

Innovation in der brasilianischen Verwaltung

Das Modell der Stadt Porto Alegre

Clóvis R. Zimmermann*



Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik haben Konjunktur in Brasilien. Der wichtigste Grund dafür ist die Vertiefung des in den 80er Jahren begonnenen Redemokratisierungsprozesses. Dieser gab den kommunalen Körperschaften größeres Gewicht und übertrug Städten und Gemeinden neue Aufgaben.

Erkennbar ist dies auch an der fortschreitenden Dezentralisierung bestimmter Aufgaben auf kommunaler Ebene. Diese ist Ausdruck des Willens der Bevölkerung zur Demokratisierung ihrer Gesellschaft nach vielen Jahren autoritärer Regime. Auf institutioneller Ebene übertrug die neue Verfassung aus dem Jahr 1988 den Kommunen mehr Autonomie in der Gestaltung der Steuerpolitik.

Der Artikel analysiert das vor zwölf Jahren entwickelte Bürgerbeteiligungsmodell in der 1,3 Mill. Einwohner zählenden Stadt Porto Alegre. Dort regiert seit vier Legislaturperioden eine Linkskoalition unter Führung der Arbeiterpartei (PT). Diese Stadtregierung führte im Jahr 1989 ein innovatives Konzept ein, das die Partizipation der Bevölke-

** Der Autor ist in Concórdia (Brasilien) geboren und schreibt zurzeit an einer Doktorarbeit über Porto Alegre am Institut für Soziologie der Universität Heidelberg. Mitbegründer im Jahr 1996 der lateinamerikanischen Studentengruppe (GRUPAL) an der Uni Heidelberg.*

rung bei der Auswahl der jährlichen Prioritäten der Stadtverwaltung einschließt. Das Bürgerbeteiligungsmodell, der sog. Orçamento Participativo (OP), ermöglicht die Partizipation der Bevölkerung bei der Festlegung von Investitionen und gestattet allen Einwohnern, direkt Einfluss auf die Politik der Stadt auszuüben. Das Modell wird heute als „Innovation“, als „good governance“ und als ein „weltweit einmaliges Experiment“ in Sachen direkte Demokratie bezeichnet. Die indische Wissenschaftlerin Vandana Shiva, Trägerin des alternativen Nobelpreises, bezeichnete Porto Alegre als „den wahrscheinlich weltweit einzigen Ort, an dem die Regierung macht, was die Bevölkerung will“.

Entstehung des Prozesses

Im Jahr 1988 gewann eine Linkskoalition unter Führung der Arbeiterpartei (PT) die Oberbürgermeisterwahlen in Porto Alegre. Die Koalition wollte einen Teil ihrer Entscheidungsmacht mit bisher ausgegrenzten und benachteiligten zivilen Akteuren teilen. Der erste Gedanke war, die finanziellen Mittel der Stadt gerechter zu verteilen, da bis zu diesem Zeitpunkt eine Politik dominierte, in der die Stadträte hauptsächlich die eigene Klientel bediente; so auch bei der Erstellung des Haushaltes. Jeder Parlamentarier dachte mehr an die potentielle Wählerschaft als an die Bedürftigsten eines Stadtteiles. Dadurch wurde u. a. der Bau von Straßen bewilligt, die für eine Viertel keine vorrangige Priorität waren, sondern vor allem einer bestimmten Personengruppe zu-

gute kamen. Die neue Regierung ging das Problem von Grund auf an. Deswegen schien es sinnvoll die Haushaltsplanung zu demokratisieren, weil gerade in der Verteilung des Haushaltes die Prioritäten einer Regierung zum Ausdruck kommen. Die Umsetzung einer alternativen, gerechteren und bürgernahen Administration sollte unter anderem durch eine verstärkte Kontrolle der Gesellschaft über die Stadt, durch mehr Transparenz und Dezentralisierung der Verwaltung und durch die Gewährleistung von Bürgerrechten, vor allem dem Recht auf politische Partizipation, erfolgen. Damit verbunden war die Vorstellung, dass die Partizipation der Bürger nicht nach dem Tag der Wahl aufhört, sondern dass die Bürger aktive Partner öffentlicher Politik sind.

Das Konzept

Die Stadtverwaltung übernimmt eine zentrale Rolle für das Funktionieren des Prozesses und zeigte eine erstaunlich hohe Verhandlungsbereitschaft. Von Anfang an hat die neue Stadtregierung von Porto Alegre den Vorrang der Partizipation der Bevölkerung in der Verwaltung der Stadt eingeräumt. Die neu ins Amt gewählte Stadtregierung geht davon aus, dass die Bevölkerung sich nicht nur für die eigenen, privaten, sondern auch für öffentliche Angelegenheiten interessiert und fähig ist, solidarische Entscheidungen zu treffen. Außerdem geht man davon aus, dass die Bevölkerung die Bedürfnisse und die Realität ihrer Stadt oder ihr Viertel besser kennt als die städtischen Angestellten. Am An-



IndenärmerenRegionen wardas Sanierungsproblemnotwendigerunddringend erforderlich,währenddie reicheren Regionen sich für die Sauberkeit und die Erhaltung der Parks in den Stadtgebieten einsetzen.

fang musste die Stadtverwaltung die Menschen überzeugen, dass ihre Anwesenheit in den Versammlungen eine Wirkung auf das Alltagsleben haben würde. Die Stadtverwaltung bezog die Menschen in die Entscheidungen ein und, setzte deren Beschlüsse verbindlich in die Praxis um. Zugleich ist der Einsatz der Bevölkerung eine Hilfe bei der Verwaltung dieser fast unübersichtlichen Millionenstadt: Sie hat durch die Auswahl der Prioritäten seitens der Bevölkerung ein überschaubares Investitionsvorhaben vor Augen. Da die Bevölkerung die Prioritäten und Bauvorhaben in diesem Prozess selbst festlegt, bleibt der Stadt nun die Aufgabe, die jährliche Investitionen in konkrete Maßnahmen umzusetzen.

Der schwierige Anfang des OP

Bereits am Anfang wurde deutlich, dass die Prioritäten und Bedürfnisse ärmerer Regionen im Vergleich zu wohlhabenden Gegenden unterschiedlich waren. In den ärmeren Regionen war das Sanierungsproblem notwendiger und dringender erforderlich, während die reicheren Regionen sich für die Sauberkeit und die Erhaltung der Parks der Stadtgebiete einsetzten. Andererseits gab es Unterschiede zwischen den ärmeren Gebieten, vor allem weil einige ihre Forderungen und Bedürfnisse besser zum Ausdruck bringen konnten als andere. Da die Verteilung der Güter auch vom Mobilisierungsgrad eines Gebiets abhing, ist es bereits vorgekommen, dass sich bestimmte Regionen besser mobilisieren konnten und daher ihre Interessen leichter durchsetzen konnten.

Die Verwaltungsmethode

Die ursprünglich aus vier Regionen bestehende Stadt wurde nach sozio-ökonomischen Kriterien in 16 Regionen geteilt. Die in den Regionen stattfindenden Versammlungen sollten eine überschaubare Größe für demokratische Beschlüsse bilden. Die Stadt fing dann an, die geringeren finanziellen Mittel transparent zu verwalten. Die Bevölkerung wird nach ihrer Prioritäten gefragt, die meisten Mittel werden in den bedürftigsten Stadtvierteln konzentriert. Nach diesen beiden Prinzipien funktioniert das OP bis heute. Ab März organisiert die Stadtverwaltung Bürgerversammlungen in den 16 Bezirken um die örtlichen Prioritäten der Bevölkerung zu erfassen. Soll eine Schule gebaut werden? Oder ist die Renovierung des Kulturzentrums wichtiger? Oder vielleicht doch die Asphaltierung zweier Nebenstraßen? Aber die Diskussionen finden nicht nur in den Bezirken statt. Parallel dazu beraten Akteure der Zivil-

gesellschaft wie beispielsweise Intellektuelle, Gewerkschaftler oder Unternehmer auf fünf thematischen Foren über Investitionen für die ganze Stadt. Der

verwaltung deren Entscheidungen verbindlich umsetzte. Selbst als die Investitionen verspätet realisiert wurden, entstand bei der Bevölkerung den Ein-



Anteil des Stadthaushaltes, der für Investitionen zur Verfügung steht – beträgt zwischen 15 bis 25 Prozent des gesamten Etats. Der Löwenanteil besteht aus den laufenden Kosten sowie auch den Gehältern der städtischen Angestellten. Dennoch wurden im Jahr 2000 durch die Entscheidung der Bevölkerung circa 56 Mio. DM investiert. Nachdem die Prioritäten der Bevölkerung ermittelt wurde, erarbeiten die Bürger- und Delegiertenversammlungen bis Ende September konkrete Investitionspläne und den Haushaltsentwurf. Der Bürgermeister präsentiert die Vorschläge unverändert dem Stadtparlament, das bis Ende November den Jahreshaushalt verabschiedet.

In den letzten zwölf Jahren führte die Vorgehensweise zu einer transparenten und demokratischen Verteilung der Mittel. An Regionen mit einer guten Infrastruktur und mit wenig Armen werden weniger Investitionsmittel zugeteilt. Zusätzlich führt dieses Modell zu gemeinwohlorientierter Kooperation, weil es häufig vorkommt, dass Vertreter von bestimmten Stadtteilen sich von der miserablen Wirklichkeit anderer Viertel sensibilisieren lassen und ihre Forderungen zugunsten ärmerer Stadtteile zurückstellten.

Beteiligung der Bevölkerung

Das Vertrauen der Zivilgesellschaft in diesen Prozess entstand, weil die Stadt-

druck, dass diese Investitionen durch ihre Entscheidung zustande kamen und dass es sich lohnt und das es etwas bringt, sich am OP zu beteiligen. Das anwachsende Vertrauen der Zivilgesellschaft in diesen Prozess spiegelt sich auch im Anstieg der Teilnehmerzahlen bei den offiziellen (1989 nur 780 Menschen während es 2000 mehr als 30.000 waren) und nicht offiziellen Veranstaltungen wider. Werden die inoffiziellen Veranstaltungen mitgezählt, dann sind es nach dem brasilianischen Magazin VEJA mehr als 100.000 Menschen, die sich jedes Jahr an der Diskussion über die Verteilung der Investitionsmittel beteiligen.

Ergebnisse der Partizipation

Nach zehn Jahren Erfahrung mit der partizipatorischen Politik gibt es zahlreiche Erfolgsmeldungen:

- Die UN-Konferenz Habitat II in Istanbul zeichnete die Regierungsform von Porto Alegre als eine der 42 besten Praktiken von Stadtverwaltungen weltweit und eine der 22 besten Praktiken innerhalb Lateinamerikas aus.
- Das Modell der Bürgerbeteiligung in Porto Alegre vernachlässigt nicht Effizienz und Effektivität, wie von Kritikern vermutet wird. In all den Jahren wurde beispielsweise der Sanierung Priorität eingeräumt. Während Anfang der 90er Jahre noch 80 % der Bevölke-

Die Bevölkerung kennt die Realität ihrer Stadt oder ihres Viertels viel besser als die städtischen Angestellten.



Die Stadtverwaltung bezog die Menschen in die Entscheidungen ein und setzte deren Beschlüsse verbindlich in die Praxis um.

98 % der Bevölkerung von Porto Alegre die Stadtregierung als nicht korrupt bezeichnet.

• Dieses Modell wird mittlerweile als Stadtverwaltungsform in mehr als 100 Städte Brasiliens angewandt. Das Modell wird zum Beispiel seit 1994 in der drittgrößten Stadt Brasiliens, Belo Horizonte, seit 1996 im Bundesstaat Amapá und seit 1999 im viertwichtigsten Bundesstaat Rio Grande do Sul angewandt. Bei den Kommunalwahlen im Jahr 2000 gewann die Opposition und vor allem die PT in einer Reihe anderer Städte die Wahlen, weil dieses Modell als Wahlkampfthema und Regierungsprogramm aufgegriffen wurde. In der Millionenstadt São Paulo zum Beispiel besiegte die Kandidatin der PT Marta Suplicy den seit der Militärdiktatur dort herrschenden Paulo Maluf. In ihr Regierungsprogramm versprach Marta die Einführung vieler sozialen Projekte, die sie aus der Verwaltung der PT aus Porto Alegre „importierte“, unter anderem dem OP.

• Durch den partizipatorischen Haushalt ging beispielsweise die Anzahl der Elendsviertel stetig zurück. Das frühere Elendsviertel Vila Planetário ist ein gutes Beispiel dafür. Dort standen früher mehr als hundert ärmliche Hütten, die aus Plastik, Pappe und Bauresten zusammengezimmer waren. Es fehlte an sanitären Einrichtungen und in der Regenzeit versanken die Bewohner im Schlamm. Heute stehen dort 88 Steinhäuser, in denen rund 500 Menschen wohnen. Die meisten von ihnen gehen einer regelmäßigen Arbeit nach. Deoclécio Silva, Präsident der Vereinigung der Bewohner von Vila Planetário, zeigt stolz auf die hübsche neue Siedlung: „Früher war dieses Viertel den Leuten in der Nachbarschaft ein Dorn im Auge, heute ist jeder stolz darauf“.

Schlussbemerkungen

Die partizipatorische Verwaltungsart aus Porto Alegre schließt Überzeugungsarbeit ein und demzufolge auch eine bewusste Aktion von Seiten städtischer Akteure. Insofern erfüllt dieses Modell die Voraussetzung für die Herausbildung eines demokratischen Pro-

zesses, nämlich die Bereitschaft der Verhandlung von Seiten der Stadtverwaltung gegenüber seine Bürger hinsichtlich politischer Entscheidungsprozesse. Eine solche Verhandlungsbereitschaft ist und war in Brasilien im gesamten Verlauf des historischen Werdegangs wenig gegeben.

Gerade aus dieser Erfahrung der brasilianischen Geschichte hat man in Porto Alegre gelernt, und zwar, dass es nicht ausreicht, nur die Inhaber öffentlicher Macht auszuwechseln. Dies ist ein unzureichendes Heilmittel, es sei denn, dem Wechsel gehen bestimmte komplexe und wirklich strukturelle Veränderungen voraus in der auch die Verhandlungsbereitschaft der Machthaber zu demokratischen Prozessen miteingeschlossen wird.

Obwohl es in Porto Alegre noch zu lösende Probleme gibt, verkörpern die partizipatorischen Institutionen des OP strukturelle Veränderungen, die darauf ausgerichtet sind, den Willen der Bevölkerung verbindlich in praktische Maßnahmen ausführen. Die Partizipation wird in Porto Alegre nicht sporadisch und spontan in der Form einer Konsultation oder Befragung geregelt, sondern ist dauerhaft institutionalisiert worden und funktioniert über das ganze Jahr.

Durch die Institutionalisierung der Partizipationsrechte der Bevölkerung in der kommunalen Politik in Porto Alegre wuchs die Beteiligung der Bevölkerung, vor allem durch die Sammlung von langen und kontinuierlichen gemeinsamen Erfahrungen und durch die Kooperation und Verhandlungsbereitschaft zwischen Bürger und Stadtverwaltung. Und die Aufteilung der Stadt in Regionen ermöglicht die Partizipation der benachteiligten Bevölkerungsgruppen in den städtischen Entscheidungsprozessen. Insofern führte diese Investitionspolitik zu einer Umkehr der bisherigen Abläufe in der brasilianischen Verwaltungsform: das bedeutet, weg von großen Prestigeprojekten und hin zu vielen kleinen, weniger sichtbaren, aber wohl notwendigen Investitionen für die bis jetzt immer vergessenen Regionen und Bevölkerungsgruppen. ■

Erratum

In der letzten Tópicos-Ausgabe wurde ein Textbeitrag versehentlich ohne Namen abgedruckt. Der Artikel „*Gebrannte Identitäten – Alex Flemming in der Berliner Galerie Blickensdorff*“ stammt von unserem Redaktionsmitglied Martina Merklinger. □



Soll eine Schule gebaut werden? Oder ist die Renovierung des Kulturzentrums wichtiger? Oder vielleicht doch die Asphaltierung zweier Nebenstraßen?

• Mit der Einführung von mehr Partizipation gehören die üblichen Probleme der meisten Stadtverwaltungen in Brasilien – nämlich Korruption, Machtkonzentration in wenigen Händen, Mittelverschwendung und Klientelismus – in der Hauptstadt von Rio Grande do Sul längst der Vergangenheit an. Die transparente, offene und partizipatorische Haushaltspolitik erschwert die Korruption in der Stadtverwaltung. Nach einer Meinungsumfrage wurde ermittelt, dass

• Mit der Einführung von mehr Partizipation gehören die üblichen Probleme der meisten Stadtverwaltungen in Brasilien – nämlich Korruption, Machtkonzentration in wenigen Händen, Mittelverschwendung und Klientelismus – in der Hauptstadt von Rio Grande do Sul längst der Vergangenheit an. Die transparente, offene und partizipatorische Haushaltspolitik erschwert die Korruption in der Stadtverwaltung. Nach einer Meinungsumfrage wurde ermittelt, dass