

Orçamento participativo – in Porto Alegre können BürgerInnen den Stadt-Haushalt mitgestalten

Die brasilianische Arbeiterpartei PT gilt als Linkspartei neuen Typs. 1978 von AktivistInnen aus kämpferischen Gewerkschaften, sozialen Bewegungen und christlichen Basisgemeinden gegründet, steht sie für engagierte soziale Programmatik und die Erweiterung demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten der BürgerInnen. Porto Alegre, die Hauptstadt des Bundesstaats Rio Grande do Sul (dessen BewohnerInnen Gaúchos genannt werden), ist eine Hochburg der PT. Die Wahlergebnisse in Porto Alegre bei der Kommunalwahl Oktober 1988 ermöglichten es der PT zum ersten mal, in einer Hauptstadt eines brasilianischen Bundeslandes die Kommunalregierung zu übernehmen, ein Bundesland das als im geographischen Zentrum des Mercosul gelegener, traditionell drittgrößter Exporteur und Brückenkopf des Handels mit Argentinien und Uruguay sowie als Ausgangspunkt aller grundlegenden politischen Veränderungen in Brasilien, nationale politische Symbolkraft hat. Nach dem erneuten, mit 63,5 Prozent der Stimmen überwältigenden Wahlsieg am 29. Oktober 2000 geht die Volksfrontregierung nun in die vierte Legislaturperiode.

In Lateinamerika wie in Europa gilt die südbrasilianische Millionenstadt als Modell, wie Bürger bei der Gestaltung der Politik mitwirken und damit auf kommunaler Ebene Ansätze direkter Demokratie verwirklicht werden können. Die EinwohnerInnen von Porto Alegre, sind wie in keiner anderen Großstadt des Subkontinents in kommunale Entscheidungsprozesse einbezogen. Regine Rehaag, die seit drei Jahren in Porto Alegre lebt, stellt im folgenden Beitrag sehr detailliert das Herzstück des kommunalpolitischen Modells vor, die partizipative Haushaltsaufstellung – Orçamento participativo, kurz OP.

In ihrer Begrüßungsansprache zu dem ersten Panel des internationalen Forums “Globalisierung, kleinbäuerliche Landwirtschaft und Demokratie auf dem Weg ins 21. Jahrhundert”, das Anfang Juli 2000 von der Landesregierung von Rio Grande do Sul zusammen mit dem interamerikanischen Netzwerk Landwirtschaft und Demokratie veranstaltet wurde¹, kennzeichnete Vandana Shiva den Bundesstaat Rio Grande do Sul als “den wahrscheinlich weltweit einzigen Ort, wo die Regierung macht, was die Bevölkerung will”. Diese kompromisslose Anerkennung seitens der weltweit anerkannten Kritikerin und Trägerin des Alternativen Nobelpreises übersteigt eine pure Geste sympathisierender Höflichkeit. In ihrer knappen Auszeichnung bringt Vandana Shiva die international wahrgenommene Symbolwirkung des südbrasilianischen Modells von Bürgerverwaltung und direkter Demokratie zum Ausdruck, welche, so eine Broschüre der Stadt Porto Alegre, “weltweit ein wahrhaftes Paradigma einer lokalen Regierung... und einen neuen Raum von Demokratisierung und Bürgerverwaltung darstellt” (vgl. Prefeitura de Porto Alegre, Orçamento participativo 2001. A Conquista do Espaço democrático. Regimen Interno. Critérios Gerais, Técnicos e Regionais, S. 3).

Die OP, ist keine ganz neue Idee. In der Landeshauptstadt Porto Alegre hatte man schon fast ein Jahrzehnt Erfahrungen auf kommunalpolitischer Ebene gesammelt, als die PT Ende 1998 im Bundesstaat Rio Grande do Sul an die Macht kam. So war in der Stadtverwaltung der Boden vorbereitet, damit Bürgerhaushalt und partizipative Demokratie auch auf Landesebene zum Markenzeichen eines neuen Politikverständnisses werden konnten.

Wie das konkret funktioniert, war Thema einer der Arbeitsgruppen der genannten Tagung. Luciano Brunet, seit 1994 im Bürgeramt CRC (Coordenação de Relações com a Comunidade, die für den Kontakt mit der Bevölkerung verantwortliche Koordinationsstelle der Stadtverwaltung, im folgenden Text nur „Bür-

¹ Foro Internacional Globalização, Agriculturas Familiares e Democracia Rumo ao Século XXI, Realização: RIAD Red interamericana de Agricultura y Democracia, Promoção: Governo do Estado do Rio Grande do Sul – Secretaria da Agricultura e Abastecimento, 4./5.7.2000

geramt“) zuständig für die OP, nannte in seinem Einführungsreferat Prozesshaftigkeit und Konstruktion gesellschaftlicher Realität als grundlegende Momente.

Mit anderen Worten, statt von oben zu bestimmen, nehmen sich Rathaus bzw. Regierung zurück und legen die Bücher offen. Die BürgerInnen werden in den Aushandlungsprozess um die Verteilung der knappen öffentlichen Mittel eingebunden und können gegebenenfalls Prioritäten verändern. Ein anspruchsvolles Unterfangen, das ohne eine substanzielle Veränderungen der politischen Kultur nicht eingelöst werden kann.

Soziale Bedürftigkeit als Triebfeder für das Beteiligungsmodell

So stimmig und strategisch klar sich diese Zielsetzung heute in das politische Programm von PT und Landesregierung in Rio Grande do Sul einfügt, Ausgangspunkt der OP waren nicht explizite programmatisch-politische Entwürfe, sondern konkrete finanzpolitische Probleme. Als die PT 1988 die Kommunalwahlen in Porto Alegre gewann, waren die Kassen des Rathauses absolut leer.

Zehn Jahre nach ihrer Gründung hatte die Arbeiterpartei noch ein recht eklektizistisches Profil und war weitgehend dem radikalen Diskurs der 80er Jahre verhaftet – so die Eigendiagnose aus dem Bürgeramt. Man war für Umverteilung, aber wie diese methodisch zu bewerkstelligen sei, war Neuland. Olívio Dutra, damaliger Präfekt (Bürgermeister) und heutiger Gouverneur des Bundesstaates Rio Grande do Sul, erinnert sich, dass er sein Amt im Januar 1989 mit rund 35 Prozent Haushaltsdefizit antrat und dass 90 Prozent der Steuereinnahmen von den Personalkosten aufgeessen wurden. Die neue Regierung war zudem einem hohen Erwartungsdruck seitens der benachteiligten Bevölkerungsgruppen ausgesetzt. Menschen, deren Interessen von den Machthabern stets ignoriert worden waren, hofften, angesichts der neuen politischen Konstellation endlich Gehör für die Alltagsprobleme zu finden. Woher aber die Mittel für dringende Massnahmen nehmen?

“Angesichts dieser Zwangslage haben wir auf eine pragmatische Strategie gesetzt, den Mangel zumindest transparent zu verwalten, und nach einer umfassenden dreimonatigen Bestandsaufnahme der personellen und finanziellen Ressourcen angefangen, die Bevölkerung nach Prioritäten zu fragen und in den bedürftigsten Regionen Mittel zu konzentrieren. Es wurde ein Rat gegründet, mit mindestens zwei Vertretern aus jeder Region. Gemeinsam mit der organisierten Bevölkerung wollten wir kollektive Prioritäten definieren und Kriterien für die öffentlichen Investitionen festlegen. Mit der ersten Annäherung – 70 Prozent für die Ärmsten, 30 Prozent für die restliche Bevölkerung – kamen wir nicht weiter. Es war erforderlich, die diversen punktuellen Forderungen nach Oberthemen zu gruppieren und dann unter den Themengruppen auszuwählen. Gemäß den drei bestplazierten Themen, also der Priorität, wurden die Mittel dann nach Bedürftigkeit und Einwohnerdichte auf die Regionen verteilt”, so Luciano Brunet .

Dieses notgeborene Vorgehen wurde im Laufe der Zeit Zug um Zug formalisiert und mündete schließlich in dem anfänglich recht umstrittenen Mechanismus der OP.

BürgerInnen - Individuen wie organisierte Gruppierungen – können sich nunmehr vor der Beschlussfassung durch den Stadtrat an der Aufstellung des Haushalts beteiligen. Mit einer Einschränkung allerdings: die OP gilt nur für die Mittel, die der Kommune für Investitionen zur Verfügung stehen. Das sind – je nach Haushaltsslage – zwischen 10 und 18 Prozent des Gesamthaushaltes. Der große Rest ist für die Finanzierung der Verwaltung (hauptsächlich Personalkosten) langfristig gebunden und steht somit nicht zur Disposition.

Engagement beginnt gemeinhin bei den Problemen im eigenen Wohn- und Lebensumfeld. Als erster Schritt war daher eine Dezentralisierung geboten. Die bis dato der Stadtplanung zugrunde gelegte Einteilung in vier Stadtregionen wurde entsprechend den sozialen Gegebenheiten in 16 Regionen unterteilt, einige davon sind in Mikroregionen untergliedert.

Wie funktioniert die Bürgerbeteiligung?

In einem nächsten Schritt musste eine Geschäftsordnung für das Experiment öffentliche Haushaltsdebatte geschaffen werden. Gemeinsam mit den BürgerInnen wurden Regeln aufgestellt und Verfahren entwickelt. Die neueste Version der Geschäftsordnung steht den EinwohnerInnen in Form einer Broschüre sowie auch auf der Homepage der Stadtverwaltung zur Verfügung². Zusätzlich enthält die Broschüre allgemeine Kriterien zur Mittelverteilung zwischen den Regionen und den thematischen Schwerpunkten (Verkehr und Transport, Gesundheit und Soziales, Erziehung, Kultur und Freizeit, wirtschaftliche Entwicklung und kommunale Steuerpolitik, Stadtplanung und -Entwicklung unter städtischen und Umweltgesichtspunkten) sowie technische und regionale Kriterien. Adressen und Telefonnummern der jeweils zuständigen Ratsmitglieder sorgen für zusätzliche Transparenz und kurze Wege.

Die Aushandlung des Haushalts zwischen BürgerInnen, Verwaltung und Politik beginnt jeweils im März nach der brasilianischen Sommerpause und durchläuft bis zu ihrem Abschluss am Jahresende mehrere Stufen.

Stufe I

In der ersten Etappe zur Klärung der regionalen und thematischen Schwerpunkte, müssen in zwei Durchläufen 21 Plenarsitzungen bewältigt werden. Sie sind grundsätzlich für alle interessierten BürgerInnen sowie für VertreterInnen zivilgesellschaftlicher Organisationen offen. Sie werden von MitarbeiterInnen der Stadtverwaltung und von BürgervertreterInnen moderiert. Grundsätzlich nehmen neben dem Präfekt auch die LeiterInnen der städtischen Ämter teil.

Vorbereitend dazu finden im März in den einzelnen Regionen Bürgerversammlungen statt, wo die grundsätzlichen Forderungen für das nächste Jahr gesammelt und die VertreterInnen für Aushandlungen in den nächsthöheren OP-Ebenen bestimmt werden. Die regionalen Bürgerversammlungen werden nicht von der kommunalen Exekutive (Verwaltung), sondern von der Bevölkerung organisiert. Das ist auch bei den sogenannten intermediären Sitzungen, so, allerdings nimmt hier einE VertreterIn der Exekutive teil. Auf den intermediären Sitzungen wird erste Bilanz gezogen und die Prioritätenliste entsprechend neu diskutiert und abgestimmt.

Der erste Durchlauf der regionalen und thematischen Plenarsitzungen findet im März/April statt. Die OP-Räte und der Präfekt legen Rechenschaft über den vergangenen Haushalt ab und präsentieren den verabschiedeten Haushalt. Die BürgerInnen der Region bzw die Mitglieder der thematischen Foren sowie die Exekutive bewerten den Investitionsplan. Erste Wahlen für die Delegiertenforen werden nach der Quote eineN DelegierteN pro 20 teilnehmendeN BürgerInnen durchgeführt, weitere Delegierte können auf den intermediären Sitzungen gewählt werden. Wahlberechtigt sind alle BürgerInnen über 16 Jahre. In der Praxis stimmen alle TeilnehmerInnen ab, es wird nicht überprüft, ob man BürgerIn von Porto Alegre ist.

Stufe II

Der zweite Durchlauf schließt sich in den Monaten Juni/Juli an. Die Exekutive stellt die prinzipiellen Elemente der Steuer- und Ausgabenpolitik sowie die Einnahmensituation dar und macht einen Vorschlag für die Mittelverteilung im Investitionsbereich. BürgervertreterInnen erläutern die in den intermediären Versammlungen verabschiedeten Prioritäten. Für jede Region und für jedes thematische Forum werden zwei VertreterInnen und zwei StellvertreterInnen in den OP-Rat, die künftig wichtigste Instanz, gewählt. Daneben gibt es die Delegiertenforen, breit angelegte kollektive Gremien, die sich sporadisch treffen. Sie sollen das Engagement der Basis für den Prozess der OP fördern, insbesondere hinsichtlich der Erarbeitung des Investitionsplanes und der Beaufsichtigung der städtischen Baumaßnahmen.

Stufe III

² <http://www.portoalegre.rs.gov.br> unter dem Stichwort Orçamento participativo

Nachdem die neuen Räte und Delegierten ihre Ämter im Juli/August angetreten haben, geht die OP in die dritte Phase, in der der Haushalt konkret ausgestaltet wird. Während die Exekutive im August versucht, die Forderungen der Bürger und ihre eigenen Vorstellungen mit einander in Einklang zu bringen und einen Haushaltsentwurf mit Vorschlägen für die Einnahmen- und Ausgabenseite erarbeitet, diskutiert der OP-Rat die Kriterien für die Mittelverteilung und das Mittelvolumen der OP und legt den Sitzungsplan und seine Geschäftsordnung fest. Ein vorab festgelegtes Limit gibt es nicht. Die Vorschläge können jedoch nicht über die Vorhersagen der Exekutive zu Einnahmen und Ausgaben hinaus gehen. Bis Ende September muss dann beim Stadtrat ein Vorschlag für das nächste Haushaltsgesetz einschließlich Investitionsplan und detaillierter Liste der von der Bevölkerung priorisierten Vorhaben auf dem Tisch liegen. Die Legislative diskutiert den Vorschlag und kommt bis zum 30.11. zu einer Entscheidung. Der OP-Rat differenziert in den Sitzungen zwischen September und Dezember die vorgesehenen Vorhaben und Investitionsprojekte.

Schließlich wird der verabschiedete Haushaltsplan in einer eigenen Publikation veröffentlicht, damit die Umsetzung von der Bevölkerung begleitet und bewertet werden kann.

Für einen solchen Marathon braucht man einen langen Atem, viel Zeit und Geduld. Porto Alegres BürgerInnen scheinen sie zu haben. 40 000 Menschen haben sich laut Angaben des Bürgermeisteramtes an der Prozedur für den Haushalt 2000 beteiligt. Die ermittelten Prioritäten und Investitionsbeträge listet das nebenstehende Schaubild auf. Das Mittelvolumen der OP 2000 entspricht mit 64 Millionen Reais etwa 10 Prozent des kommunalen Gesamthaushaltes.

Schaubild: Prioritäre Bereiche der Regionen und Mittelvolumen, Haushaltsjahre 2000 und 2001

	Haushaltsjahr 2000	Investition R\$	Haushaltsjahr 2001	Investition R\$	
1. Priorität	Wohnungsbau	12.680.000	Straßenbau	13.000.000	1. Priorität
2. Priorität	Straßenbau	11.420.200	Wohnungsbau	11.300.000	2. Priorität
3. Priorität	Gesundheit	7.522.412	Wasserver- und Entsorgung	34.300.000	3. Priorität
4. Priorität	Wasserver- und Entsorgung	31.356.874	Erziehung	1.400.000	4. Priorität
5. Priorität	Soziales	362.525	Gesundheit	884.500	5. Priorität
6. Priorität	Erziehung	460.000	Soziales	544.100	6. Priorität
7. Priorität	Wirtschaftsentwicklung	100.000	Wirtschaftsentwicklung	460.000	7. Priorität
8. Priorität	Freizeitflächen	295.000	Freizeitflächen	80.000	8. Priorität
8. Priorität	Kultur	35.000	Kultur	50.000	8. Priorität
8. Priorität	Transport	100.000	Transport	0	8. Priorität
8. Priorität	Stadtorganisation	50.000	öffentliche Beleuchtung	80.000	8. Priorität
8. Priorität	Sport und Freizeit	-	Sport und Freizeit	80.000	8. Priorität
			Umweltsanierung	50.000	8. Priorität
	Total	64.382.011		62.228.600	
			inkl. them. Schwerpunkte	153.300.00	

Was bringt die Partizipation?

Viel Lob findet eine Publikation der Vereinten Nationen zum Thema Urban Governance (Habitat Debate Vol 5, N° 4, 1999) für die OP in Porto Alegre: "Der Prozess der partizipativen Haushaltserstellung hat dazu beigetragen, die Korruption zu senken, den Erfordernissen der städtischen Armen zu höherer Priorität zu verhelfen, Basisorganisationen zu legitimieren, die Kommunalregierung zu erhöhter Lösungskompetenz und Verantwortlichkeit zu befähigen und die physische Infrastruktur der Stadt auszubauen." (Bharat Dahiya, zitiert nach Nilton Bueno Fischer, S. 12; übersetzt von Regine Rehaag).

Die Ausgangssituation, in der die neue Regierung mit ihren partizipativen Ansätzen und der OP Fuß zu fassen suchte, war gekennzeichnet von Traditionen wie Populismus, Klientelismus und Caudilhismo. “Die OP ist ein Ansatzpunkt mit der überkommenen politischen Kultur, dem historischen Erbe der alten korrupten Oligarchien, die Brasilien immer noch kontrollieren, zu brechen, indem es eine deutlich rationalere Verwaltung der öffentlichen Mittel sicherstellt. Indem es die Entscheidung über die Mittel an die Bevölkerung zurückgibt (und) den Bürger organisiert, seine Probleme zu diskutieren, rekonstruiert es die Agora, einen sozialen Raum politischer Auseinandersetzung.” (Bueno Fischer, S. 13; übersetzt von Regine Rehaag)

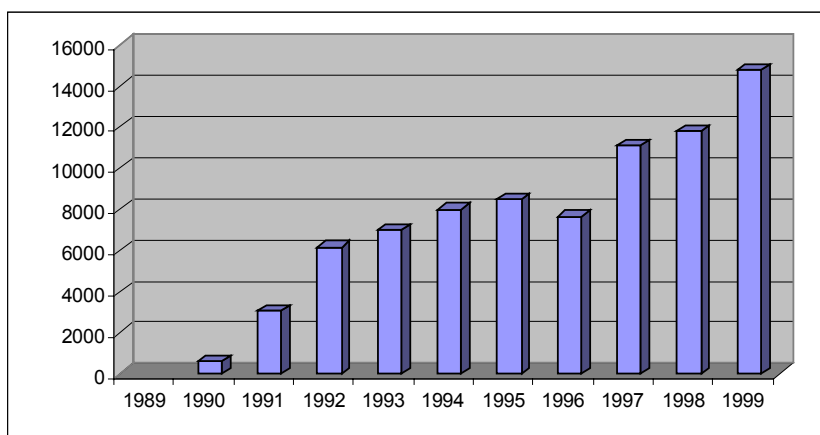
Ähnliche Versuche von Demokratisierung und Partizipation auf Gemeindeebene finden sich auch anderswo in Brasilien. Schon in den 70er und 80er Jahren gab es eine Reihe von Versuchen partizipative Modelle auf lokaler Ebene zu verankern, u.a. in den Kommunen Lages (Bundesstaat Santa Catarina), Boa Esperança (Bundesstaat Espirito Santo), Diadema (Bundesstaat São Paulo) und Recife (Bundesstaat Pernambuco). “Das Modell Porto Alegre hat jedoch angesichts seiner Qualität, seiner Kontinuität und dem Grad an Legitimität, das es erreicht hat, einen de facto Demonstrationseffekt. Es diente als Inspirationsquelle für die Wiederholung mit analogen Modellen der partizipativen Verwaltung in rund 70 anderen brasilianischen Kommunen³”, (Fedozzi, Luciano in Bueno Fischer, Nilton, S. 38).

Mit der Bürgerbeteiligung haben sich in den letzten zwölf Jahren die Prioritäten verkehrt. Vor der Einführung der OP beliefen sich die Ausgaben für Wohnung, Gesundheit, Soziales und Erziehung auf weniger als 30 Prozent des jährlichen Haushalts. Seitdem die OP eingeführt ist, stiegen sie nach dem Willen der Bevölkerung stetig an. Ab 1997 machen sie 50 Prozent der Mittel aus. Ende 1999 hatte sich der absolute Wert im Vergleich zum Jahr 1989 vervierfacht.

Aber auch die Ausgaben im Bereich der Stadtentwicklung wurden nicht vernachlässigt. Die Mittel für Baumaßnahmen (inklusive des Wasser- und Abwassernetzes) wurden zwischen 1989 und 1998 mehr als verdoppelt. Die OP brachte mehr Verteilungsgerechtigkeit für Aufgabenbereiche wie für die einzelnen Regionen der Stadt. Der größte Teil der öffentlichen Mittel floss in die Regionen, die Baumaßnahmen und Dienstleistungen am dringendsten brauchen, so dass diese Viertel, die ehemals nicht einmal über eine Mindestinfrastruktur verfügten, in die Stadt eingliedert wurden.

Die Breitenwirkung und Verankerung der OP in der Bevölkerung ist im Laufe der Jahre deutlich angestiegen. Im Jahr 1990 waren nicht einmal 700 BürgerInnen involviert, 1999 waren es mehr als 57 mal so viel.

Abbildung 1: Zunahme der Bevölkerungsbeteiligung am Orçamento participativo



Die finanzielle Situation der Stadt Porto Alegre

³ Laut einer vorläufigen Studie der Nichtregierungsorganisation FASE aus dem Jahr 1999, sollen inzwischen sogar rund 100 Kommune in Brasilien eine Form von OP etabliert haben.

Bei seinem Regierungsantritt im Jahr 1989 schlug der designierte Präfekt Olívio Dutra eine Neugestaltung der kommunalen Steuern vor, insbesondere im Bereich des Grund- und Immobilienbesitz. Dadurch wurde das Steueraufkommen von 1989 bis 1998 mehr als verdreifacht, was direkt die Mittel- und Oberschicht traf. Aber auch das Steueraufkommen im Dienstleistungsbereich ist im selben Zeitraum mehr als verdoppelt worden. Diese Maßnahmen sowie die Aufwertung der Kommunen in der 1988 verabschiedeten Verfassung, die der kommunalen Ebene größere politische finanzielle Autonomie einräumt und auch eine Erhöhung der Mittel garantiert, führten zur langfristigen finanziellen Sanierung der Stadtverwaltung. Das Verhältnis zur Zentralregierung bleibt dennoch weiterhin gespannt, da die lokale Regierung nicht davon abrückt, die Verteilung der Steuern und Verpflichtungen als ungerecht und unangemessen zu kritisieren.

Die Einnahmen der Stadt Porto Alegre basieren zu 57 Prozent auf kommunalen Steuern, die restlichen 43 Prozent auf anteilmäßiger Rückerstattung von der Bundesregierung (vgl. Kasten „Verteilung der Steuern in Brasilien“).

Laut Raúl Pont, Präfekt in der Legislaturperiode 1996 bis 2000, haben sich die Ausgaben in allen Haushaltsbereichen in den letzten Jahren vervielfacht: in den Bereichen Kultur, Freizeit und Tourismus vervinfacht, Sozialpolitik vervierfacht, Wirtschaftsentwicklung/-förderung verdreifacht, Stadtentwicklung verdoppelt.

„Verteilung der Steuern in Brasilien“

Während die städtischen Probleme - angefangen von der Infrastruktur zur Wasserversorgung, Abwasser-sammlung und -aufbereitung sowie Abfallentsorgung über Erziehung bis hin zu Gesundheit und Soziales - im Rahmen der Dezentralisierung der lokalen Ebene überantwortet wird, bleiben die Strukturen der öffentlichen Verwaltung zentralisiert, auch wenn in der neuen Verfassung von 1988 eine Veränderung des Gewichts der kommunalen Ebene vorgesehen ist. Um der Konzentration der Steuereinnahmen auf Bundesebene entgegenzuwirken, sieht die Verfassung eine anteilmäßige Rückerstattung seitens des Bundes sowie der Bundesstaaten vor, die heute Haupteinkommensquelle der Kommunen darstellt. Unter den auf bundesstaatlicher Ebene erhobenen Steuern ist für die Kommunen die Besteuerung der im Umlauf befindlichen Waren (Tributação sobre circulação de mercadorias), die vielleicht am ehesten mit der Mehrwertsteuer verglichen werden kann, von größter Relevanz.

Bis heute verfügt der Bund über 54 Prozent des brasilianischen Steueraufkommens, 29 Prozent entfallen auf die Bundesstaaten und für die Kommunen bleiben nur 17 Prozent der Steuereinnahmen. Damit liegen die brasilianischen Kommunen zwar über den in der sogenannten dritten Welt üblichen Margen in Höhe von 5 bis 15 Prozent. Eine krasse Diskrepanz eröffnet sich im Vergleich mit den Kommunen der entwickelten Welt, denen zwischen 40 und 60 Prozent der öffentlichen Mittel zur Verfügung stehen (vgl. Weltbank: World Development Report 1999 / 2000).

Welche BürgerInnen partizipieren?

Porto Alegre sei die politisierteste Stadt Brasiliens, wies die Bundesuniversität von Rio Grande do Sul kürzlich in einer Studie nach. Das politische Interesse liegt nicht nur über dem brasilianischen Durchschnitt, sondern übersteigt auch das Mittel von Ländern mit einer langen demokratischen Tradition: Mehr als 40 Prozent der Befragten haben ein signifikantes Interesse für Politik, 43 Prozent sympathisieren mit einer politischen Partei (den größten Teil der Sympathien vereint mit 28,7 Prozent die PT auf sich, aber mit 13,9 Prozent auch die meisten Antipathien) und 71 Prozent finden, dass politische Parteien für das Land wichtig seien.

Laut einer aktuellen Umfrage im September 2000 führt die Bevölkerung des Großraums Porto Alegre auch hinsichtlich ihres Informationsgrades. 76 Prozent der Bevölkerung über 15 Jahren lesen mindestens

einmal in der Woche eine Zeitung, der brasilienweit höchste Index (Zero Hora⁴, 17.9.00). Bürgeramt und die Nichtregierungsorganisation CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos haben im Jahr 1998 gemeinsam eine Untersuchung zum Zielpublikum der OP durchgeführt, deren Ergebnisse Ende 1999 veröffentlicht wurden. Demnach sind vor Ort in den Stadtvierteln vorwiegend die ärmeren Bürger engagiert (rund 56 % verdienen bis zu vier Mindestlöhnen⁵ – ca. 655 DM.). Für thematische Schwerpunktbereiche interessieren sich zunehmend Angehörige der höchsten Einkommensgruppe (mehr als 12 Mindestlöhne – also mehr als rund 2.000 DM), viele davon mit einem beruflichen Hintergrund in den Bereichen Gesundheit und Erziehung. Während im Schnitt 63 Prozent der TeilnehmerInnen einen Abschluss haben, der in etwas dem Hauptschulabschluss entspricht (I. Grau), sind in den thematischen Schwerpunktbereichen zu 50 Prozent BürgerInnen mit einem akademischen Abschluss (III. Grau) vertreten. Mit Einrichtung der thematischen Schwerpunktbereiche wurden Foren etabliert, von deren Zielsetzung und strategischer Relevanz sich die Mittelklasse stärker angesprochen fühlt und in denen sie auch schon signifikant vertreten ist, Tendenz steigend. Auffallend ist auch eine zunehmende Beteiligung von älteren Bürgern. Die über 50jährigen machen ein Viertel der Beteiligten aus, bei den OP-Räten stellen sie 46 Prozent.

Der Großteil der OP-engagierten BürgerInnen (ca. 67 Prozent, 1995 waren es sogar noch 75 Prozent) hat in irgendeiner Form mit sozialen Bewegungen zu tun, bei den Delegierten und den OP-Räten sind es sogar 91 Prozent, was nahelegt, dass ein solcher Hintergrund für diese Ämter essenziell ist. Zudem mindert die Rückkopplung nach draußen die Gefahr der Manipulation auf den OP-Sitzungen. Nachbarschafts- und Stadtteilorganisationen (Associações de Moradores) haben mit 41 Prozent den größten Anteil, gefolgt von religiösen und politischen Gruppen (9 Prozent) und gewerkschaftlichen Organisationen (5 Prozent). Der Organisationsgrad ist mit der OP rasant angestiegen, nur 9 Prozent der Befragten gehörten auch vorher schon einer kommunitären Organisation an.

Die Bedeutung der Medien, die der Regierung zur Verfügung stehen⁶ (Zeitschriften, Radio, Fernsehen, Plakate, Lautsprecherwagen) hat zugenommen, sie erreichen heute 35 Prozent der TeilnehmerInnen. Der größere Anteil (42%) wird aber weiterhin über die Organisationen der Bevölkerung zu den OP-Versammlungen eingeladen.

Von regionalen zu thematischen Schwerpunkten

Das ureigene Anliegen der OP war und ist, die historisch benachteiligte, marginalisierte Bevölkerung bei ihrer Interessenvertretung zu unterstützen. Auf Regionalebene erweist sich die OP bislang de facto in erster Linie als Umverteilungsinstrument zu Gunsten der Ärmern. Die Mittelschicht fühlt sich nur in Ausnahmefällen betroffen und ist dementsprechend kaum engagiert. Selbst kritische Intellektuelle und Sympathisanten der PT bestätigen auf Nachfrage diese Spaltung ohne zu zögern. Sie weisen auf die auch in Porto Alegre bestehenden krassen sozialen Unterschiede als legitimierendes Element oder bekennen ganz pragmatisch, dass sie genug Geld haben wegzuziehen, wenn die Infrastruktursituation in ihrem Viertel nicht stimmt. Auch wenn der Verwaltungshaushalt immer mit angeführt wird, geht es in der Diskussion zwischen Bürgern, Verwaltung und Politik auf der Ebene der Regionen primär um Infrastrukturausgaben. Die Klassiker auf den ersten Plätzen sind Wasserver- und Entsorgung, Wohnungs- und Straßenbau. In dem Maße, wie es gelingt, die Basisprobleme zu lösen, kommen neue Themen auf die Tagesordnung. Im Vorschlag für den Haushalt 2000 ist zum ersten Mal ein Thema wie Gesundheit auf den dritten Platz vorgedrungen.

⁴ Laut Umfrage von Marplan Brasil Pesquisas im September 2000 mit 857.000 Lesern (bzw. 59,5%) die meist gelesene Tageszeitung im Großraum Porto Alegre.

⁵ Mindestlohn ist eine Referenzgröße für Einkommen, die seit 1984 für gesamt Brasilien zentral festgelegt bzw. angeglichen wird und seit 5/2000 bei 151,00 R\$ pro Monat liegt, das entspricht beim aktuell Kurs ca. 168 DM.

⁶ In den privaten Medien, die die OP anfänglich boykottiert haben, ist die OP allerdings immer noch ein relativ ausgegrenztes Thema, auch wenn sie inzwischen nicht mehr ganz totgeschwiegen werden kann.

Dem konkreten Wohn- und Lebensumfeld übergeordnete Themen wie sie etwa mit dem Begriff der lokalen Agenda 21 assoziiert werden, kommen erst langsam ins Blickfeld. Die Einrichtung der thematischen Schwerpunktbereiche im Jahr 1994 war ein erster Schritt in diese Richtung. Allerdings wusste die Hälfte aller Befragten selbst vier Jahre später den Unterschied zwischen einem regionalen und einem thematischen Plenum nicht zu erläutern.

Ihrem politischen Credo entsprechend hat die Kommunalregierung zunächst einmal die Benachteiligten gefordert und gefördert, und das mit beeindruckenden Ergebnissen. Der Prozess ist grundsätzlich jedoch für BürgerInnen aller Schichten offen und scheint auch immer mehr angenommen zu werden. Die besser gestellten Bevölkerungsschichten beteiligen sich zunehmend an den thematischen, eher strategischen Diskussionsforen und tragen damit nicht nur dazu bei, den Ansatz der direkten Demokratie auf breitere Füße zu stellen, sondern auch eine Ausweitung in Richtung einer umfassenderen Entwicklungsdiskussion zu forcieren. Bis die OP jedoch im Stande sein wird, im Rahmen der Anforderungen einer langfristigen Stadtentwicklungsplanung zu agieren, ist jedoch noch viel Visionskraft gefragt.

Kritische Punkte

Die 1988 gegründete Nichtregierungsorganisation CIDADE - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos will zu einer effektiveren Partizipation der Bevölkerung beitragen. Sie begleitet die OP, gibt die quartalsweise erscheinende Zeitschrift "De Olho no Orçamento" (Blick auf den Haushalt) heraus und berät und schult Zielgruppen. Regine Pozzobon, Sérgio Gregor Baierle und Andrea Quintanilha Gomes von CIDADE sehen zwei Knackpunkte in dem Modell. Erhebliches Konfliktpotenzial steckt für sie einerseits im Bereich der Legitimation der Repräsentation der Bürgeranliegen, andererseits in der Rolle bzw. dem Selbstverständnis der städtischen Legislative der Stadträte.

Neben der Frage, wie man vermeiden kann, dass sich "velhas lideranças", also eine Funktionärskaste, etabliert und so Offenheit für neu Hinzukommende gewahrt bleibt, stellt sich für CIDADE das Problem der großen Belastung der einzelnen AktivistInnen, die sich neben einer in der Regel mindestens 40 Stunden Arbeitswoche alle ehrenamtlich im Rahmen der OP engagieren. "Die Arbeit ist äußerst anspruchsvoll. Um kompetent entscheiden zu können, müssen die Räte eine Menge an Informationsmaterial verarbeiten, die konkrete Situation vor Ort kennen, Vorschläge mit der Basis diskutieren und an einer Unmenge von Sitzungen teilnehmen." Wie eine Erhebung unter OP-Räten im Haushaltsjahr 1998 ergab, investierten sie im Schnitt 17 Stunden in der Woche. Und die Ansprüche steigen eher. So kommt beispielsweise mit dem Flächennutzungsplan und der Frage der Stadtentwicklung ein neues Anspruchsprofil auf die AktivistInnen zu. Aber auch in den anderen Bereichen stellen sich ständig neue thematische Herausforderungen. Seit 1994/95 müssen Mitglieder des OP-Rats nach einem zweiten Mandat, also nach zwei Jahren im Amt, mindestens ein Jahr Pause machen, um neuen KandidatInnen den Einstieg zu ermöglichen. In Regionen mit einem hohen, aus den sozialen Auseinandersetzungen der 70er und 80er Jahre resultierenden Organisationsgrad und einer entsprechend ausgebildeten Führungsstruktur gab es bis dahin wenig Fluktuation und die OP stützte sich immer wieder auf dieselben Repräsentanten.

Die Partizipation der BürgerInnen verunsichert vielfach Stadträte in ihrem Selbstverständnis. Sie haben das Gefühl, dass sie ersetzt werden sollen. Ihre traditionelle, im Klientelismus verhaftete Rolle ist in Frage gestellt, es fällt ihnen schwer, ihr Profil neu zu definieren. "Die Stadträte sind viel später aufgewacht als die Bundesstaatsabgeordneten, eigentlich erst, als ihnen aufgegangen ist, dass die Frage der OP bei den Wahlen von zunehmender Bedeutung ist. Vorher kamen sie immer mit ihren Forderungen aus ihrem Wahlkreis und plötzlich war das so nicht mehr möglich und sie sollten mit einer Vielzahl von Angelegenheiten auseinandersetzen. Ihr Dilemma ist, dass sich die Bürger wirklich als Konstrukteure der Stadt fühlt. Selbst die PT-Stadträte sind in dieser Frage nicht besser", so die Mitarbeiter der CIDADE. Diesem Problemfeld will sich CIDADE zukünftig widmen.

Perspektiven

Tarso Genro, in der zweiten Legislaturperiode der PT von 1993 bis 1996 Präfekt und Kandidat der Volksfront (PT, PSB, PC do B und PCB) bei den Kommunalwahlen im Oktober 2000 konnte im ersten Wahldurchgang 48,7 Prozent und hat im zweiten Wahldurchgang zwei Drittel der Wählerstimmen auf sich vereinigen. Die PT stellt mit 12 von insgesamt 33 Stadträten zwar die größte Fraktion, verfügt allerdings nicht über die Mehrheit im Stadtrat.

Für eine zukünftige Regierung anderer politischer Provenienz dürfte es äußerst schwierig werden, den BürgerInnen von Porto Alegre die Option direkter Demokratie und Mitregierung wegzunehmen. Folglich hüteten sich die Politiker aller Parteien im Wahlkampf die breit verankerte gesellschaftliche Praxis in Frage zu stellen. Mit dem eindeutigen Votum für die Politik der Volksfrontregierung sind Zeichen gesetzt und Porto Alegre wird in den nächsten vier Jahren seinen Beitrag zur Schaffung und Konsolidierung einer demokratischen Öffentlichkeit fortsetzen. Sozusagen als Modell einer Urban Governance, das nicht nur für Brasilien von Relevanz ist.

Literatur

- Baierle, Sérgio Gregório: A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre, Coleção Cadernos da CIDADE, N° 6, vol. 4, 6/1998
- Baierle, Sérgio Gregório: Democracia radical e cidadania: A economia moral dos sujeitos. Em: Silva, Luís Heron da; Século XX!: qual conhecimento. Qual currículo? Petrópolis: Vozes, 1999
- CIDADE e Prefeitura Municipal de Porto Alegre / CRC Coordenação de Relações com a Comunidade: Quem é o público do Orçamento Participativa, seu perfil, porque participa e o que pensa do processo. Porto Alegre 1999
- CIDADE O Orcamento participativo mostra a sua cara quem são e o que pensam os participantes, De olho no orçamento, ano 5 – N° 9, 12/99, Especial Pesquisa
- CIDADE Uma Experiência de Gestão Pública: Orçamento Participativo de Porto Alegre – RS, 5/2000
- Dahiya, Bharat: The Impact of Decentralization Policies in India. United Nations Centre For Human Settlements, Habitat Debate Vol 5, N° 4, 1999 Urban Governance <http://www.unchs.org/unchs/english/hdv5n4>
- Fedozzi, Luciano: Orçamento participativo - Elementos para uma debate conceitual. orçamento, S. 37 – 83. In: Bueno Fischer, Nilton; Moll, Jaqueline (orgs.): Por uma nova esfera pública. A experiência do orçamento participativo. Petrópolis, Editora Vozes, 2000
- Fedozzi, Luciano: O poder da aldeia. Gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre. Tomo Editorial, 2000, 240p, 25 R\$
- Genro/Souza: Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre Editora Fundação Perseu Abramo 3a edição 1999 (1997)
- PMPA - Prefeitura de Porto Alegre. Plano de Investimentos e Serviços 2000. Orçamento participativo. A Conquista do Espaço democrático.
- PMPA, - Prefeitura de Porto Alegre. Orçamento participativo 2001. A Conquista do Espaço democrático. Regimento Interno. Critérios Gerais, Técnicos e Regionais.
- Vergara, Victor; Tonollier, Odir Alberto P.: Participatory Budget: From Theory to Practice--The Experience of Porto Alegre. (1999). www.worldbank.org, entweder Porto Alegre im Suchprogramm eingeben, oder <http://wbln0018.worldbank.org/external/urban/urbandev.nsf/municipal+finance/0c075fb5e7b550e28525688d00591efd?opendocument>

Der bereits in der Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika, ila 239, Ausgabe Alternative Kommunalpolitik, Oktober 2000, Bonn, S. 24 – 30 veröffentlichte Beitrag, wurde für diese Ausgabe der KATALYSE Nachrichten ergänzt und aktualisiert