moralisch-politischen Fortschritts und kommende Demokratie. In: NIEDERBERGER, Andreas & WOLF, Markus (Hrsg.): Politische Philosophie und Dekonstruktion. Beiträge zur politischen Theorie im Anschluss an Jacques Derrida. Bielefeld: Transkrip. S. 99 – 117.
- INNES, Judith, E. (1995): Planning theory's emerging paradigm: Communicative action and interactive practice. In: Journal of Planning Education and Research, Vol.14 (3), S. 183-189.
- INNES, Judith, E & BOOHER, David E. (1999a): Consensus building as role playing and bricolage: Toward a theory of collaborative planning. In: Journal of the American Planning Association, Vol. 65 (1), S. 9-26.
- INNES, Judith, E & BOOHER, David E. (1999b): Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning. In: Journal of the American Planning Association, Vol. 65 (4), S. 412-423.
- IPEA [Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada] (2008): Pobreza e riqueza no Brasil metropolitano (= Comunicado da Presidência Nr. 7, August 2008) (http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/estudo_ipea.pdf. Download: 31.09.2012).
- IRAZÁBAL, Clara (2009): Realizing planning's emancipatory promise: Learning from Regime theory to strengthen communicative action. In: Planning Theory, Vol. 8 (2), S. 115-139.
- JACOBI, Pedro (1983): Movimentos populares urbanos e resposta do Estado: Autonomia e controle vs. cooptação e clientelismo. In: BOSCHI, Renato Raul (Hrsg.): Movimentos coletivos no Brasil urbano. Rio de Janeiro: Zahar. S. 145-179.
- JÄGER, Margarete (2008): Diskursanalyse: Ein Verfahren zur kritischen Rekonstruktion von Machtbeziehungen, in: BECKER, Ruth & KORTENDIEK, Beate (Hrsg.): Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 372-377.
- JESSOP, Bob (2007): From micro-powers to governmentality: Foucault's work on statehood, state formation, statecraft and state power. In: Political Geography, Vol. 26 (1), S. 34–40.
- JESUS, Cláudio Roberto de & LOTT, Wanessa Pires (2007): O código de posturas e o discurso competente: Estudo de caso de Belo Horizonte. In: SCHERER-WARREN, Ilse;

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBAN, Julian; SELL, Carlos Eduardo (Hrsg.): Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia: Florianópolis, NPMS/UFSC. S. 58-71. (Online unter: http://www.npms.ufsc.br/arquivos/anais_seminario_npms.pdf. Download: 07.04. 2010).

JONAS, Andrew E. G. & WILSON, David: (1999b): The City as a Growth Machine: Critical reflectios two decades later. In: JONAS; Andrew E. G. & WILSON, David (Hrsg.): The urban growth machine, critical perspectives two decades later. New York: St. Univ. of New York. S. 3-18.

JONES, Peris Sean (2003): Urban regeneration's poisoned chalice: Is there an impasse in (community) participation-based policy? In: Urban Studies, Vol. 40 (3), S. 581–601.

JOSOWIC, Larissa (2003): Partizipation in lokaler Demokratie: Das Orçamento participativo in Porto Alegre. [= Arbeitspapiere zur Lateinamerikaforschung III -15 . Herausgegeben von WENTZLAFF-EGGEBERT, Christian & TRAINER, Martin. Philosophische Fakultät der Universiät zu Köln, Köln.

KAJETZKE, Laura (2008): Wissen im Diskurs. Ein Theorienvergleich von Bourdieu und Foucault. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

KAMMLER, Clemens; PARR, Rolf; SCHNEIDER, Ulrich Johannes (Hrsg.): (2008): Foucault-Handbuch. Leben-Werk-Wirkung. Stuttgart u. Weimar: J.B. Metzler.

KASPERSON, Roger E. & BREITBART, Myrna (1974): Participation, decentralization and advocacy planning. Washington, D. C.: Association of American Geographers.

KAYANO, Jorge (2007): A Política Municipal de Saúde 2005 – 2006. In: Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão. Saúde: controle social e política pública. São Paulo Instituto Pólis/PUC-SP. (http://www.polis.org.br/obras/arquivo_261.pdf. Download: 12.12.2008).

KELBEL, Peter (2005): Praxis und Versachlichung: Konzeptionen kritischer Sozialphilosophie bei Habermas, Castoriadis und Sartre. Hamburg: Philo & Philo.

KELLER, Reiner (2012): Der menschliche Faktor. Über Akteur(inn)en, Sprecher(inn)en, Subjektpositionen, Subjektivierungsweisen in der Wissenssoziologischen Diskursanalyse In: KELLER, Reiner; SCHNEIDER, Werner; VIEHÖVER, Willy (Hrsg.): Diskurs - Macht - Subjekt. Theorie und Empirie der Subjektivierung in der Diskursforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 69-107.

KELLER, Reiner (2010): Nach der Gouvernamentalitätsforschung und jenseits des Poststrukturalismus? Anmerkungen aus Sicht der Wissenssoziologischen Diskursanalyse. In: ANGERMÜLLER, Johannes & VAN DYK, Silke (Hrsg.): Diskursanalyse meets Gouvernamentalitätsforschung. Perspektiven auf das Verhältnis von Subjekt, Sprache, Macht und Wissen, Frankfurt: Campus. S. 143-70.

KELLER, Reiner (2008a): Wissenssoziologische Diskursanalyse: Grundlegung eines Forschungsprogramms. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

KELLER, Reiner (2008b): Der Müll der Gesellschaft. Eine wissenssoziologische Diskursanalyse. In: KELLER, Rainer; HIERSELAND, Andreas; SCHNEIDER, Werner; VIEHÖVER, Willy (Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Vol. 2: Forschungspraxis. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 197-232.

KELLER, Reiner (2007): Diskursforschung: Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen. 3., aktualisierte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

KELLER, Reiner (2006): Wissenssoziologische Diskursanalyse. In: KELLER, Rainer; HIERSELAND, Andreas; SCHNEIDER, Werner; VIEHÖVER, Willy (Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden. 2., aktualisierte und erweiterte Aufl. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 115-146.

- KELLER, Reiner (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse als interpretative Analytik. In: KELLER, Reiner; HIRSELAND, Andreas; SCHNEIDER, Werner; VIEHÖVER, Willy (Hrsg.): Die diskursive Konstruktion von Wirklichkeit. Zum Verhältnis von Wissenssoziologie und Diskursforschung. Konstanz: UVK. S. 49-75.
- KELLER, Reiner; SCHNEIDER, Werner; VIEHÖVER, Willy (Hrsg.): (2012): Diskurs - Macht - Subjekt. Theorie und Empirie der Subjektivierung in der Diskursforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KELLER, Reiner; HIRSELAND, Andreas; SCHNEIDER, Werner; VIEHÖVER, Willy (Hrsg.): (2005): Die diskursive Konstruktion von Wirklichkeit. Zum Verhältnis von Wissenssoziologie und Diskursforschung. Konstanz: UVK.
- KERCHNER, Brigitte (2006): Diskursanalyse in der Politikwissenschaft. Ein Forschungsüberblick. In: KERCHNER, Brigitte & SCHNEIDER, Silke (Hrsg.): Foucault: Diskursanalyse der Politik. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 33-67.
- KERSTING, Norbert (1999): Inklusion der urbanen Marginalen - Qualifizierung von Demokratie im Exklusionsbereich in der Dritten Welt. In: BERG-SCHLOSSER, Dirk & GIEGEL, Hans-Joachim (Hrsg.): Perspektiven der Demokratie. Probleme und Chancen im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt a. M. & New York: Campus Verlag. S. 289-317.
- KNATZ, Lothar (1999): Geschichte - Kunst - Mythos. Schellings Philosophie und die Perspektive einer philosophischen Mythostheorie. Würzburg: Königshausen u. Neumann.
- KNOX, Paul L. & MARSTON, Sallie A. (2001): Humangeographie. Heidelberg: Spektrum Akad.
- KOCH, Maria Regina; MAMMARELLA, Rosetta; BARCELLOS, Tanya M. (2002): Tipologia socioespacial da Região Metropolitana de Porto Alegre: Análise preliminar do caso de Porto Alegre - 1980/1991. In: CASTAGNA, Alicia & WOELFLIN, Maria L. (Hrsg.): Globalización y territorio: VI seminário internacional: Red iberoamerica de investigadores sobre globalización e território. Rosario: UNR. S. 459-479.
- KOHLHEPP, Gerd (2010a): Geographischer Raum, Bevölkerung und Umwelt. Eine Einführung. In: COSTA, Sérgio et al (Hrsg.): Brasilien heute: Geographischer Raum, Politik, Wirtschaft, Kultur. 2. neubearbeitete Auflage. Frankfurt a. M.:Vervuert. S. 13-14.
- KOHLHEPP, Gerd (2010b): Regionale Disparitäten und Regionalplanung. In: COSTA, Sérgio et al (Hrsg.): Brasilien heute: Geographischer Raum, Politik, Wirtschaft, Kultur. 2. neubearbeitete Auflage. Frankfurt a. M.: Vervuert. S. 92-109.
- KOHLHEPP, Gerd (2003): Brasilien - Schwellenland und wirtschaftliche Führungsmacht in Lateinamerika. Entwicklung - Strukturprobleme - Perspektiven. In: KOHLHEPP, Gerd (Hrsg.): Brasilien. Entwicklungsland oder tropische Großmacht des 21. Jahrhunderts? Tübingen Attempto. S. 13-55.
- KOHLHEPP, Gerd & COY, Martin (Hrsg.): (1998): Mensch-Umwelt-Beziehungen und nachhaltige Entwicklung in der Dritten Welt. - Tübinger Geographische Studien, H. 119 [= Tübinger Beiträge zur Geographischen Lateinamerika-Forschung, H. 15]. Tübingen: Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Tübingen.
- KOLLING, Guilherme (2007): Plano Diretor: Construção civil domina audiência e aprova todas suas propostas. In: Jornal Já, 29.05.2007 (<http://www.jornalja.com.br/2007/05/29/plano-diretor-construção-civil-domina-audiencia-e-aprova-todas-suas-propostas/>. Download: 06.05.2011).
- KONZEN, Bernadete Maria (2000): Democracia e Cidadania. Estudo sobre relação entre os moradores da Vila Jardim e a Prefeitura de Porto Alegre no processo de regularização fundiária. [Dissertação de Mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas / UFRGS]. Porto Alegre, (unveröffentlicht).

- KOWARICK, Lúcio (2000): *Escritos Urbanos*. São Paulo: Editora 34.
- KRÜGER, Fred. & LOHNERT, Beate (1996): Der Partizipationsbegriff in der geographischen Entwicklungsforschung: Versuch einer Standortbestimmung. In: *Geographische Zeitschrift*, Jg. 84 (1), S. 43-53.
- KRUKER, Verena Meier & RAUH, Jürgen (2005): *Arbeitsmethoden der Humangeographie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- KÜHN, Manfred; MOSS, Timothy (1998): Nachhaltige Entwicklung - Implikationen für die Stadt und Regionalforschung. In: KÜHN, Manfred; MOSS, Timothy (Hrsg.): *Planungskultur und Nachhaltigkeit : neue Steuerungs- und Planungsmodelle für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung*. 2. Aufl. Berlin: Verlag für Wissenschaft und Forschung. S. 11-31.
- KÜNZLI, Arnold (1974): Participation: evolutionäre Revolution. In: *Vorgänge. Zeitschrift für Gesellschaftspolitik*, Vol. 9 (3), S. 30-44.
- KUMAR, Sanjay & CORBRIDGE, Stuart (2002): Programmed to Fail? Development Projects and the Politics of Participation. In: *Journal of Development Studies*, Vol. 39 (2), S. 73-103.
- La Era Urbana (2004): Entrevista a João Verle, Alcalde de Porto Alegre (2000 - 2004). [Sonderausgabe März./2004]. S. 15-16. Quito, PGU-ALC.
- LACLAU, Ernesto & MOUFFE, Chantal (2006): *Hegemonie und radikale Demokratie. Zur Dekonstruktion des Marxismus*. 3. Aufl. Wien: Passagen Verlag.
- LAHORGUE, Mário Leal (2004): *Espaço e políticas urbanas: Porto Alegre sob o governo do Partido dos Trabalhadores*. [Dissertation In *Geographie: Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina*]. (<http://www.tede.ufsc.br/teses/PGCN0243.pdf>. Download:11.04.2007).
- LANG, Annette (2003): Ist Nachhaltigkeit messbar? Eine Gegenüberstellung von Indikatoren und Kriterien zur Bewertung nachhaltiger Entwicklung unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen in Deutschland und Frankreich. Stuttgart: ibidem.
- LANZ, Stephan (1996): *Demokratische Stadtplanung in der Postmoderne*. Oldenburg: Bis [Bibliotheks- und Informationssystem der Universität Oldenburg].
- LAURIA, Mickey (1999): Reconstructing Urban Regime Theory: Regulation Theory and Institutional Arrangements. In: JONAS, Andrew E. G. & WILSON, David (eds.): *The urban growth machine, critical perspectives two decades later*. New York: St. Univ. of New York. S. 125-140.
- LAURIA, Mickey & WAGNER, Jacob A. (2006): What can we learn from empirical studies of planning theory? A comparative case analysis of extant. In: *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 25 (4), S. 364-381.
- LAURITZEN, Lauritz (Hrsg.) (1972): *Mehr Demokratie im Städtebau. Beiträge zur Beteiligung der Bürger an Planungsentscheidungen*. Hannover: Fackelträger-Verlag.
- LAVAGNO, Christian (2011): Michel Foucault: Ethnologie der eigenen Kultur. In: MOEBIUS, Stephan & QUADFLIEG, Dirk (Hrsg.) *Kultur.Theorien der Gegenwart*. 2., erweiterte und aktualisierte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 46-54.
- LEFÈBVRE, Henri (1972): *Die Revolution der Städte*. München: List.
- LEFÈBVRE, Henri (1974): *Metaphilosophie – Prolegomena*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- LEGG, Stephen (2005): Foucault's Population Geographies: Classifications, Biopolitics and Governmental Spaces. In: *Population, Space and Place* Vol. 11 (3), S. 137–156.
- LEITE, Rogerio Proença de Sousa (2001): *Espaço publico e política dos lugares: Usos do patrimônio cultural na reinvenção contemporânea do Recife Antigo*. [Dissertation im Fachbereich Anthropologie, beim Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade

Estadual de Campinas]. Campinas. (<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000220285>; Download: 29.07.2010).

LEMKE, Thomas (2001a): „Die Ungleichheit ist für alle gleich“ – Michel Foucaults Analyse der neoliberalen Gouvernementalität. (Online Veröffentlichung: <http://www.thomaslemkeweb.de/publikationen/Die%20Ungleichheit%20ist%20f%FCr%20alle%20gleich.pdf>. Download: 30.09.2010). [Erschienen auch in: Zeitschrift für Sozialgeschichte des 20. und 21. Jahrhunderts. Jg. 16 (2), S. 99-115].

LEMKE, Thomas (2001b): 'The birth of bio-politics': Michel Foucault's lecture at the Collège de France on neo-liberal governmentality. In: *Economy and Society*, Vol. 30 (2), S. 190–207.

LEMKE, Thomas (2000a): Neoliberalismus, Staat und Selbsttechnologien. Ein kritischer Überblick über die governmentality studies. In: *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 41 (1), S. 31–47.

LEMKE, Thomas (2000b): Die Regierung der Risiken. Von der Eugenik zur genetischen Gouvernementalität. In: BRÖCKLING, Ulrich; KRASMANN, Susanne; LEMKE, Thomas (Hrsg.): *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp. S. 227-264.

LEUBOLT, Bernhard (2006): *Staat als Gemeinwesen. Das partizipative Budget in Rio Grande do Sul und Porto Alegre*. Wien u.a.: Lit Verlag.

LEY, Astrid & WEITZ, Ludwig (Hrsg.) (2003): *Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch*. Bonn: Stiftung Mitarbeit.

LIEDKE FILHO, Enno D. & FERRETTI, Rosemary Brum (1993): O plano diretor de desenvolvimento urbano de Porto Alegre. Revisão de uma análise histórico-social. In: PANIZZI, Wraha Maria & ROVATI, João Farias (Hrsg.): *Estudos Urbanos. Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS/PMPA. S.165-174.

LINK, Jürgen (2006): Diskursanalyse unter besonderer Berücksichtigung von Interdiskurs und Kollektivsymbolik. In: KELLER, Rainer; HIERSELAND, Andreas; SCHNEIDER, Werner; VIEHÖVER, Willy (Hrsg.): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden*. 2., aktualisierte und erweiterte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 407-430.

LIPSCHUTZ, Ronnie D (2005a): Power, Politics and Global Civil Society. In: *Journal of International Studies*, Vol. 33 (3), S. 747-769.

LÖSCH, Bettina (2008): Die neoliberale Hegemonie als Gefahr für die Demokratie. In: BUTTERWEGGE, Christoph, LÖSCH, Bettina; PTAK, Ralf (Hrsg.): *Kritik des Neoliberalismus*. 2., verbesserte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 221-283.

LÖTSCHER, Lienhard & KÜMISCHEL, Kai (1998): Lokale Agenda 21 - partizipative Planung nachhaltiger Stadtentwicklung? In: *Geographica Helvetica*, Vol. 53 (4), S. 135-138.

LOGAN, John R. & MOLOTCH Harvey L. (2007 [1987]): *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press.

LOPES, João Marcos de Almeida & RIZEK, Cibele Saliba (2006): O mutirão autogerido como procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: Uma abordagem crítica. In: CARDOSO, Adauto Lúcio & ABIKO, Alex Kenya (Hrsg.): *Procedimentos de Gestão Habitacional para população de baixa renda. [Coletânea Habitaré, Vol. 5]*. Porto Alegre: ANTAC. S. 45-75

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn (2009): Os sentidos da representação política nas instituições participativas. In: *Anais do 33º Encontro Anual/2009 [GT6: Controles Democráticos e Instituições Políticas]*. Caxambu. 30 Seiten. (http://www.anpocs.org.br/porta/component?option=com_docman/task,catalog_view/gid,57/. Download: 19.08.2010).

- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn (2002): Possibilidades e limites da democracia deliberativa. A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre [Dissertation im Fachbereich Politik und Sozialwissenschaft, beim Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas]. (<http://www.democraciaparticipativa.org/files/LigiaLuchmann.pdf>. Download: 15.04.2007).
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn & ALMEIDA, Carla (2007): Um diálogo crítico com a teoria deliberativa a partir das novas instituições participativas no Brasil. In: SCHERER-WARREN, Ilse; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBAN, Julian; SELL, Carlos Eduardo (Hrsg.): Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Florianópolis: NPMS/UFSC. S. 358-370. (Online unter: http://www.npms.ufsc.br/arquivos/anais_seminario_npms.pdf. Download: 07.04. 2010).
- LÜTTRIGHAUS, Maria (2000): Stadtentwicklung und Partizipation. Fallstudien aus Essen Katernberg und der Dresdner Äußeren Neustadt. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten Nr. 17. Bonn: Stiftung Mitarbeit.
- MACKINNON, Danny (2000): Managerialism, governmentality and the state: A neo-Foucauldian approach to local economic governance. In: Political Geography, Vol. 19 (3), S. 293-314.
- MÄRKER, Oliver (1999): Computervermittelte Kommunikation in der Stadtplanung: Unterstützung formaler Beteiligungsverfahren durch Issue Based Information Systems. (GMD Research Series, Nr. 10, 1999). (<http://publica.fraunhofer.de/eprints/urn:nbn:de:0011-b-730774.pdf>. Download: 20.03.2010).
- MARCHEZINI, Flávia de Sousa (2006): A trajetória da participação popular no planejamento urbano: o caso do Conselho Municipal do Plano Diretor de Vitória (1984-2001). (<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp018539.pdf>. Download: 09.04.2008).
- MARICATO, Ermínia (2003): Conhecer para resolver a cidade ilegal. In CASTRIOTA, Leonardo Barci (Hrsg.): Urbanização brasileira: redescobertas. Belo Horizonte: C/ Arte. S. 78-96.
- MARICATO, Ermínia (2002): Brasil, Cidades. Alternativas para a Crise Urbana. 2. Aufl. Petrópolis: Editora Vozes.
- MARICATO, Ermínia (2000): As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia et al. (Hrsg.): A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. 2. Aufl. Petrópolis: Vozes. S. 121-192.
- MARICATO, Ermínia (1997a): Brasil 2000: qual planejamento urbano? In: Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Jg. XI (1-2). S. 113-130.
- MARICATO, Ermínia (1997b): Habitação e cidade. São Paulo: Atual.
- MARICATO, Ermínia (1987): Política habitacional no regime militar. Do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes
- MARICATO, Ermínia & FERREIRA, João Sette Whitaker (2002): Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística ou aprofundamento da desigualdade?. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Hrsg.). "Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as Cidades Brasileiras". 1. Aufl. Porto Alegre, São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor. S. 215-250.
- MARINETTO, Michael (2003): Who wants to be an active citizen?: The politics and practice of community involvement. In: Sociology, Vol. 37 (1), S. 102-120.
- MARISCO, Luciane Maranha de Oliveira (2003): A norma e o fato: Abordagem analítica da segregação socio-espacial e exclusão social a partir dos instrumentos urbanísticos. [Dissertation in Geographie: Faculdade de Ciências e Tecnologias; Universidade Estadual Paulista], Presidente Prudente. (http://www4.fct.unesp.br/pos/geo/dis_teses/03/03_LUCIANE_MARANHA_DE_OLIVEIRA_MARISCO.pdf. Download: 30.01.2008).

- MARQUES JÚNIOR, Liderau dos Santos Sabino da; PORTO JÚNIO, Silva; FLORISSI, Stefano (2004): Processo orçamentário no Estado do Rio Grande do Sul: uma proposta alternativa de participação popular na elaboração e fiscalização do orçamento público estadual. In: Revista de economia contemporânea, Rio de Janeiro, Vol. 8 (2), S. 317-349.
- MARQUETTI, Adalmir (2008): Orçamento participativo, redistribuição e finanças municipais: a experiência de Porto Alegre. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano; PIRES, Roberto (Hrsg.): Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã VM Editora LTDA. S. 31-54.
- MARQUETTI, Adalmir (2003): Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (Hrsg.): A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez. S.129-156.
- MARQUETTI, Adalmir & CAMPOS, Geraldo Adriano de (2008): Democracia e redistribuição: Apontamentos iniciais. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano; PIRES, Roberto (Hrsg.): Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã VM Editora LTDA. S. 13-29.
- MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano; PIRES, Roberto (Hrsg.): (2008): Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã VM Editora LTDA.
- MARTINS, Ângela Maria (2001): Autonomia e gestão da escola pública: entre a teoria e a prática. Campinas,2001. [Dissertation im Fachbereich Erziehungswissenschaft: Faculdade de Educação, Unicamp]. Campinas.
- MARTINS, Marisângela Terezinha Antunes (2007): De volta para o presente. Uma história dos militantes comunistas de Porto Alegre e suas representações a cerca da democracia (1945-1947). Porto Alegre. [Dissertação de Mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas / UFRGS]. (<http://hdl.handle.net/10183/10916>. Download: 30.07.2010).
- MATTISSEK, Annika (2010): Stadtmarketing in der neoliberalen Stadt. Potentiale von Gouvernementalitäts- und Diskursanalyse für die Untersuchung aktueller Prozesse der Stadtentwicklung. In: ANGERMÜLLER, Johannes & VAN DYK, Silke (Hrsg.): Diskursanalyse meets Gouvernementalitätsforschung. Perspektiven auf das Verhältnis von Subjekt, Sprache, Macht und Wissen. Frankfurt: Campus. S. 129-145.
- MATTISSEK, Annika (2008): Die neoliberale Stadt: Diskursive Repräsentationen im Stadtmarketing deutscher Großstädte. Bielefeld: Transcript.
- MATTISSEK, Annika & REUBER, Paul (2004): Die Diskursanalyse als Methode in der Geographie - Ansätze und Potentiale. In: Geographische Zeitschrift Jg. 92 (4), S. 227-242.
- MAUCH, Claudia & VASCONCELLOS, Naira (Hrsg.): (1994) Os Alemães no Sul do Brasil: Cultura, etnicidade e história. Canoas: Editora ULBRA.
- MAY, Michael (2009): Aktuelle Theoriediskurse Sozialer Arbeit. Eine Einführung. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- MAYHEW, Robert J. (2009): Historical geography 2007–2008: Foucault's avatars – still in (the) driver's seat. In: Progress in Human Geography; Vol. 33 (3), S. 387–397.
- MAZZAFERRO, Ângela Cristina Pereira (2004): Os espaços coletivos no processo de crescimento urbano sob a ótica do desenvolvimento sustentável [Dissertação de Mestrado. PROPUR/UFRGS]. Porto Alegre, (unveröffentlicht).
- MCKEE, Kim (2009): Post-Foucauldian governmentality: What does it offer critical social policy analysis? In: Critical Social Policy, Vol. 29 (3), S. 465-486.
- MEDEIROS, Fernando Antonio Mesquita de (2007): O homo inimicus: Igreja, ação social católica e imaginário anticomunista em Alagoas. Maceio. EDUFAL.

- MENEGAT, Rualdo (2002): Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil. In: Environment & Urbanization, London, Vol. 14 (2), S. 181-206.
- MENEGAT, Rualdo & ALMEIDA, Gerson (Hrsg.) (2004a): Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades. Estratégias a Partir de Porto Alegre. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- MENEGAT, Rualdo & ALMEIDA, Gerson (2004b): Sustentabilidade, democracia e gestão ambiental urbana. In: MENEGAT, Rualdo & ALMEIDA, Gerson (Hrsg.): Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades. Estratégias a partir de Porto Alegre. Porto Alegre: Editora da UFRGS. S. 173-196.
- MENEGAT, Rualdo & ALMEIDA, Gerson (2004c): Desenvolvimento sustentável, participação popular e conhecimento: a gestão ambiental urbana em Porto Alegre. In: MENEGAT, Rualdo & ALMEIDA, Gerson (Hrsg.): Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades. Estratégias a partir de Porto Alegre. Porto Alegre: Editora da UFRGS. S. 197-231.
- MERTINS, Günter (2003): Jüngere sozialräumlich-strukturelle Transformationen in den Metropolen und Megastädten Lateinamerikas. In: Petermanns Geographische Mitteilungen, Vol. 147 (4). S. 46-55.
- MERTINS, Günter (1987): Probleme der Metropolisierung Lateinamerikas unter besonderer Berücksichtigung der Wohnraumversorgung unterer Sozialschichten. In: GORMSEN, Erdmann & LENZ, Karl (Hrsg.): Lateinamerika im Brennpunkt: aktuelle Forschungen dt. Geographen / ein Symposium der Gesellschaft für Erdkunde zu Berlin zum 125. Todestag Alexander von Humboldts. Berlin: Reimer. S 155-181.
- MEY, Günter, & MRUCK, Katja (Hrsg.): (2011) Grounded Theory Reader. 2., aktual. und erweit. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- MICHEL, Boris (2005): Stadt und Gouvernamentalität. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Ministério das Cidades (2004a): Política nacional de habitação - Sistema nacional de habitação. Brasília: Ministério das Cidades.
- Ministério das Cidades (2004b): Política nacional de habitação. [Cadernos Mcidades Nr. 4/2004: Habitação]. Brasília: Ministério das Cidades.
- Ministério das Cidades (2004c): Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. [Cadernos Mcidades Nr 1/2004: Desenvolvimento Urbano] Brasília: Ministério das Cidades.
- Ministério das Cidades (2004d): Planejamento territorial urbano e política fundiária [Cadernos Mcidades, Nr. 3/2004: Programas Urbanos]. Brasília: Ministério das Cidades.
- Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação & Secretaria Nacional de Programas Urbanos. (2010): Regularização Fundiária Urbana: Como aplicar a Lei Federal 11.977/2009. (<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/noticias/cartilharfcidades4c2e31435187b.pdf>). Download: 19.07.2010).
- Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (2007): "Ação civil pública com pedido de liminar contra o Município de Porto Alegre". 30. Mai 2007. Porto Alegre.
- MIRANDA, Livia & MORAES, Demóstenes (2007): O plano de regularização das zonas especiais de interesse social (Prezeis) do Recife: Democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Hrsg.) (2007a): Habitação nas metrópoles brasileiras. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX [Coleção habitare]. Porto Alegre: ANTAC. S. 415-435.
- MIRON, Luciana Ines Gomes (2008): Gerenciamento dos requisitos dos clientes de empreendimentos habitacionais de interesse social: Propostas para o programa integrado entrada da cidade em Porto Alegre/RS. [Dissertation in Bauingenieurwesen: Programa de

pós-graduação em engenharia civil / UFRGS]. Porto Alegre. (Online zur Verfügung unter: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/14376>. Download: 02.06.2011).

MOLOTCH, Harvey L. (1976): The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Plane. In: *American Journal of Sociology*, Vol. 82 (2), S. 309-332.

MONTEIRO, Charles (1995): Porto Alegre: urbanização e modernidade: A construção social do espaço urbano. Porto Alegre: EDIPUCRS.

MORAES, Aldecy José Garcia de (2008): O processo redistributivo do orçamento participativo e do congresso da Cidade em Belém do Pará. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano; PIRES, Roberto (Hrsg.): Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã VM Editora LTDA. S. 113-139.

MORAES, Aldovan Oliveira, de (2003): Duas ou três coisas a respeito de regularização fundiária. Porto Alegre, (unveröffentlicht).

MORISON, John (2000): The government–voluntary sector compacts: governance, governmentality and civil society, In: *Journal of Law and Society*, Vol. 27 (1), S. 98–132.

MORONI, José Antônio & CICONELLO, Alexandre (2005): Participação social no governo Lula. Avançamos? In: ABONG [Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Hrsg.): A Abong nas Conferências 2005: Criança e Adolescente - Assistência Social. Brasília, ABONG. S. 31-54 (http://www.abong.org.br/novosite/download/Conf_2005_%20Cnas_Conanda.pdf. Download: 10.10.2008).

MORORÓ, Rogerio Rodrigues (2011a): Das partizipative Planungskonzept von Porto Alegre zwischen Wirklichkeit und Mythos. In: COY, Martin & NEUBURGER, Martina (Hrsg.): Global Change: Herausforderungen für Lateinamerika (= Innsbrucker Geographische Studien, Bd. 38). Innsbruck: GI Selbstverlag, S. 109-121.

MORORÓ, Rogerio Rodrigues (2011b): Zwischen Wirklichkeit und Mythos: eine kritische Analyse von Prozessen der Bürgerbeteiligung in Porto Alegre unter besonderer Berücksichtigung des Orçamento Participativo (OP). In: d'ALENÇON, Paola Alfaro; IMILIAN, Walter Alejandro; SÁNCHEZ, Lina María (Hrsg.): Lateinamerikanische Städte im Wandel. Zwischen lokaler Stadtgesellschaft und globalem Einfluss. Berlin: Lit Verlag. S. 27-37.

MORORÓ, Rogerio Rodrigues (2009): Participatory budgets as a means of promoting more equitable distribution of public resources: potential and contradictions. In: "Conference Discussion Papers: Beyond Accra", London: LSE (u.a.). S. 166-172. (<http://www2.lse.ac.uk/internationalDevelopment/newsAndEvents/2009/beyondAccraPapers.pdf>. Letzter Zugang: 28.08.2012).

MORORÓ, Rogerio Rodrigues (2003): Städtische Verkehrsplanung in Porto Alegre, Brasilien: Vorbild für ein umwelt- und sozialverträgliches Verkehrskonzept? Diplomarbeit. Tübingen, (unveröffentlicht).

MOSSBERGER, Karen & STOKER, Gerry (2001): The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization. In: *Urban Affairs Review*, Vol. 36 (6), S. 810-835.

MOTTA, Marly Silva da (2002): O "Hércules da prefeitura" e o "demolidor do Castelo": o Executivo municipal como gestor da política urbana da cidade do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Hrsg.): CIDADE: história e desafios. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. S. 194-211.

MOULAERT, Fran; SWYNGEDOUW, Erik; RODRIGUEZ, Arantxa (2001): Large scale urban development projects and local governance. From democratic urban planning to besieged local governance. In: *Geographische Zeitschrift*, Vol. 89 (2-3), S. 71-84.

MOURA, Gilnei Luiz, de (1997): Planejamento Estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso de Porto Alegre - gestão 1989-93. In revista de administração pública, Vol. 31 (4), S. 23-41.

- MOURA, Suzana (1993): Governo local e participação popular. Ideário e prática. In: PANIZZI, Wrauna Maria & ROVATI, João Farias (Hrsg.): Estudos Urbanos. Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS/PMPA. S. 279-288.
- MOYSÉS, Aristides; SILVA, Eduardo Rodrigues da; BORGES, Elcileni de Melo & RIBEIRO, Marcelo Gomes (2007): Da formação urbana ao empreendedorismo imobiliário: a nova face da metrópole goianiense. In: Mercator - Revista de Geografia da UFC, Vol. 6 (12), S. 37-50.
- MÜLLER, Sven, Oliver (2002): Die Nation als Waffe und Vorstellung. Nationalismus in Deutschland und Großbritannien im Ersten Weltkrieg [Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft Bd. 158], Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- MÜNKLER, Herfried (2009): Die Deutschen und ihre Mythen. 2. Aufl. Berlin: Rowohlt.
- MÜST, Agnes Senganata (2008): Teilnehmende Beobachtung: Erforschung der sozialen Praxis. In: BECKER, Ruth & KORTENDIEK, Beate (Hrsg.): Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie. 2., erweiterte und aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 372-377.
- MUSSI, Carlos & AFONSO, José Roberto R. (2008): ¿Cómo conciliar desarrollo económico con bienestar social? Algunas reflexiones sobre los nuevos desafíos latinoamericanos. In: NUEVA SOCIEDAD, Vol. 215, S. 147-166.
- NAJAM, Adil (1999): 'World Business Council for Sustainable Development: The Greening of Business or a Greenwash? In: BERGESEN, Helge Ole; PARMANN, Georg; THOMMESSEN, Oystein B. (Hrsg.): Yearbook of International Co-operation on Environment and Development, 1999/2000. London: Earthscan. S. 65-75.
- NALIN, Nilene Maria (2007): Os significados da Moradia: Um recorte a partir dos processos de reassentamentos em Porto Alegre. [Dissertação de Mestrado. Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre]. Porto Alegre (http://www.pmhis-poa.com.br/outros_artigos/dissertação_nilene.pdf. Download: 06. 03. 2008).
- NELLES, Wilfried (1977): Politische Partizipation und kommunaler Planungsprozess: Untersuchung zu den Bedingungen wirksamer Partizipation am Beispiel einer Stadtsanierung. Bonn: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität.
- NERI, Marcelo (2008): O IDH percebido. In: Revista Conjuntura Econômica. Agosto 2008. Rio de Janeiro: FGV/IBRE. S. 102-105 (<http://www.fgv.br/cps/artigos/Conjuntura/2008/kc505b.pdf>. Download: 03.12.2008).
- NERI, Marcelo (2007a): Miséria, desigualdades e políticas de renda: O Real do Lula. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPC (http://www3.fgv.br/ibrecps/RET3/RET3_ORealdolula_Texto.pdf. Download: 02.12.2008).
- NERI, Marcelo (2007b): Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade. In: NUEVA SOCIEDAD [Spezielle Ausgabe in Portugiesisch Oktober 2007], S. 53-75 (<http://www.nuso.org/upload/portugues/2007/CortesNeri.pdf>. Download: 17.12.2008)
- NITSCHKE, Ulrich & MARWEDE, Michael (2004): Chancen kommunaler Entwicklungszusammenarbeit: Lernen im Nord-Süd-Dialog. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. B15-16/ 2004, S. 33-38.
- NONHOFF, Martin (2008): Hegemonieanalyse: Theorie, Methode und Forschungspraxis. In: KELLER, Rainer; HIERSELAND, Andreas; SCHNEIDER, Werner; VIEHÖVER, Willy (Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 2: Forschungspraxis. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 299-332.
- NONHOFF, Martin (2007) Politische Diskursanalyse als Hegemonieanalyse. In: NONHOFF, Martin (Hrsg.): Diskurs - radikale Demokratie - Hegemonie. Zum politischen Denken von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe. Bielfeld: transcript. S. 173-193.

- NONHOFF, Martin (2006) Politischer Diskurs und Hegemonie: Das Projekt "Soziale Marktwirtschaft": Bielefeld: transcript Verlag.
- NONHOFF, Martin (2005): Soziale Marktwirtschaft als hegemoniales Projekt. Eine Übung in funktionalistischer Diskursanalyse [Vortrag am 1. Juli 2005, Paris XII, Créteil]; (<http://www.johannes-angermueller.de/deutsch/ADFA/nonhoff.pdf>. Download: 24.03.2009).
- NONHOFF, Martin (2004): Diskurs. In: GÖHLER, Gerhard; ISER, Mattias; KERNER, Ina (Hrsg.): Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 65-82.
- NOVY, Andreas & LEUBOLT, Bernhard (2005): Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society. In: Urban Studies, Vol. 42 (11), S. 2023–2036.
- NOVY, Andreas & LEUBOLT, Bernhard (2004): Das Partizipative Budget in Porto Alegre. Die Dialektik von staatlichen und nicht-staatlichen Formen sozialer Innovation [SRE - Discussion Papers, 2004/03]. Institut für Wirtschaftsgeographie, Abt. Stadt- und Regionalentwicklung. Wirtschaftsuniversität, Wien. (<http://epub.wu.ac.at/760/1/document.pdf>. Download: 01.09.2011).
- NUNES, Marcelo (2007): Produção do espaço urbano e exclusão social em Marília - SP. [Dissertation In Geographie / Presidente Prudente]. (http://www4.fct.unesp.br/pos/geo/dis_teses/07/marcelonunes.pdf. Download: 25.06.2009).
- NÚÑEZ, Tarson; CAMPREGHER, Gláucia; BERTÊ, Ana Maria de Aveline (2003): Projeto de fortalecimento das capacidades de gestão do conhecimento urbano da América Latina e o Caribe. Estudo de Caso: Participação Popular e Combate à Pobreza em Porto Alegre. Informe final. Porto Alegre: PGU-ALC.
- NYGAARD, Paul Dieter (2005): Planos diretores de cidades. Discutindo sua base doutrinária. Porto Alegre: Editora UFRGS.
- OFFE, Claus (1972): Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur politischen Soziologie. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- OLIVEIRA, Francisco Maria Cavalcanti de (2006): Lula en el laberinto. In: New Left Review, Vol 42, S. 5-21. (Online unter: <http://newleftreview.es/42>). Download: 02.07.2012).
- OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de (2001): Estatuto da cidade: Para compreender... Rio de Janeiro: IBAM/DUMA.
- OLIVEIRA, Lúcia Lippi (2002): Memórias do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Hrsg.): CIDADE: História e desafios. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas. S. 156-173.
- OLIVEIRA, Naia & BARCELLOS, Tanya (1993): O conselho municipal do plano diretor de desenvolvimento urbano de Porto Alegre: a participação popular no contexto da reforma urbana. PANIZZI, Wraná Maria & ROVATI, João Farias (Hrsg.): Estudos Urbanos. Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS/PMPA. S. 257-262.
- OLIVEIRA, Patrícia Regina Saldanha de, et al (2007): Orçamento Participativo da habitação em Belo Horizonte – o caso do conjunto granja de freitas III. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Hrsg.): Habitação nas metrópoles brasileiras. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX [Coleção habitare] Porto Alegre: ANTAC. S. 533-552.
- OLIVEIRA, Sergio Murilo Ferreira de (1988): A observação no planejamento urbano. In: revista de administração municipal, Vol. 35 (186), S. 62-68.
- OZGA, Jenny & (2009): Governing knowledge? Globalisation, Europeanisation Imagination. In: British Journal of Sociology of Education, Vol. 30 (4), S. 511-517.

- PAES de PAULA, Ana Paula (2005): Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. In: Revista de Administração de Empresas (FGV), São Paulo, Vol. 45 (1), S. 36-49 (<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05.pdf>. Download: 26.04.2012).
- PALAZZO, Guido (2002): Die Mitte der Demokratie. Über die Theorie deliberativer Demokratie von Habermas. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- PANIZZI, Wrana Maria & ROVATI, João Farias (Hrsg.) (1993): Estudos Urbanos. Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- PARR, Rolf (2008) Diskurs. In: KAMMLER, Clemens; PARR, Rolf ; SCHNEIDER, Ulrich Johannes (Hrsg.): Foucault. Handbuch. Leben-Werk-Wirkung. Stuttgart u. Weimar: J.B. Metzler. S. 233-237.
- PATEMAN, Carole (1992 [1970]): Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PEREIRA, Ivo Azua (1976): Planejamento democrático de cidades. In: revista de administração municipal, Rio de Janeiro, Vol. 23 (134), S. 5-17.
- PEREIRA, Simone Ambros (1990): O novo espaço institucional dos municípios. In: OLIVEIRA, Naia u. BARCELLOS, Tanya (Hrsg.): O Rio Grande do Sul Urbano. Porto Alegre: FEE - Fundação de Economia e Estatística, 1990, S. 9-24. Porto Alegre: FEE.
- PESAVENTO, Sandra Jatahy (1996): Entre práticas e representações: a cidade do possível e a cidade do desejo. In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de & PECHMAN, Robert (Hrsg.): Cidade povo e nação. Gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. S. 377-396.
- PESAVENTO, Sandra Jatahy (1990): História do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- PESSOA, Enildo (1988): Planificação: A opção pelas classes populares. Campinas: Papyrus.
- PETERMAN, William (2004): Advocacy vs. collaboration: Comparing inclusionary community planning models. In: Community Development Journal, Vol 39 (3), S. 266–276.
- PIRES, Roberto (2008): Regulamentação da participação no OP em Belo Horizonte: Eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano. In: MARQUETTI Adalmir et al (Hrsg.): Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã VM Editora LTDA. S. 55-76.
- PIRES, Roberto (2001): Orçamento participativo e Planejamento Municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte. Monografia (Curso Superior de Administração Pública) - Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. (http://www.eg.fjp.mg.gov.br/publicacoes/material/textos/p_01.pdf. Download: 02.05.2008).
- PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] (2009): Diário Oficial de Porto Alegre. Órgão de divulgação do município – ano XIII – edição 3449 (30.01.2009).
- PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] (2005): Manual do servidor público Municipal - edição 2005. (http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/sma/usu_doc/manual_servidor_2005.doc. (Download: 06.04.2007).
- PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] (2004): Construindo a Lomba do Futuro. Bases para o plano de desenvolvimento local - Vol. I. Porto Alegre: Eficiência.
- PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] (Hrsg.) (2003a): IV congresso da cidade. Caderno de resoluções. Porto Alegre: PMPA.
- PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] (Hrsg.) (2003b): IV congresso da cidade. Democracia e gestão do Estado. Caderno de teses. Porto Alegre: PMPA.
- PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] (2003a): Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro. Construindo a Lomba do Futuro. Porto Alegre.

PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] (2003b): Porto Alegre. Um outro mundo é possível. Broschuere.

PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] (2000a): III Congresso da Cidade. Construindo a Cidade do Futuro. Resoluções. Porto Alegre.

PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] (2000b): Porto Alegre. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. PDDUA Lei Comentada. Porto Alegre.

PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] (1995): II Congresso da Cidade. O lugar de todas as coisas. Resoluções. Porto Alegre.

PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] (1993a): Diretrizes para Porto Alegre. Porto Alegre.

PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] (Hrsg.) (1993b): As ideias que vão mudar a cidade nos próximos anos. Porto Alegre: PMPA.

PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] (o.J.): "Programa Integrado Entrada da Cidade. Vida nova para a entrada da cidade" (=Faltblatt).

PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] (o.J.): OP. Plano de investimentos e serviços 2003. Porto Alegre, (unveröffentlicht).

PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] & DEMHAB [Departamento Municipal de Habitação] (2009): Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. Etapa II - diagnóstico do setor habitacional de Porto Alegre. (http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/diagnostico_porto_alegre.pdf. Download: 23.05.2011).

PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] & DEMHAB [Departamento Municipal de Habitação] (2004): Habitação é prioridade em Porto Alegre: 16 anos de investimento na cidade. Porto Alegre (Impressão Promoarte Comunicação Gráfica).

PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] & DEMHAB [Departamento Municipal de Habitação] (2001): O diagnóstico da situação habitacional de Porto Alegre. II conferência municipal de habitação. Porto Alegre.

PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre; Governo do Estado do Rio Grande do Sul: PNUD Brasil u.a. (Hrsg): (2008): Atlas do desenvolvimento humano da Região Metropolitana de Porto Alegre. Análise preliminar (http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio_usu_doc/atlas_livreto_preliminar.pdf. Download: 22.02.2008).

PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] & IADB [Inter-American Development Bank] (o. J.): Plano de ação para compensação de perdas de imóveis, realocação, reabilitação socioeconômica de população e reinstalação de negócios afetados pelo projeto BR-390 (<http://www.iadb.org/exr/doc98/eia/eb0390.pdf>. Download: 05.05.2008).

PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] / SMF [Secretaria Municipal da Fazenda]. (2009): Balanço das Finanças Públicas 2008. (http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smf/usu_doc/balanco_financas_publicas_pmpa.pdf. Download: 27.03.2008).

PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] / SPM [Secretaria Municipal do Planejamento Municipal] (2004): Irregularidade fundiária em Porto Alegre por região de planejamento: mapeamento e caracterização. Porto Alegre, (unveröffentlicht).

PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] / SPM [Secretaria Municipal do Planejamento Municipal] (Hrsg): (2003): 1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor. Resoluções aprovadas nos dias 6 de setembro, 10 e 11 de outubro de 2003. 28 Seiten. (http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/conferenciaresolucoes.pdf. Download: 03.05.2011).

PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] / SPM [Secretaria Municipal do Planejamento Municipal] (1999): Informações úteis sobre como aplicar o regime urbanístico previsto no

PDDUA. Porto Alegre. (<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/manualpddua.pdf>. Download: 03.09.2010).

PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] / SPM [Secretaria Municipal do Planejamento Municipal] (1994): Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre - PDDU - Lei Complementar n° 43/79. 4a Aufl. Porto Alegre: CORAG.

POLIS [Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais] (2004a): Perfil da habitação de interesse social em Porto Alegre. Relatório Final, Vol. I. Porto Alegre. (http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/texto_final_completo_volu_me_1_corrigido.doc. Download: 10.05.2012).

POLIS [Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais] (2004b): Perfil da habitação de interesse social em Porto Alegre. Relatório Final, Vol. II. Porto Alegre. (http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/parte_1.pdf. Download: 10.05.2012).

PONT, Raul & BARCELOS, Adair (Hrsg.) (2000): Porto Alegre Uma Cidade que Conquista. A Terceira Gestão do PT no Governo Municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios.

PRATES, Antonio Augusto Pereira & ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de (1985): Notas sobre o modelo de planejamento participativo: o caso de Minas Gerais. In: Revista de Administração Pública, Vol. 19 (2), S. 132-152.

PRUIJT, Hans (2003): Is the institutionalization of urban movements inevitable? A comparison of the opportunities for sustained squatting in New York City and Amsterdam. In: International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 27 (1), S. 133-157.

QUADFLIEG, Dirk (2011): Roland Barthes: Mythologie der Massenkultur und Argonaut der Semiotik. In: MOEBIUS, Stephan & QUADFLIEG, Dirk (Hrsg.) Kultur.Theorien der Gegenwart. 2., erweiterte und aktualisierte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 21-33.

RACO, Mike (2003): Governmentality, subject-building, and the discourses and practices of devolution in the UK. In: Transactions of the Institute of British Geographers, New Series, Vol. 28 (1), S. 75-95.

RACO, Mike & FLINT, John (2001): Communities, places and institutional relations: Assessing the role of area-based community representation in local governance. In: Political Geography Vol. 20, S. 585-612.

RACO, Mike & IMRIE, Rob (2000): Governmentality and rights and responsibilities in urban policy. In: Environment and Planning A, Vol. 32 (12), S. 2187-2204.

RAMOS, João Daniel Dorneles (2007): O movimento anarquista em Pelotas (1890-1930). In: Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Florianópolis: UFSC. (<http://www.sociologia.ufsc.br/npms/gt1.pdf>. Download: 07-04.2010).

RANDEL, Igor de Mesquita (2009): Representações Imaginárias Sociais da Infidelidade Conjugal Feminina em Belém-PA. [Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Psicologia], Belém.

RANDOLPH, Rainer (1999): O Planejamento Comunicativo entre as Perspectivas Comunitaristas e Liberal: há uma "terceira via" de integração social? In: Cadernos IPPUR Rio de Janeiro, Jg. XIII (1). S. 83-108.

REICHERTZ, Jo (1999): Über das Problem der Gültigkeit von qualitativer Sozialforschung. In: HITZLER Ronald; REICHERTZ Jo; SCHRÖER Norbert (Hrsg.): Hermeneutische Wissenssoziologie. Standpunkte zur Theorie der Interpretation. Konstanz: Universitäts-Verlag Konstanz. S. 319 - 346.

REINBORN, Dietmar (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert. Stuttgart u. a.: Kohlhammer.

REINHARDT-BECKER, Elke (2008): Niklas Luhmann. In: KAMMLER, Clemens; PARR, Rolf ; SCHNEIDER, Ulrich Johannes (Hrsg.): Foucault. Handbuch. Leben-Werk-Wirkung. Stuttgart u. Weimar: J.B. Metzler. S. 213-218.

RESENDE, Vera Lucia Ferreira Motta (2002): Planos e regulação urbanística: a dimensão normativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Hrsg.): Cidade, história e desafios. 1.Aufl. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Vol. 1, S. 9-295.

REUBER, Paul (1999): Raumbegogene politische Konflikte: Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen. Stuttgart: Franz Steiner [= Erdkundliches Wissen; H. 131. - Zugl. Heidelberg, Univ., Habil.-Schr., 1998].

REUBER, Paul & PFAFFENBACH, Carmella (2005): Methoden der empirischen Humangeographie. Braunschweig: Westermann.

REUTER, Wolf (2006): Rittel revisited. Oder von der Notwendigkeit des Diskurses. In: Planung neu denken. Vol. 1. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Dortmund: Rohn. S. 210-224.

RIBEIRO, Ana Clara Torres (1990): A reforma e o plano. Algumas indicações gerais. In: Grazia, Grazia de (Hrsg): Plano Diretor. Instrumento de reforma urbana. S. 13-25. Rio de Janeiro: FASE.

RIBEIRO, Ana Clara Torres & GRAZIA, Grazia de (2003): Experiências de Orçamento participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000. Petrópolis: Vozes.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de (Hrsg.) (2000): O futuro das metrópoles: desigualdade e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de (1997): Dos cortiços aos condomínios fechados. As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de (1995): A (in)governabilidade da cidade? Avanços e desafios da reforma urbana. In: VALLADARES, Licia & COELHO, Magda Prates (Hrsg.): Governabilidade e pobreza no Brasil. S. 107-160. Rio de Janeiro: Civilização brasileira.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de & AZEVEDO, Sergio de (1996): A produção da moradia nas grandes cidades. In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de & AZEVEDO, Sergio de (Hrsg.). A crise da moradia nas grandes cidades. Da questão da habitação à reforma Urbana. S. 13-32. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de & CARDOSO, Adauto Lucio (Hrsg.) (2003a): Reforma urbana e gestão democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de & CARDOSO, Adauto Lucio (2003b): Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de & CARDOSO, Adauto Lucio (Hrsg.): Reforma urbana e gestão democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan. S. 103-118.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de & CARDOSO, Adauto Lúcio (1996): Da cidade à nação: genese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de & PECHMAN, Robert (Hrsg.): Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. S. 53-78.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de & CARDOSO, Adauto Lucio (1994): Planejamento Urbano no Brasil: paradigmas e experiências. In: Espaço & Debates, Vol. 37, S. 77-89.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de & CARDOSO, Adauto Lucio (1990): Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: revista de administração municipal, Rio de Janeiro, Vol. 37 (196), S. 8-20.

- RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de & PECHMAN, Robert (Hrsg.) (1996): Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de & SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Hrsg.) (1994): Globalização, fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de & SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (1993): Das desigualdades à exclusão social, da segregação à fragmentação: os novos desafios da reforma Urbana. In: Cadernos IPPUR Rio de Janeiro, Jg. VII (1), S. 53-61.
- RICCI, Rudá (2004): Contradições na implementação das ações de participação. In: Revista Espaço Acadêmico, Jg. III (36). (<http://www.espacoacademico.com.br/036/36ricci.htm>). Download: 09.08.2011).
- RIESCO, Ricardo (2006): Santiago de Chile: Das neue Antlitz einer "urban growth machine", einer "globalizing city". In: GANS, Peter; PRIEBES, Axel; WEHRHAHN, Rainer (Hrsg.): Kulturgeographie der Stadt [= Kieler Geographische Schriften Vol. 111]. Kiel: Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Kiel. S. 405-417.
- RIGATI, Décio (1993): Espaço da cidade e estrutura social. In: PANIZZI, Wrana Maria & ROVATI, João Farias (Hrsg.): Estudos Urbanos. Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre; Editora da Universidade/UFRGS/PMPA. S. 87-98. Porto Alegre: Editora da Universidade.
- RIZEK, Cibele Saliba (2004): Orçamento participativo em São Paulo. Publicização da cidade? In: VIII Congresso luso-afro-brasileiro de ciências sociais. Universidade de Coimbra, Coimbra. 24 Seite. (<http://www.4shared.com/file/33479970/fab4e3cf/CibeleRizek.html?dirPwdVerified=a1a1e40e>). Download: 04.09.2008).
- ROBRECHT, Holger (2000): Nachhaltige Stadtentwicklung - ein systematischer Rahmen. In: MATEJOVSKI, Dirk (Hrsg.): Metropolen: Laboratorien der Moderne. Frankfurt a. M. & New York: Campus Verlag.S. 260-277.
- ROCCA, Luisa Durán (2009): Açorianos no Rio Grande do Sul: Antecedentes e formação do espaço urbano do século XVIII [Dissertation im Fachbereich Architektur: Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - PROPUR/UFRGS. Porto Alegre]. (<http://hdl.handle.net/10183/17918>). Download: 01.07.2010).
- ROCHA, Cristiano Silva da (2007): Regularização fundiária em Porto Alegre: um estudo da distribuição espacial [Masterstudie. Instituto de Geociências/Universidade Estadual de Campinas/SP]. Campinas. (<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000419269>). Download: 07.03.2008).
- ROCHE, Jean (1969): A Colonização Alemã e o Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Globo. Vol. I und II.
- RODRIGUES, Ana Lúcia (2004): A pobreza mora ao lado: Segregação Socioespacial na Região Metropolitana de Maringá. São Paulo. (http://www.cch.uem.br/observatorio/arquivo/tese_analucia.pdf). Download: 10.08.2008).
- RODRIGUES, Heliana de Barros Conde (1998): Cura, culpa e imaginário radical em Cornelius Castoriadis: Percursos de um sociobárbaro. In. Psicologia USP [online]. 1998, Vol.9 (2), S. 87-138. (http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65641998000200004&lng=pt&nrm=iso). Download: 19.01.2010).
- ROLNIK, Raquel (1997): São Paulo, um século de regulação urbanística: para quem, para quê? In: Cadernos IPPUR Rio de Janeiro, Jg.XI (1-2), S. 131-161.
- ROLNIK, Raquel (1994): Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas. In: RIBEIRO. L. C. Q. & SANTOS JÚNIOR, O. A (Hrsg.). Globalização, fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. S. 351-360.

- ROLNIK, Raquel et al (2006): Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. Belo Horizonte: PUVV Minas Virtual.
- ROLNIK, Raquel & PINHEIRO Otilie Macedo (Hrsg.): (2004): Plano Diretor participativo: Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades u. CONFEA.
- ROSE, Nikolas (2000a): Tod des Sozialen? Eine Neubestimmung der Grenzen des Regierens. In: BRÖCKLING, Ulrich; KRASMANN, Susanne; LEMKE, Thomas (Hrsg.): Governamentalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt a. M.: Suhrkamp. S.72-109.
- ROSE, Nikolas (2000b): Das Regieren von unternehmerischen Individuen. In: Kurswechsel Heft 2/2000, S. 8-27.
- ROSE, Nikolas Rose & MILLER, Peter (1992): Political power beyond the State: Problematics of government. In: The British Journal of Sociology, Vol. 43 (2), S. 173-205.
- ROSENBAUM, Nelson M. (1978): Citizen Participation and Democratic Theorie. In: LANGTON, Stuart (Hrsg.) (1978): Citizen participation in America. Essays on the state of the art. Lexington: Lexington Books. S. 43-54.
- ROTHFUSS, Rainer (2006): Transnationale Städtenetzwerke als Instrument interkommunaler Kooperation im Zeitalter globaler Vernetzung. Das europäisch-lateinamerikanische Städtenetzwerk URB-AL. [Dissertation, Universität Tübingen]. Tübingen. (<http://tobias-lib.ub.uni-tuebingen.de/volltexte/2006/2596/pdf/DISS.pdf> Download: 31.07.2011).
- ROVATI, João Farias (2003): Porto Alegre, a capital dos gaúchos. In: PANIZZI, Wrana Maria & MIX, Miguel Rojas (Hrsg.): Brasil desde Porto Alegre. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS/PMPA. S. 143-150.
- ROVATI, João Farias (1996): A produção mercantil de apartamentos em Porto Alegre (anos 80). In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de & AZEVEDO, Sergio de (Hrsg.). A crise da moradia nas grandes cidades. Da questão da habitação à reforma Urbana. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ. S. 205-222.
- ROVATI, João Farias (1993): A “fertilidade” da terra em Porto Alegre. In: PANIZZI, Wrana Maria & ROVATI, João Farias (Hrsg.): Estudos Urbanos. Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS/PMPA. S. 221-239.
- ROVATI, João Farias (1991): Produção capitalista de moradia em Porto Alegre (anos oitenta). Trabalho apresentado no Seminário “Incorporação Imobiliária” promovido pelo IPPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, (unveröffentlicht).
- RUSCHKOWSKI, Eick von (2002): Lokale Agenda 21 in Deutschland – eine Bilanz. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Vol. 31-32, S. 17-24.
- SANT’ANNA, Marina (1980): A periferização da população de baixa renda em relação ao mercado de trabalho. O caso do conjunto habitacional da Cidade Alta. In: FREIRE, Lucy Abreu da Rocha (Hrsg.): Anuário do Instituto de Geociências da UFRJ, Vol. 4, S. 20-31.
- SANTOS Agnaldo dos; SERAFIM, Lizandra; PONTUAL, Pedro (2008): Os movimentos sociais e sua relação com os canais institucionais. (<http://www.polis.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/texto%20agnaldo,%20liza%20e%20pedro.pdf>.Download: 28.07.2010).
- SANTOS, Alexandre C. de Albuquerque & BARATTA, Tereza Cristina (1990): O plano Diretor e o governo dos municípios. In: GONDIM, Linda M. (Hrsg.): Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas (Texto de administração municipal 7). Rio de Janeiro: IBAM. S. 23-39.
- SANTOS, Alexandre C. de Albuquerque (1981): Planejamento participativo na ordem do dia. In: revista de administração municipal, Vol. 28 (161), S. 34-39.

- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002): Orçamento participativo em Porto Alegre: Para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Hrsg): Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. S. 455-559.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1998): Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy. In *Politics and Society*, Vol. 26 (4), S. 461-510.
- SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (1996): Reforma Urbana: Por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ-FASE.
- SARTORI, Vera Sofia (2002): Partizipative Demokratie in Porto Alegre. [Diplomarbeit zur Erlangung des akademischen Grades einer Magistra der Politikwissenschaft]. Innsbruck. (http://igkultur.at/igkultur/kulturpolitik/1086020897/DiplArb_PartDemokr.pdf). Download: 10.08.2010).
- SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes (2005): O Direito à Moradia no Brasil. Violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro. São Paulo: Instituto Pólis.
- SCHÄFFER, Neiva Otero (1999): Elos entre espaços municipais e a dinâmica global: O Rio Grande do Sul na perspectiva da integração econômica. In: CASTRO, Iná Elias de et al (Hrsg.): Redescobrimo o Brasil 500 anos depois. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. S. 57-71
- SCHMID, Christian (2005): Stadt, Raum und Gesellschaft. Henri Lefebvre und die Theorie der Produktion des Raumes. München: Franz Steiner.
- SCHMIDT, Davi Luiz (2002): A "desidiotização da cidadania" - A dimensão pedagógica do Orçamento Participativo. In: VERLE, João & BRUNET, Luciano (Hrsg.) Construindo um novo mundo. Avaliação da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre - Brasil. Porto Alegre: Guayí. S. 126-131.
- SCHMIDT, Manfred G. (2006): Demokratietheorie: Eine Einführung. 3. überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- SCHMITZ, Stefan (2001): Nachhaltige Stadtentwicklung - Herausforderungen, Leitbilder, Strategien und Umsetzungsprobleme. In: Petermanns Geographische Mitteilungen, Vol. 145 (5), S. 6-15.
- SCHNEIDER, Aaron & GOLDFRANK, Benjamin (2006): Construcción institucional competitiva: el PT y el Presupuesto Participativo de Rio Grande do Sul. In: LUBAMBO, Catia Wanderlye et al (Hrsg.) (2006): Diseño Institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo; Buenos Aires: CLACSO. S. 253-291.
- SCHNEIDER, Herbert (1997): Stadtentwicklung als politischer Prozeß. Stadtentwicklungsstrategie in Heidelberg, Wuppertal, Dresden und Trier. Opladen: Leske & Budrich.
- SCHNEIDER, Silke (2007): Rezension zu: Martin Nonhoff (2006). Politischer Diskurs und Hegemonie. Das Projekt "Soziale Marktwirtschaft". In: Forum Qualitative Sozialforschung. Vol 8, (2), (<http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/issue/view/7>). Download: 31.08.2009).
- SCHNELL, Rainer; HILL, Paul B.; ESSER, Elke (1992): Methoden der empirischen Sozialforschung. 3. überarb. und erw. Aufl. München (u.a.): Oldenburg.
- SCHOLZ, Fred (2004): Geographische Entwicklungsforschung: Methoden und Theorien. Berlin u. Stuttgart: Borntraeger.
- SCHÖNWANDT, Walter L. (2002): Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung. Stuttgart: W. Kohlhammer.
- SCHÖNWANDT, Walter L. (2000): Sieben Planungsmodelle. In: Raumplanung, Vol. 93, S. 292-299.

SCHWAB-TRAPP, Michael (2008): Methodische Aspekte der Diskursanalyse. Probleme der Analyse diskursiver Auseinandersetzungen am Beispiel der deutschen Diskussion über den Kosovokrieg. In: KELLER, Rainer; HIERSELAND, Andreas; SCHNEIDER, Werner; VIEHÖVER, Willy (Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 2: Forschungspraxis. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 171-196.

SCHWEIZER, Peter José (2000): Planejamento participativo e a execução associativa na execução de projetos para a promoção do desenvolvimento sustentável. In: SCHWEIZER, Peter José (Hrsg.): Planejamento Participativo na Reestruturação Urbana. Rio de Janeiro: Viveiros de Castro. S. 13-24.

SEGBART, Dörte (2006): Partizipatives Monitoring als Instrument zur Umsetzung von Good Local Governance - Eine Aktionsforschung im östlichen Amazonien/Brasilien [Tübinger geographische Studien, 147; Tübinger Beiträge zur geographischen Lateinamerika-Forschung, 30]. Tübingen: Geographisches Institut Tübingen, Selbstverlag.

SELLE, Klaus (2007): Ende der Bürgerbeteiligung? Geschichten über den Wandel eines alten Bildes. (http://www.pt.rwth-aachen.de/old/_res/publikationen/pdf/Ende_der_Beteiligung.pdf. Download: 20.08.2007).

SELLE, Klaus (Hrsg.) (2006): Planung neu denken. Bd. 1. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Dortmund: Rohn.

SELLE, Klaus (2005): Planen, Steuern, Entwickeln: Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund: Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

SELLE, Klaus (2002): Bürgerorientierung in der Stadtentwicklung - Aufmerksamkeitszyklen, Kontinuität, Perspektiven. In: PRÖHL, Marga et al (Hrsg.): Bürgerorientierte Kommune in Deutschland. Anforderungen und Qualitätsbausteine. Band 3: Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes CIVITAS. Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung. S. 56-71.

SELLE, Klaus (Hrsg.) (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft: Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden & Berlin: Bauverlag.

SELLE, Klaus (1996a): Planung und Kommunikation. Anmerkungen zum Thema und Aufbau dieses Buches. In: SELLE, Klaus (Hrsg.): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft: Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden & Berlin: Bauverlag. S. 11- 20.

SELLE, Klaus (1996b): Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück. Vermittlungsarbeit bei Aufgaben der Quartiers- und Stadtplanung. In: SELLE, Klaus (Hrsg.): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft: Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden & Berlin: Bauverlag. S. 61-78.

SELLE, Klaus (1996c): Was ist bloß mit der Planung los?: Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung: Blaue Reihe, 69). 2. Aufl. Dortmund: Dortmunder Vertrieb f. Bau- u. Planungsliteratur.

SENADO FEDERAL (2002): Estatuto da cidade e legislação correlata. Dispositivos constitucionais Lei N° 10.257, de 10 de Junho de 2001. Lei N° 6.766, de 19 de Dezembro de 1997. Índice temático. 2. Edição. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas.

SERAFIM, Lizandra (2007): Controle social nas agências reguladoras brasileiras: Entre projetos políticos e modelo Institucional – a ANEEL nos governos FHC e Lula. [Masterstudie. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Universidade Estadual de Campinas]. Campinas.

SEYFERT, Robert (2010): Cornelius Castoriadis: Institution, Macht, Politik. In: BRÖCKLING, Ulrich & FEUSTEL, Robert (Hrsg.): Das politische Denken: zeitgenössische Positionen. Bielefeld: Transcript. S. 253-272.

- SHLUGER, Ephim (1984): Os caminhos da participação popular. Uma reflexão sobre experiências em favelas cariocas. In: Espaços & Debates, Jg.84 (11), S. 41-54.
- SIEBEL, Walter et al (1999): Projektorientierte Planung - ein neues Paradigma? In: Information zur Raumentwicklung, Vol. 3-4, S.163-172.
- SIEDENBERG, Dieter Rugard (2000): Sozioökonomische Disparitäten und regionale Entwicklungspolitik in Rio Grande do Sul. Eine Analyse über Handlungsspielraum, Auswirkungen und Perspektiven endogener Regionalentwicklungsstrategien in Südbrasilien. [Tübinger geographische Studien, 132; Tübinger Beiträge zur geographischen Lateinamerika-Forschung, 20]. Tübingen: Geographisches Institut, Selbstverlag.
- SILVA, Débora Bernardo da (2004): O planejamento urbano e a administração popular de Porto Alegre: discursos e práticas. [Masterstudie. UFRGS/PROPUR]. Porto Alegre. (<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000496904&loc=2005&l=1781d163794fe6e0>). Download: 26.04.2011).
- SILVA, Flávio José Halmann da (2000): A política habitacional no 3º Mandato da Administração Popular. In: PONT, Raul & BARCELOS, Adair (Hrsg.): Porto Alegre uma cidade que conquista. A Terceira gestão do PT no governo municipal.. Porto Alegre: Artes e ofícios. S. 153-164
- SILVA, Glauco Peres da & CARVALHO, Carlos Eduardo (2006): Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo. In: Nova Economia, Belo Horizonte, Vol. 16 (3), S. 423-451. (<http://www.scielo.br/pdf/neco/v16n3/a03v16n3.pdf>). Download: 20.10.2007).
- SILVA, Jacqueline Severo da (2005): Irregularidade fundiária e usucapião especial urbana: ruptura com a tradição jurídica de proteção à propriedade privada? A experiência de Porto Alegre (1989-2004). [Masterstudie. UFRGS/PROPUR]. Porto Alegre. (<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000536659&loc=2006&l=189a03ae3ee2198c>). Download: 04.05.2011).
- SILVA, Marcelo Kunrath (2002): Cidadania e Exclusão: Os movimentos sociais urbanos e a experiência da participação na gestão municipal de Porto Alegre. Porto Alegre: Editora UFRGS.
- SILVA, Marcelo Kunrath (2001): Construção da “participação popular”: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. (<http://www.democraciaparticipativa.org/files/MarceloSilva.pdf>). Download: 04.05.2011).
- SILVA, Maria Lúcia Carvalho da; WANDERLEY, Mariângela Belfiore; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da (2006): Fóruns e movimentos sociais na cidade de São Paulo. São Paulo: Instituto Pólis / PUC-SP. 80 Seiten (http://www.polis.org.br/obras/arquivo_249.pdf). Download: 12.12.2008.
- SILVER, Hilary; SCOTT, Alan; KAZEPOV, Yuri (2010): Participation in urban contention and deliberation. In: International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 34 (3), S. 453–477
- SINDUSCON (2005): VIII censo do mercado imobiliário de Porto Alegre. Imóveis novos. Porto Alegre: SINDUSCON.
- SINGER, Paul (1977): Desenvolvimento econômico e evolução urbana (análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife). 2. Aufl. São Paulo: Editora Nacional
- SINNING, Heidi & SCHOLLES Frank (2004): Weitergehende Formen der Partizipation in der Stadtplanung. In: FÜRST, Dietrich & SCHOLLE, Frank [Hrsg.]: Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung S. 361-368. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. [unveränderter Nachdruck der ersten Aufl. des Jahres 2001].

- SINTOMER, Yves (2004): Democracia local y presupuesto participativo. In: La Era Urbana. [Sonderausgabe März./2004]. Quito: PGU-ALC. S. 53-54.
- SOARES, José Arlindo & GONDIM, Linda M. (2002): Novos modelos de gestão: Lições que vêm do poder local. In: SOARES, José Arlindo & CACCIA-BAVA, Silvio (Hrsg.): Os desafios da gestão municipal democrática. 2a. Edição. São Paulo: Cortez. S. 61-96.
- SOARES, Paulo Roberto Rodrigues (2006): Metamorfoses da metrópole contemporânea: considerações sobre Porto Alegre. In: GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, Vol. 20, S. 129 - 143.
- SOBARZO MIÑO, Oscar Alfredo (2004): Os espaços da sociedade segmentada: a produção do espaço público em Presidente Prudente. [Dissertation in Geographie: Faculdade de Ciências e Tecnologias; Universidade Estadual Paulista], Presidente Prudente. (http://www4.fct.unesp.br/pos/geo/dis_teses/04/04_OSCAR_ALFREDO_SOBARZO_MINO.pdf. Download: 29.01.2008).
- SOLIDARIEDADE [Organização Não-Governamental Solidariedade] (2003): Caminhando para um mundo novo Petrópolis. Porto Alegre: Vozes.
- SOMMER, Michael & WOLF, Dieter (2008): Imaginäre Bedeutungen und historische Schranken der Erkenntnis. Eine Kritik an Cornelius Castoriadis. Hamburg: Argument Verlag.
- SOSTER, Ana Regina de Moraes (2001): Porto Alegre: A cidade se reconfigura com as transformações dos bairros. [Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em História PUC-RS]. Porto Alegre, (unveröffentlicht).
- SOUZA, Anita Silva de (2008): Projeto Renascença: um caso de gentrificação em Porto Alegre durante a década de 1970. [Masterstudie PROPUR/UFRGS]. (<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15858/000689601.pdf?sequence=1>. Download: 24.06.2011).
- SOUZA, Célia Ferraz de & DAMASIO, Claudia Pilla (1993): Os princípios do urbanismo moderno: Porto Alegre na Administração Otávio Rocha. In: PANIZZU, Wlana Maria & ROVATI, João Farias (Hrsg.): Estudos Urbanos. Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS/PMPA. S. 133-145.
- SOUZA, Célia Ferraz de & MÜLLER, Dóris Maria (1997): Porto Alegre e sua evolução urbana. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- SOUZA, Celina (2001a): Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. In: Environment & Urbanization, Vol. 13 (1), S. 159-184.
- SOUZA, Celina (2001b): Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. In: Perspectiva, Vol. 15 (4), S. 84-97.
- SOUZA, Jessé (2008): Die Naturalisierung der Ungleichheit: Ein neues Paradigma zum Verständnis peripherer Gesellschaften. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- SOUZA, Jessé (Hrsg.): (2006a): A invisibilidade da desigualdade brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- SOUZA, Jessé (2006b): O casamento secreto entre identidade nacional e “teoria emocional da ação” ou por que é tão difícil o debate aberto e crítico entre nós. In: SOUZA, Jessé (Hrsg.): A invisibilidade da desigualdade brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG. S. 97-115.
- SOUZA, Jessé (2006c): É preciso teoria para compreender o Brasil contemporâneo? Uma crítica a Luiz Eduardo Soares. In: SOUZA, Jessé (Hrsg.): A invisibilidade da desigualdade brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG. S. 117-151.
- SOUZA, Marcelo Lopes de (2007): Habitação: eu planejo, tu planejas... NÓS planejamos. São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. In: Revista eletrônica de

jornalismo científico Com Ciência. (<http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edição=25&id=278>: Letzter Zugang: 04.09.2012).

SOUZA, Marcelo Lopes de (2006a): A prisão e agora. Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

SOUZA, Marcelo Lopes de (2006b): Together with the state, despite the state, against the state: Social movements as 'critical urban planning' agents. In: *City*, Vol. 10 (3), S. 327-342.

SOUZA, Marcelo Lopes de (2004a): Participação popular no Planejamento urbano e na gestão orçamentária municipal no Brasil: Um Balanço e algumas questões. In: HERMANN, Klaus [Hrsg.]: Participação cidadã: novos conceitos e metodologias. S. 101-109. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer.

SOUZA, Marcelo Lopes de (2004b): Reforma urbana, orçamentos participativos e economia popular: relações e complementaridade. In: *Ciência e Cultura* Vol.56 (2), São Paulo, April/June 2004, S. 38-42.

SOUZA, Marcelo Lopes de (2003a): ABC do Desenvolvimento Urbano. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil.

SOUZA, Marcelo Lopes de (2003b): Spaces of citizen power: some remarks on the territoriality of participatory budgeting in brazilian cities. In: *Memorias del IX Seminario Internacional: "Derecho y Espacio Urbano"*, Quito: Programa de Gestión Urbana, Coordinación para América Latina y El Caribe. (ohne Seitennumerierung).

SOUZA, Marcelo Lopes de (2002): Mudar a Cidade. Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

SOUZA, Marcelo Lopes de (2001 [2000]): Os orçamentos participativos e sua espacialidade. Uma agenda de pesquisa. [Erste Erscheinung in: *Terra Livre*, Vol. 15 [2000] S. 39-58. São Paulo]. (<http://www.lupa.org.br/biblioteca/os%20Or%20amentos%20Participativos%20e%20sua%20espacialidade.pdf>. Download: 20.05.2009).

SOUZA, Marcelo Lopes de (2000a): O Desafio Metropolitano. Um Estudo sobre a Problemática Sócio-espacial nas Metrópoles Brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

SOUZA, Marcelo Lopes de (2000b): O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista. In: *Território*, Vol. 8, S. 67-99.

SOUZA, Marcelo Lopes de (2000c): Para que serve o orçamento participativo? Disparidade de expectativa e disputa ideológica em torno de uma proposta em ascensão. In: *Cadernos IPPUR* Rio de Janeiro, Jg. XIV (2), S. 123-142.

SOUZA, Marcelo Lopes de (2000d): Urban development on the basis of autonomy: A politico-philosophical and ethical framework for urban planning and management. In: *Ethics, Place & Environment*, Vol 3 (2), S. 187-201.

SOUZA, Marcelo Lopes de (1998): Desenvolvimento Urbano: A Problemática renovação de um "conceito"-problema. In: *Território*, Vol. 5, S. 5-29.

SOUZA, Marcelo Lopes de (1993): Armut, sozialräumliche Segregation und sozialer Konflikt in der Metropolitanregion von Rio de Janeiro: Ein Beitrag zur Analyse der "Stadtfrage" in Brasilien [Tübinger geographische Studien, 111; Tübinger Beiträge zur geographischen Lateinamerika-Forschung, 10]. Tübingen: Geographisches Institut Tübingen, Selbstverlag.

SOUZA, Marcelo Lopes de & RODRIGUES, Glauco Bruce (2004): Planejamento urbano e ativismos sociais. São Paulo: Unesp.

SOUZA, Ubiratan de (1999): A Experiência de Porto Alegre. In: GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. Orçamento participativo – a experiência de Porto Alegre. 3. Aufl. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. S. 43-69.

SPITZER, Hartwig (1997): Fünf Ebenen der Nachhaltigkeit. In: BIRZER, M. et al. (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung. Konzepte und Projekte, Bonn: Economica Verlag. S. 60-70.

- STENSON, Kevin (2005): Sovereignty, biopolitics and the local government of crime in Britain. In: *Theoretical Criminology*, Vol. 9 (3), S. 265–287.
- STENSON, Kevin & WATT, Paul (1999): Governmentality and 'the death of the social'?: A discourse analysis of local government texts in South-East England. In: *Urban Studies*, Vol. 36, 189–201.
- STOKER, Gerry (1995): Regime Theory and Urban Politics. In: JUDGE, David; STOKER, Gerry; WOLMAN, Harold (Hrsg.): *Theories of Urban Politics*. London: Sage. S. 54-71.
- STONE, Clarence (1993): Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. In: *Journal of Urban Affairs*, Vol. 15 (1), S. 1-28.
- STRATMANN, Bernhard (1999): *Stadtentwicklung in globalen Zeiten. Lokale Strategien, städtische Lebensqualität und Globalisierung*. [Stadtforschung aktuell; Bd. 75]. Basel [u. a.]: Birkhäuser Verlag
- STRAUSS, Anselm L. (1998): *Grundlagen qualitativer Sozialforschung: Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen soziologischen Forschung*. 2. Aufl. München: Fink.
- STROHAECKER, Tânia Marques (2005): Atuação do público e do privado na estruturação do mercado de terras de Porto Alegre (1890-1950). In: *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, Vol. IX (194/13), Agosto/2005. (<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-13.htm>. Letzter Zugang: 04.09.2012).
- STRÜBING, Jörg (2008): *Grounded Theory. Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung des Verfahrens der empirisch begründeten Theoriebildung*. 2., überarbeitete und erweiterte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- STRÜVER, Anke (2009) *Grundlage und zentrale Begriffe der Foucault'schen Diskurstheorie*. In: GLASZE, Georg & MATTISSEK, Annika (Hrsg.): *Handbuch Diskurs und Raum: Theorien und Methoden für die Humangeographie sowie die sozial- und kulturwissenschaftliche Raumforschung*. Bielefeld: Transcript. S. 61-81.
- SUBIRATS, Joan (2005): Democracia, participación y transformación social. In: *Revista Académica de la Universidad Bolivariana*, Vol. 12 (<http://www.revistapolis.cl/polis%20final/12/indice.htm>. Download: 24.07.2008).
- SWYNGEDOUW, Erik (2005): Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. In: *Urban Studies*, Vol. 42 (11), S. 1991–2006.
- SZWAKO, José (2009): Os sentidos da democracia: Crítica, aposta e perplexidade na produção do CENEDIC. In: *Lua Nova*, São Paulo, Vol. 78, S. 251-303.
- TAGER, Michael (1986): Myth and politics in the works of Sorel and Barthes. In: *Journal of the History of Ideas*, Vol. 47 (4), S. 625-639.
- TAPPENBECK, Inga (1999): *Phantasie und Gesellschaft: zur soziologischen Relevanz der Einbildungskraft*. Würzburg: Königshausen & Neumann
- TARTARUGA, Ivan Gerardo Peyré (2003): *O Orçamento participativo de Porto Alegre - lugar e território do cidadão?* [Dissertação de Mestrado. Instituto de geociências - UFRGS]. Porto Alegre, (unveröffentlicht).
- TASCHNER, Suzana Pasternak (1996): Favelas e Cortiços: vinte anos de pesquisa urbana no Brasil. In *Cadernos IPPPUR Rio de Janeiro*, Jg X (2), S. 89-115.
- TASSIS, Theofanis (2007): *Cornelius Castoriadis: Eine Disposition der Philosophie*. [Dissertation im Fachbereich Philosophie und Geisteswissenschaften, Freie Universität Berlin]. (<http://www.diss.fu-berlin.de/2007/389/>. Download: 30.1.2007).
- TATAGIBA, Luciana Ferreira & TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (2007a): O papel do CMH na política de habitação em São Paulo. In: *Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão. Habitação: controle social e política pública - Caderno 31*; S. 61-114. Instituto

Pólis/PUC-SP, São Paulo (http://www.polis.org.br/obras/arquivo_260.pdf. Download: 12.12.2008).

TATAGIBA, Luciana Ferreira & TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (2007b): O papel do CMS na política de Saúde em São Paulo. In: Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão. Saúde: controle social e política pública – Vol. 29, S. 59-117. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP.

TAYLOR, Charles (1988): Was ist menschliches Handeln? In: TAYLOR, Charles: Negative Freiheit? Zur Kritik des neuzeitlichen Individuums. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.S. 9-51.

TAYLOR, Marilyn (2007): Community participation in the real world: Opportunities and pitfalls in new governance spaces. In: Urban Studies, Vol. 44 (2), S. 297–317.

TEPE, Peter (2006): Das fachübergreifende europäische Forschungsprojekt “Politische Mythen”. In: TEPE, Peter; BACHMANN, Thorsten; zur NIEDEN, Birgit; SEMLOW, Tanja; WEMHÖNER, Katrin (Hrsg.): Mythos No. 2. Politische Mythen. Würzburg: Königshausen & Neumann. S. 214-222.

TEPE, Peter; BACHMANN, Thorsten; zur NIEDEN, Birgit; SEMLOW, Tanja; WEMHÖNER, Katrin (Hrsg.): (2006): Mythos No 2: Politische Mythen. Würzburg: Königshausen & Neumann.

THROGMORTON, James A. (2000): On the virtues of skillful meandering. Acting as a skilled-voice-in-the flow of persuasive argumentation. In: Journal of the American Planning Association.

THROGMORTON, James A. (1999): Learning through Conflict at Oxford. In: Journal of Planning Education and Research, Vol. 18 (3), S. 269 -270.

THROGMORTON, James A. (1996): Planning as persuasive storytelling: the rhetorical construction of Chicago’s electric future. London u. Chigago, The University of Chigago Press, Vol. 66 (4), S.367- 379.

TONELLA, Celene (2004): Ampliação da Participação democrática: Conselhos gestores de políticas públicas em Maringá. In: Revista paranaense de desenvolvimento, Curitiba, Vol. 106, S.137-156. (http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/106/celene.pdf. Download: 26.04.2012). Curitiba.

TORRES, Nilton Ricoy (2007): Racionalidade Instrumental x Racionalidade Comunicativa. Experiências de Planejamento Participativo em São Paulo. In: XII encontro da associação nacional de pós-graduação e pesquisa planejamento urbano e regional. 21 a 25 de maio de 2007. Belém - Pará/Brasil. 16 Seiten. (<http://www.ufpa.br/xiienanpur/CD/ARQUIVOS/GT1-1046-845-20070117173402.pdf>. Download: 18.09.2010).

UEDA, Vanda (2006): O Mercado imobiliário na cidade de Porto Alegre (RS): Os novos empreendimentos e as suas transformações no espaço urbano. In: SILVEIRA, Rogerio Leandro Lima da; XAVIER, Paulo César; UEDA, Vanda (Hrsg.): Dinâmica imobiliária e reestruturação urbana na America Latina. Santa Cruz do Sul: Udunisc. S. 92-115.

UITERMARK, Justus (2005): The genesis and evolution of urban policy: a confrontation of regulationist and governmentality approaches. In: Political Geography, Vol. 24 (2), S. 137-266.

UTZIG, José Eduardo (2000): Orçamento participativo e performance governamental. In: BECKER, Ademas José (Hrsg.): A Cidade reinventa a democracia. As contribuições do seminário internacional sobre democracia participativa. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. S. 189-203.

VALIENTE, Diego Adolfo (1995): Fragmentação espacial e incorporação imobiliária em Porto Alegre. [Masterstudie. PROPUR/UFRGS]. Porto Alegre, (unveröffentlicht).

VALLADARES, Lícia do Prado (Hrsg.): (1983): Repensando a Habitação no Brasil [= Debates urbanos 3]. Rio de Janeiro: Zahar.

- VALLADARES, Lícia do Prado (Hrsg.) (1981): *Habitação em questão*. 2a. Edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- VALLE, Lílian do (2008): Castoriadis: Uma Filosofia para a educação. In: *Educação & Sociedade*, Vol. 29 (103), S. 493-513.
- VALVERDE, Mariana (1996): 'Despotism' and ethical liberal governance. In: *Economy and Society*, Vol. 25 (3), S. 357-372.
- VAN ASSCHE, Kristof (2007): Planning as/and/in context: towards a new analysis of context in interactive planning. In: *METU Journal of the Faculty of Architecture*, Vol. 24 (2), (Middle East Technical University, Ankara), S. 105-117.
- VERBA, Sidney (1978): *Participation and Political Equality*. New York: Cambridge University Press.
- VERBA, Sidney & NIE, Norman H. (1972): *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*. New York [u.a.]: Harper & Row, Publishers.
- VERHEY, Jeffrey (1999): Rezension zu: Doerner, Andreas: *Politischer Mythos und symbolische Politik*. Opladen 1995. In: *H-Soz-u-Kult* 05.02.1999; (<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/146.pdf>. Download: 13.03.2012).
- VERLE, João & BRUNET, Luciano (Hrsg.) (2002): *Construindo um novo mundo. Avaliação da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre – Brasil*. Porto Alegre: Guayí.
- VIEHÖVER, Willy (2006): Diskurse als Narrationen. In: KELLER, Rainer; HIERSELAND, Andreas; SCHNEIDER, Werner; VIEHÖVER, Willy (Hrsg.): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*. Band 1: Theorien und Methoden. 2., aktualisierte und erweiterte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 179-208.
- VIEHÖVER, Willy (2003): Die Klimakatastrophe als ein Mythos der reflexiven Moderne. In: CLAUSEN, Lars; GREENEN, Elke M. ; MACAMO, Elisio. (Hrsg.): *Entsetzliche soziale Prozesse: Theorie und Empirie der Katastrophen*. Münster: Lit Verlag. S. 247-286.
- VIEIRA, Carlos Eduardo & DAMASIO, Cláudia (2003): *Consciência cidadã*. In: PMPA/SPM (Hrsg.): *1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor. Resoluções aprovadas nos dias 6 de setembro, 10 e 11 de outubro de 2003*. [Ohne Seitennummerierung]. (http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/conferenciaresolucoes.pdf. Download: 02.09.2010).
- VILLAÇA, Flávio (2003): A recente urbanização brasileira. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (Hrsg.): *Urbanização brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte: C/ Arte. S. 28-41.
- VILLAÇA, Flávio (1999): Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba & SCHIFFER, Sueli Ramos (Hrsg.): *O Processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. S. 169-243.
- VILLAÇA, Flávio (1986): O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. São Paulo: Global Editora (Online zur Verfügung unter: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/cidadao_habita.pdf. Download: 24.01.2009).
- WAIBEL, Leo (1955): *Die europäische Kolonisation Südbrasilien*. Bonn: Dümmler.
- WALDENFELS, Bernhard (1991): Der Primat der Einbildungskraft. Zur Rolle des gesellschaftlichen Imaginären bei Cornelius Castoriadis. In: PECHRIGGL, Alice & REITTER, Karl (Hrsg.): *Die Institution des Imaginären. Zur Philosophie von Cornélius Castoriadis*. Wien: Turia & Kann. S. 55-80.
- WAMPLER, Brian (2007): *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*. University Park, Pa: Pennsylvania State University Press.
- WAMPLER, Brian (2004): Expanding accountability through participatory institutions: mayors, citizens, and budgeting in three brazilian municipalities. In: *Latin American Politics and Society*, Vol. 46 (2), S. 73-99.

- WAMPLER, Brian (2003): Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações dos resultados. In: AVRITZER Leonardo & NAVARRO, Zander (Hrsg.): A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez. S.61-86.
- WEHRHAHN, Rainer (1998): Urbanisierung und Stadtentwicklung in Brasilien. In: Geographische Rundschau Vol. 50 (11), S. 656-663.
- WERLEN, Benno (2004): Sozialgeographie. Eine Einführung. 2. Aufl. Bern et al: Haupt Verlag.
- WIEMEYER, Carsten (2002): Sustainable development und die lokale Agenda 21: Ein neues Arrangement auf dem Weg zur Zukunftsfähigkeit? Eine fallstudienintegrierende Analyse aus steuerungs- und partizipationstheoretischer Sicht. Marburg: Tectum Verlag.
- WINTER, Thomas von (2007): Asymmetrien der verbandlichen Interessenvermittlung, In: KLEINFELD, Ralf et. al (Hrsg.): Lobbying: Strukturen, Akteure, Strategien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 217-239
- WINTER, Thomas von (1999): Einbezug sozial schwacher Bevölkerungsgruppen durch verbandliche Interessenvermittlung. In: BERG-SCHLOSSER, Dirk & GIEGEL, Hans-Joachim (Hrsg.): Perspektiven der Demokratie. Probleme und Chancen im Zeitalter der Globalisierung. Frankfurt a. M. & New York: Campus Verlag. S. 260-340.
- WISSENBACH, Tomás Cortez (2008): A cidade e o mercado imobiliário: Uma análise da incorporação residencial paulista entre 1992 e 2007 [=Masterstudium in Geographie. Departamento de Geografia, FFLCH-USP], São Paulo. (http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-24112009-115656/publico/TOMAS_CORTEZ_WISSENBACH.pdf. Download: 03.05.2012).
- WOLF, Harald (1999): Arbeit und Autonomie. Ein Versuch über Widersprüche und Metamorphosen kapitalistischer Produktion. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- WOLF, Harald (1998): „Die Revolution neu beginnen“. Über Cornelius Castoriadis und „Socialisme ou Barbarie“. In: Archiv für die Geschichte des Widerstandes und der Arbeit, Vol. 15, S. 69 -112.
- WOOD, Terence & MURRAY, Warwick E. (2007): Participatory democracy in Brazil and local geographies: Porto Alegre and Belo Horizonte Compared. In: European Review of Latin American and Caribbean Studies, Vol. 83, S. 19-41.
- XAVIER, Luiz Merino de Farias (2003): Estabilidade do tecido urbano e formas de propriedade do solo: interferências no processo de crescimento e de segregação – o caso de Porto Alegre. [Dissertação de Mestrado – PROPUR/UFRGS]. Porto Alegre. (<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3969/000406152.pdf?sequence=1>. Letzter Zugang: 04. 09.2012).
- YIFTACHEL, Oren & HUXLEY, Margo (2000): Debating dominance and relevance: Notes on the 'communicative turn' in Planning theory. In: Journal of Planning Education and Research, Vol. 24 (4), S. 907-913.
- ZELLHUBER, Andrea (2006): Kooperative Planung im Kontext informeller Siedlungen in Porto Alegre , Brasilien - Eine Fallstudie zu Möglichkeiten und Grenzen von Beteiligungsansätzen in der raumbezogenen Umweltplanung. [Dissertation, Technische Universität München]. München. (<http://mediatum.ub.tum.de/doc/603716/603716.pdf>. Download: 11.10.2011).
- ZELLHUBER, Andrea (2004): Case study of participatory urban planning in the periphery of Porto Alegre, Brazil. (http://www.4shared.com/office/_SgD6WDh/zellhuber_-_case_study_of_part.html. Download: 29.10.2011).
- ZIAI, Aram (2004b): Entwicklung, Neoliberalismus und Migration als Diskurse der Gewalt. [Beitrag bei "Transforma2", internationale Konferenz, Forum Magdeburg 2004. Magdeburg.

10 Seiten. (<http://www.transforma-online.de/deutsch/transforma2004/beitraege.html>. Download: 29.01.2008).

ZIAI, Aram (2004a): Zur Ordnung und Transformation des Entwicklungsdiskurses. In: KOLLMANN, Susanne & SCHÖDEL, Kathrin (2004): PostModerne De/Konstruktionen. Ethik, Politik und Kultur am Ende einer Epoche. Münster: Lit Verlag. S. 157-169.

ZIAI, Aram (2003a): Globale Strukturpolitik oder nachhaltiger Neoliberalismus? Anmerkungen zum Entwicklungsdiskurs des BMZ unter der rot-grünen Bundesregierung. In: Peripherie, Zeitschrift für Politik und Ökonomie der Dritten Welt, Vol 23 (90-91), S. 152-170.

ZIAI, Aram (2003b): Foucault in der Entwicklungstheorie. In: Peripherie, Zeitschrift für Politik und Ökonomie der Dritten Welt, Vol 23 (90-91), S. 406-429.

ZIAI, Aram (2003c): Governance und Gouvernamentalität. In: Nord-Süd aktuell, Vol. 17 (3), S. 411-422.

ZIMA, Peter V. (2004): Was ist Theorie? Theoriebegriff und Dialogische Theorie in den Kultur- und Sozialwissenschaften. Tübingen und Basel: Franke.

ZIMA, Peter (1999): Dialogische Theorie. Zum Problem der wissenschaftlichen Kommunikation in den Sozialwissenschaften. In: Ethik und Sozialwissenschaften, Streitforum für Erziehungskultur, Vol. 10 (4), S. 585 – 597.

ZIMMERMANN, Clovis R. (2004): Bürgerbeteiligung und Stadtplanung in brasilianischen Großstädten. Das Partizipatorische Stadtplanungsmodell von Porto Alegre im Vergleich zum Sozialtechnokratischen Modell von Curitiba. Heidelberg: Institut für Soziologie.

ZIRKL, Frank (2007): Die Bedeutung der urbanen Ver- und Entsorgung für eine nachhaltige Stadtentwicklung in Brasilien. Das Fallbeispiel Curitiba. [=Tübinger Geographische Studien, 184; Tübinger Beiträge zur geographischen Lateinamerika-Forschung, 31]]. Tübingen: Geographisches Institut Tübingen, Selbstverlag.

Häufig besuchte Internet Seite:

www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaPeriodicoForm.jsp

www.fee.tche.br/

www.fjp.gov.br/

www.lbge.gov.br/

<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/1>

www.metroplan.rs.gov.br/

www.ongcidade.org/

www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/

<http://servicos.capes.gov.br/capesdw/>

www.sidra.ibge.gov.br/

ANHÄNGE:

ANHANG 1: Befragung beim CMDUA Dezember 2005

1. Quanto ao gênero e tempo de atuação (possível mais de 1 resposta):

- você é do gênero masculino você é do gênero feminino
 é conselheiro(a) titular é conselheiro(a) suplente
 atua em seu primeiro mandato como conselheiro(a) do CMDUA
 já atuou em outro(os) mandato(os) como conselheiro(a) do CMDUA

2. Quanto ao seu nível de escolaridade:

- 1° Grau (completo ou incompleto) 2° Grau (completo) 3° Grau (completo)

- sua formação acadêmica (faculdade/título):.....
- curso/área de especialização:

3. Você representa no CMDUA:

- Entidade governamental (Categoria: governo)
 Entidade não-governamental (Categoria: diferentes entidades de interesse)
 Região de planejamento (categoria: população/comunidade)

4. Com relação à duração do tempo de mandato dos membros do CMDUA você é:

- totalmente de acordo com a renovação a cada 2 anos
 a favor de um alongamento do prazo para anos
 a favor da diminuição do prazo para

- Caso deseje justificar sua resposta, use o espaço a seguir:

.....
.....

5. Com relação a atual composição do CMDUA? (possível mais de 1 resposta):

- você está totalmente de acordo com a composição do conselho
 é favorável a um aumento do número de participantes
 é favorável a uma diminuição do número de participantes
 é favorável à introdução de uma quota de gênero
 é contra a introdução de uma quota de gênero

6. Considerando a qualificação técnica e os conhecimentos empíricos dos conselheiros representantes das três categorias (governo, entidades e população), assim como a capacidade organizacional de cada uma dessas categorias (em torno dos seus respectivos interesses), você reconhece algum desequilíbrio na representação dessas categorias, com relação aos temas tratados no CMDUA?

- As 3 categorias estão igualmente bem representadas nos seus interesses
- Existe um certo desequilíbrio na representação entre as três categorias
 - em termo de qualidade da representação
 - em termo de quantidade de membros por categoria (apesar da atual proporção de 8 membros por categoria)

- Se desejar fazer um pequeno comentário, complementação ou justificativa à resposta da pergunta anterior: por favor use o espaço a seguir:

.....
.....

7. Na sua opinião como são o relacionamento e a interação entre as 3 categorias de interesse que compõem o CMDUA?

- Há um relacionamento harmonioso que permite uma boa troca de experiências entre as partes
- O relacionamento é conflitivo e às vezes desgastante, porém construtivo
- Não há um bom relacionamento e nem uma troca satisfatória de experiências entre as categorias. Deve-se melhorar neste sentido

8. Como é a interação do CMDUA com os outros conselhos municipais?

- Há um intensivo relacionamento do CMDUA com outros conselhos
- Basicamente não há relacionamento com outros Conselhos
-

9. Que tipo de dificuldades você já enfrentou como membro do CMDUA? (Mais de uma resposta possível):

- Dificuldade de compreensão dos termos técnicos na avaliação dos projetos
- Dificuldade de acesso a informações importantes para o processo de análise dos projetos
- Falta de tempo
- Falta de recursos financeiros
- Algum tipo de discriminação por parte dos colegas
- Nenhum tipo de dificuldades
-

10. O artigo 39 do PDDUA almeja um papel ativo do CMDUA na proposição e formulação de políticas, planos e projetos de desenvolvimento Urbano.

- Na sua opinião essa função ativa já vem sendo assumida pelo CMDUA?

Sim Não não sabe

- Caso a resposta da questão anterior seja NÃO, você acredita que o CMDUA vai conseguir assumir esta função no futuro?

Sim Não

- Você é a favor de que o CMDUA assuma este papel?

Sim Não indiferente

11. Considerando os seus conhecimentos a respeito do trabalho realizado pelo CMDUA, como você avalia o papel deste Conselho para o planejamento e o desenvolvimento futuro da cidade de Porto Alegre?

- é de muita importância
- é de importância média
- é de pouca importância
- não tem importância nenhuma

12. Na sua opinião, o CMDUA contribui de alguma forma para a democratização do planejamento urbano, tornando-o mais participativo?

Sim Não

Justificativa à sua resposta (opcional):.....
.....
.....

13. De acordo com sua avaliação, a população das regiões exerce, direta ou indiretamente, através dos fóruns de planejamento e de seus conselheiros uma efetiva influencia sobre os novos projetos urbanos que, por força da lei, necessitam da aprovação do CMDUA?

- A população **sempre** exerce algum tipo de influencia efetiva sobre esses projetos
- A população **raramente** exerce algum tipo de influencia efetiva sobre esses projetos
- A população **nunca** exerce algum tipo de influencia efetiva sobre esses projetos

14. Na sua opinião:

- a participação da população **contribui** para a qualificação do trabalho do CMDUA
- a participação da população, **ao invés de contribuir** para a qualificação do trabalho do CMDUA, **dificulta** o andamento das tarefas deste conselho.
-

15. Ainda de acordo com sua opinião, o que deveria mudar dentro do trabalho e/ou estrutura do CMDUA para que ele possa melhorar sua atuação e cumprir, da forma melhor possível, suas atribuições, de acordo com o estipulado na lei?

16. Quais as recomendações que você faria aos novos conselheiros que estão assumindo suas funções proximamente?

Muito obrigado!

Rogério Mororó

ANHANG 2: Befragung beim CMDUA April 2007

1. Você representa no CMDUA:

- Entidade governamental (Categoria: governo)
- Entidade não-governamental (Categoria: diferentes entidades de interesse)
- Região de planejamento (categoria: população/comunidade)

2. Você seria a favor de uma integração parcial ou um trabalho conjunto entre o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e o CMDUA no sentido de se conseguir uma melhor compatibilização entre as decisões destes dois conselhos democráticos?

- SIM NÃO

3. Você seria a favor de uma integração total entre o conselho do Orçamento Participativo (COP) e o CMDUA, de modo que no futuro venha a existir apenas um conselho para decidir sobre os investimentos públicos anuais e sobre o planejamento estratégico (longo prazo) de Porto Alegre?

SIM NÃO

4. Considerando a possibilidade de haver uma dissolução do COP e do CMDUA e a criação de um único Conselho de Desenvolvimento Urbano em Porto Alegre, a composição ou estrutura deste novo conselho deveria ser de preferência (sua opinião):

R4a) igual à atual composição do COP (todos os membros escolhidos pela população dentro das respectivas regiões da cidade, ou seja, sem a composição tripartite: População, Organizações Setoriais/ONGs e Governo)

R4b) igual à atual composição do CMDUA (parte dos membros escolhidos pela população dentro das respectivas regiões da cidade, e com membros fixos da parte das organizações setoriais e o do governo, com composição Tripartite)

R4c) composição diferenciada daquelas atuais do COP e do CMDUA

Aponte suas sugestões:

Justifique, por favor, com poucas palavras, as resposta dadas às perguntas de nº 2, 3 e 4 (porque mais integração entre COP e CMDUA? Porque menos integração? etc)

5. Como você prevê o futuro das relações entre COP e CMDUA?

R5 a) Haverá uma maior aproximação entre estes dois conselhos

Haverá uma maior separação entre estes dois conselhos

As relações permanecerão como estão

R5 b) As relações entre estes conselhos dependerão da conjuntura política

As relações entre estes conselhos não dependerão da conjuntura política

6. Indique, por favor, sua avaliação com relação aos critérios envolvidos nas discussões e aprovação dos projetos pelos membros do CMDUA, no âmbito das atividades deste conselho.

Marque com um **x** na tabela abaixo a NOTA e a coluna correspondente onde:

NOTA 3 indica ser um critério que prevalece ou predomina freqüentemente sobre os outros

NOTA 2 indica ser um critério que tem um peso equivalente a muitos outros

NOTA 1 indica ser um critério que é frequentemente menosprezado

OBSERVAÇÃO2: Lembre-se, o objetivo aqui é avaliar como o conselho age na realidade, e não como você entende que ele deveria agir.

Critérios e/ou interesses	Nota 3	Nota 2	Nota 1
Critérios técnicos			
Critério/Interesses políticos			
Critérios/Interesses financeiros e econômicos			
Critério/Interesse social e coletivo			
Critério/interesses ambiental (preservação do meio ambiente)			
Interesses institucionais (ex. instituição ou região que é representada)			
Interesses pessoais			
Outros:			

7. Aponte a opção abaixo com relação ao atual processo de revisão do PDDUA:

Em geral estou de acordo com a forma como estão sendo realizadas as discussões em torno do processo da revisão. Na atual fase, não há que mudar o ritmo e o conteúdo das discussões. Uma futura revisão deverá seguir um processo semelhante

Em geral estou em desacordo com a forma como estão sendo realizadas as discussões em torno do processo da revisão. Teriam que mudar muitas coisas no processo preparatório de revisão do CMDUA. Uma futura revisão deverá seguir um processo muito diferente do atual.

Não estou totalmente de acordo mas tampouco estou totalmente em desacordo. Algumas coisas deveriam ocorrer diferente, como por exemplo:

Aponte, por favor, algumas modificações desejáveis no processo de revisão do PDDUA. Aponte também os pontos positivos do processo.

7a) Sua Região/Instituição apresentou:

muitas propostas poucas propostas nenhuma proposta

Espaço disponível para comentário ou justificativa de sua resposta (Porque muitas? Porque poucas? ou porque nenhuma ?)

7b) No processo atual de revisão do PDDUA, como estão sendo consideradas/acatadas, pelo governo, as propostas de sua Região ou Organização?

Muitas de nossas propostas estão sendo consideradas e acatadas pelo governo

Somente poucas de nossas propostas estão sendo consideradas e acatadas pelo governo

Nenhuma de nossas propostas estão sendo consideradas/acatadas pelo governo

Espaço para comentário ou justificativa de sua resposta

Muito obrigado pela sua colaboração.

Rogério Mororó

ANHANG 3: Befragung an Bewohnern des Loteamento Progresso (Projekt PIEC), zum Thema der Sozialwohnungsbaupolitik in Porto Alegre (April 2007)

1. O chefe da família é:

masculino feminino

2. A profissão do/da chefe de família é:

3. A atividade exercida pelo chefe de família é:

3. A renda mensal do chefe de família é de:

0 a 1 salários mínimos 1 a 2 salários mínimos
 2 a 5 salários mínimos acima de 5 salários mínimos

4. O(a) chefe de família tem trabalho fixo?

Sim Não

5 - Sobre a formação escolar do chefe de família:

analfabeto(a) até 4 anos de escola entre 4 e 9 anos de escola
 ensino médio concluído (antigo 2º Grau) tem nível universitário

6. Quantas pessoas da família moram nesta casa?

7. Quantas pessoas trabalham?

8. A renda total da família que moram nesta casa é de:

0 a 1 salários mínimos 1 a 2 salários mínimos
 2 a 5 salários mínimos acima de 5 salários mínimos

9. Desde quando mora aqui?

10. Morava aonde antes de vir para cá?

11. Distância (em Km) da antiga casa até aqui?

12. Como eram as condições de infra-estrutura lá na antiga casa e na área como um todo?

- tinha água encanada sim não

- tinha canalização de esgoto sanitário sim não

- tinha coleta de lixo sim não

Outras informações:

13. O que que mudou na sua vida e na vida da família, com a mudança para a nova casa?

14. Grau de contentamento com sua nova casa:

totalmente contente. Não quer mudar nada

contente. Mas gostaria de mudar alguma coisa

pouco contente: Quer mudar muitas coisas

15. O que que você gostaria que fosse diferente nesta casa e/ou na áreas onde você mora?

15. Com relação ao planejamento de sua nova casa, você:

recebeu a casa pronta, não pôde participar de nenhuma forma no planejamento da casa

pôde participar de alguma forma no planejamento da casa nova

16. Você já ouviu falar que o Plano Diretor de Porto Alegre está sendo reformado atualmente?

sim não

18. Já participou de alguma reunião sobre a nova proposta do Plano Diretor?

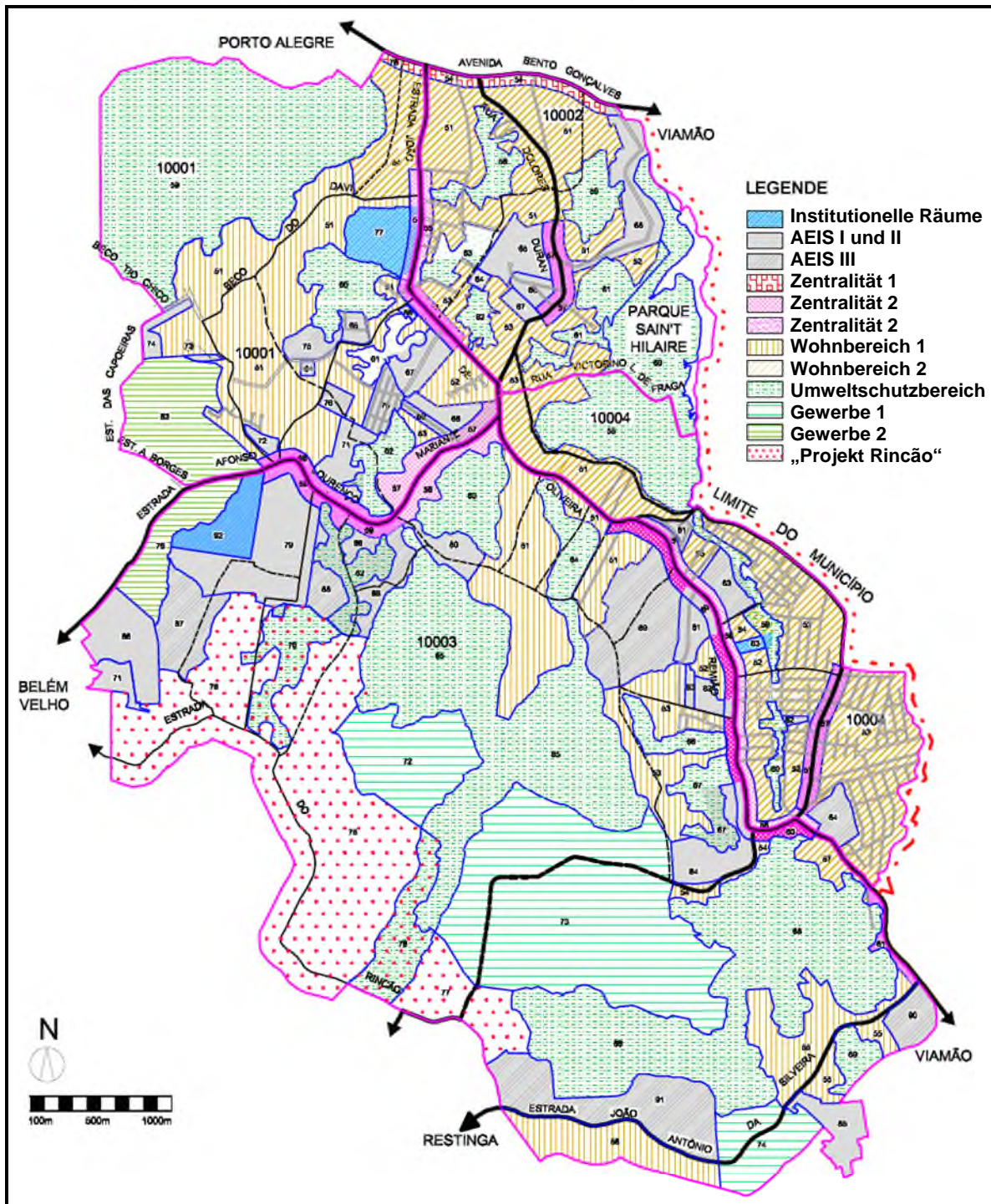
sim não

19. Você espera alguma coisa do Poder Público?

Muito obrigado pela sua colaboração.

Rogério Mororó

ANHANG 4: Detaillierte Karte der Bodennutzung im Stadtteil Lomba do Pinheiro. Orientierung für zukünftige städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (Stand: 2007)



Quelle: PMPA (internes Material). Erschienen, in leicht modifizierter Form, in: Diário Oficial de Porto Alegre vom 05. Oktober 2009, S. 6. (http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dopa/usu_doc/outubro2009_05outubro09.pdf). Letzter Zugang: 07.09.2012).

ANHANG 5: Zusammenstellung ausgewählter Indikatoren und Daten für die größten brasilianischen Metropolen und die größten Städte der Metropolitanregion Porto Alegre (Jahre 1991 und 2000 im Vergleich)

Nationale Ebene	HDI		Kindersterblichkeit (a)		Analphabetismus (b)		Trinkwasserversorgung (c)		Müllabfuhr (d)	
	Metropolen Brasiliens mit mehr als 1 Mill. Einw. (seit 1991, ohne POA)									
Name\Jahre	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
São Paulo	0,805	0,841	30,35	21,74	07,74	05,75	98,27	98,59	98,51	99,33
Rio de Janeiro	0,798	0,842	30,23	21,83	08,27	05,89	96,65	97,80	95,01	98,74
Salvador	0,751	0,805	46,38	36,35	19,28	10,28	86,21	93,00	77,73	93,23
Belo Horizonte	0,791	0,839	30,03	27,25	10,43	04,53	94,62	98,04	85,42	98,39
Fortaleza	0,717	0,786	47,11	34,57	21,85	11,91	70,39	88,51	84,72	95,07
Brasília	0,799	0,844	27,35	22,67	12,01	05,59	86,89	94,48	98,36	98,29
Curitiba	0,799	0,856	30,17	20,92	05,21	02,69	96,42	99,03	97,48	99,48
Recife	0,740	0,797	42,82	29,78	22,13	12,24	80,50	87,77	81,63	96,04
Belém	0,767	0,806	38,38	26,45	18,70	11,40	74,80	81,12	84,63	95,95
Manaus	0,745	0,774	43,21	28,73	20,30	11,01	81,94	75,05	78,06	91,30
Brasilien^(*)	0,696	0,766	49,45	34,08	30,77	14,12	53,28	68,74	49,54	79,75
lokale Makro-Ebene u. a.	größte Kommunen der RMPA bzw. von Rio Grande do Sul ^(*)									
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Gravataí	0,766	0,811	16,03	13,83	07,64	03,98	93,52	95,79	92,90	98,72
Cachoeirinha	0,745	0,813	25,41	15,77	08,27	03,83	97,76	98,06	96,55	98,62
Alvorada	0,716	0,768	25,99	21,42	10,93	05,70	93,82	97,12	84,46	97,36
São Leopoldo	0,757	0,805	23,90	23,80	11,42	05,06	91,00	97,56	92,95	98,35
Viamão	0,732	0,808	23,15	11,29	11,41	05,36	91,20	96,63	84,00	97,6
Gravataí	0,766	0,811	16,03	13,83	07,64	03,98	93,52	95,79	92,90	98,72
N. Hamburgo	0,758	0,809	21,49	21,11	10,22	05,42	93,07	97,07	96,35	99,59
Canoas	0,759	0,815	24,36	18,25	10,06	04,18	95,33	97,36	93,31	98,92
Porto Alegre	0,824	0,865	21,12	18,06	09,07	05,74	95,71	97,80	96,99	99,32
RMPA	0,780	0,830	21,42	15,49	09,55	04,60	89,10	95,95	88,26	98,00
R. Gd. do Sul	0,753	0,814	22,59	16,31	08,11	03,42	77,08	91,37	53,30	91,93

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil (2003)

Bem.: (a): Kindersterblichkeit (pro Tsd. innerhalb des ersten Lebensjahres);

(b): %-Anteil der analphabetischen Kinder im Alter zw. 7 u.14 Jahren.

(c): %-Anteil der Haushalte mit Trinkwasserversorgung/ -kanalisation

(d): %-Anteil der Haushalte mit Müllabfuhr

(*): Die Werten für Brasilien, RS und RMPA in den Spalten a, b, c und d beziehen sich auf die durchschnittliche Werte aller Kommunen der jeweiligen Verwaltungsebene

ANHANG 6: Öffentlichkeitsarbeit der Regierung von Porto Alegre: Reproduktion von gängigen Diskursen (I)

O desafio das cidades.

Clóvis Magalhães*

Desde 2007, segundo dados da ONU, a população do planeta caracteriza-se como predominantemente urbana, consagrando uma nova realidade e um novo papel para o desenvolvimento das cidades. Neste contexto, Eric Hobsbawn, no livro *Globalização, Democracia e Terrorismo*, ao analisar o novo cenário das guerras, observa que na I Guerra Mundial apenas 5% das perdas humanas eram de civis, crescendo para 66% na II Guerra e, nos conflitos atuais, estima-se que sejam de 80% a 90%. A proporção aumentou a partir do fim da Guerra Fria, porque a maioria das operações militares passou a ser conduzida não por exércitos regulares e sim por grupos reduzidos de soldados, regulares ou não, utilizando, em muitos casos, armas de alta tecnologia. E permite outra constatação: o maior número de perdas humanas, nos atuais conflitos armados ou por ações terroristas, tem por cenário as cidades.

Verifica-se ainda que as mais recentes estratégias de desenvolvimento festejadas pelo nosso país vinculam-se ao turismo de eventos como o grande fator determinante do crescimento atual e do futuro próximo. Acontecimentos como a Copa do Mundo 2014, Fórum Social Mundial, Olimpíada 2016 correspondem a um esforço de imagem e uma consolidação do perfil de desenvolvimento ligado à chamada economia limpa. Mas é preciso ter claro que o novo ciclo só vai ocorrer em condições favoráveis de segurança e convivência pacífica em meio urbano. Esse parece ser o grande desafio proposto, de reafirmação de um ambiente pacífico, aglutinador das comunidades e promotor da paz.

Transportando a questão para Porto Alegre, afirmamos que a cidade quer e está preparada para enfrentar os desafios impostos pelo novo ciclo. A capital gaúcha vem se consolidando como líder mundial na discussão e promoção de uma agenda de democracia participativa. Somos reconhecidos como modelo e referência quando mostramos a governos locais, em todo o mundo, a prática do Orçamento Participativo, completando 20 anos, e a Governança Solidária Local como exemplo de articulação das comunidades.

Essa nova diplomacia e o reconhecimento internacional ao programa de Governança aqui implantado, que já pode ser percebido pela seleção do case para participar da ExpoShanghai 2010, reafirma nosso papel de liderança e nos orienta a fortalecer as relações comunitárias e promover esse novo debate. Assim se antevê o cenário da Porto Alegre do futuro, uma cidade capaz de discutir os seus desafios e construir relações institucionais que, fortalecendo o cidadão, permitam ao poder público cumprir plenamente o seu papel de promotor do desenvolvimento sustentável e construtor efetivo da paz.

É certo que há muito ainda por fazer. A construção da cidade do futuro, além do respeito à democracia participativa e do estímulo às parcerias com as comunidades, passa por outros desafios de melhoramentos a serem enfrentados na Capital, como a recuperação da balneabilidade do Guaíba, a implantação de um novo sistema de iluminação pública, a ampliação das possibilidades do aeroporto Salgado Filho e a qualificação do transporte coletivo com o projeto Portais da Cidade, iniciativas que vão aprimorar a vida comunitária e a convivência harmônica entre os cidadãos e o ambiente urbano. Só assim cumpiremos nosso papel nessa nova diplomacia das cidades que o mundo exige.

Quelle: ZERO HORA.com (<http://www.zemoleza.com.br>). Veröffentlicht am 07.11. 2009.
Hervorhebungen: R. M.

* Secretário de gestão e acompanhamento estratégico de Porto Alegre.

ANHANG 7: Öffentlichkeitsarbeit der Regierung von Porto Alegre: Reproduktion von gängigen Diskursen (II)

Experiências de Porto Alegre apresentadas em Brasília



Foto: Sergio Almeida/Photo Agencia

O **prefeito José Fogaça** apresentou hoje à tarde, 5, em Brasília, durante o **1º Congresso de Prefeitos e Autoridades**, promovido pela Fundação Konrad Adenauer, a palestra **“Governança Solidária Local: a experiência de Porto Alegre”**. Fogaça falou sobre as ações de governança, implementadas em **parceria com a população e parceiros privados**, e que estão promovendo **melhorias na qualidade de vida** das comunidades. **“Aproveitam-se todos os ativos sociais e a força civil** das comunidades de todos os bairros e regiões

da cidade”, comentou Fogaça.

O prefeito ressaltou ainda a relevância dos **Pactos de Governança**, desenvolvidos junto com o **Orçamento Participativo**. Com a entrega de **obras decididas pelas comunidades**, a prefeitura sela um acordo de **co-responsabilidade** com os moradores para a preservação do bem público.

Já foram firmados modelos de pactos de governança para a administração de creches, preservação de praças, limpeza de arroios, manutenção da iluminação pública. **“É um modo de trabalho que congrega a energia da cidade em todos os campos, rompendo com a disputa por obras e serviços e construindo uma cultura de cooperação** nas comunidades”, afirma.

Desenvolvimento das cidades - A palestra sobre governança foi apresentada no painel **“Desenvolvimento Regional e Vocação Econômica das Cidades e Municípios”**. Junto com Fogaça participam o diretor da Escola de Formação de Governantes de Fortaleza, Alberto Teixeira, o presidente da **Transparência Brasil**, Eduardo Ribeiro Capobianco, e o diretor do Centro de Política Municipal da **Fundação Konrad Adenauer** em Berlim, Raimund Wimmer.

Com o tema **“20 Anos da Constituição Federal: avanços e desafios para a descentralização político-administrativa e fiscal”**, o evento tem como objetivo promover a **troca de experiências** entre municípios do Brasil e da Alemanha. Participam do congresso, no Hotel Nacional, prefeitos, vereadores, secretários, assessores, gestores e servidores públicos, além de empreendedores sociais e lideranças de organizações não-governamentais. O encerramento da programação ocorreu às 18h.

Modelo de Gestão permite maior eficiência - Outro ponto destacado pelo prefeito José Fogaça é o modelo de gestão implementado na Capital, de forma pioneira entre os 5,6 mil municípios brasileiros. De acordo com o prefeito, **com o novo modelo, a prefeitura saneou dívidas antigas e recuperou a capacidade de investimento**. Como resultado, Porto Alegre recebeu a **construção de 37 novas creches**, Centro Popular de Compras, **Conduto Álvaro Chaves-Goethe**, **Viaduto Leonel Brizola**, entre outros projetos, como a revitalização asfáltica em diferentes regiões da cidade.

Quelle: http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cs/default.php?reg=90832&p_secao=3&di=2008-06-05 (Letzter Zugang: 12.09.2012).

Farbige Hervorhebungen: R.M.