

Brasilianische Bürgernähe

Basisdemokratie for export im tropischen Schwellenland

Der kommunalpolitische Bazillus, der Brasilien heimsucht, trägt den Namen „Orçamento Participativo“ – man könnte das als „Partizipative Haushaltsberatung“ bezeichnen oder schlicht in „Bürgernähe“ übersetzen.

TEXT: CARL D. GOERDELER



Dieser Bazillus trat vor knapp fünfzehn Jahren erstmals ans Licht der Öffentlichkeit, und zwar in der Millionenstadt Porto Alegre, in Südbrasilien, wo die linke Arbeiterpartei PT mit dem Schnauzbart Olivio Dutra die Macht im Rathaus übernommen hatte. Dieser Dutra ließ das Rathaus lüften und machte den konservativen Ratsherrn mächtig Angst damit, dass er nun Hinz und Kunz einlud, nicht nur die Sitzungen der Ratsherren zu verfolgen sondern sogar eigene Vorschläge für den Ausgabenetat an den Bürgermeister zu richten.

„98 Prozent unseres Etats waren damals mit Personalausgaben blockiert, aber wir wollten trotzdem hören, wie die Bevölkerung über die restlichen zwei Prozent dachte“, erinnert sich Ubiratan de Souza, der damals den stolzen Titel „Dezernent für Etat und Finanzen des Partizipativen Haushalts“ trug. Das ist nun schon Geschichte – wir wollen sie kurz überspringen: Olivio Dutra ist heute Minister für urbane Fragen unter seinem Parteifreund, dem Präsidenten Luis Inacio „Lula“ da Silva. Der wurde im Oktober von fast zwei Dritteln aller Brasilianer gewählt. Lula ist der erste sozialistische Präsident Brasiliens. Und der Bazillus Orçamento Participativo hat sich mittlerweile über das ganze riesige Land ausgedehnt – rund fünf Prozent der etwa 5000 Munizipien Brasiliens praktizieren solche Art der Bürgernähe in der einen oder anderen Form. São Paulo, die 12-Millionen-Megametropole, zählt auch dazu.

Die UNO hat Brasilien auf ihrer Weltkonferenz „Habitat 2“ in Istanbul 1996 ausdrücklich lobend für kommunale Bürgernähe erwähnt und Porto Alegre als ein Modell herausgestellt. Brasilien, so liest man, exportiere dieses Modell mittlerweile auch in andere Länder. So haben die europäischen Städte Saint-

Denis (Frankreich), Barcelona (Spanien) und Brüssel (Belgien) aus Brasilien zumindest Anregungen aufgenommen.

Lässt sich der „Partizipative Haushalt“ à la Brasil so einfach auf andere Länder übertragen – und wie sieht das Modell im Detail nun aus?

Besonderheiten der brasilianischen Kommunalpolitik

Jede Pflanze braucht ihren Boden. Die brasilianische Revolution in der Kommunalpolitik wird erst verständlich, wenn man sich die dortigen Verhältnisse anschaut. Wie auf allen weiteren höheren Ebenen (Länder, Bund) herrscht in der Kommunalpolitik in Brasilien ein präsidentiales System – das heißt, der OB wird direkt vom Volke gewählt und er kann fast so wie ein Diktator auf Zeit regieren.

Die Gemeinderäte und Stadtverordneten können dem OB das Leben schwer machen, aber am extremen Zentralismus der kommunalen Spitze ändert das wenig. Die Ratsherren (und -frauen) versuchen „ihren“ Teil vom Kuchen abzubekommen, Gelder an ihr Klientel und in die eigenen Taschen zu lenken. Kommunale Abgeordnete werden fast so fürstlich entlohnt wie die Abgeordneten der Provinzparlamente oder der Nationalversammlung. In manchen ländlichen Kommunen fressen die Diäten der Selbstverwaltung so gut wie alle Einnahmen auf.

Mit anderen Worten: Kommunale Selbstverwaltung war in Brasilien oft nur kommunale Selbstbedienung der Honoratioren. Auch Parteien änderten daran wenig, denn sie sind in der Regel eher Seilschaften als Programmparteien.

Die brasilianischen Gesetze kennen bis heute als kleinste demokratische Institution nur das Munizip. Selbst in den Megastädten São Paulo oder Rio de Janeiro gibt es keine Bezirksräte und -bürgermeister. Der OB (und auch der Stadtrat) solcher Megastädte ist natürlich völlig überfordert, bis in die Kappillaren des Munizips hineinzuwirken. Deshalb ernennt der Bürgermeister „Administratoren“, die ihr Ohr offen halten, die aber zugleich die wichtigsten „Stimmenkäufer“ für die nächste Kommunalwahl sind.

Angesichts des kommunalen Filzes war der Vorstoß von Olivia Dutra und seiner Genossen auf direkte Basisdemokratie natürlich ein Schock für die Honoratioren. Aber alle juristischen Einwände nützten nichts – die Idee, die Bevölkerung am kommunalen Geschehen enger zu beteiligen, gewann an Kraft



Wie soll man eine Megametropole mit 12 Millionen Menschen regieren, fragt sich nicht nur die sozialistische Stadtchefin Marta Suplicy.

und Macht. Zum ersten Mal konnten sich die Bürger aussprechen und Einwände vorbringen, zum ersten Mal auch mussten die Räte vor ihren Wählern Rechenschaft ablegen – wo sie doch nach ihrer Wahl meist spurlos im Gemeinderat abgetaucht waren.

Die PT als Vorreiter

Die von der PT nun propagierte und auch praktizierte Bürgernähe kommunaler Verwaltung brachte ihr im Süden Brasiliens und dann auch selbst in Amazonien (Die westlichste Amazonasprovinz Acre führte das Modell im Jahr 2000 ein) so viel Zustimmung, dass auch die anderen Parteien nachzogen. Der sozialliberale Präsident Fernando Henrique Cardoso bekannte sich zum Anhänger der Bürgernähe und lancierte das Gleiche unter anderem Namen: „Comunidade Ativa“ hieß nun das kommunale Kind.

In São Paulo wird seit zwei Jahren „Partizipative Budgetberatung“ praktiziert, im ersten Jahr nahmen daran 33.000 Bewohner teil, die über Investitionen von 482 Millionen Real (damals rund 250 Millionen Euro) mitbestimmten – die Summe wurde für Kindergärten und Gesundheitsposten ausgewiesen, im Jahr 2002 nahmen schon 55.000 Personen (auf 205 lokalen und 96 regionalen Versammlungen) teil und schlugen Investitionen vor, die das Rathaus in seinem Haushaltsplan übernahm und die rund fünf Prozent des Etats (über den natürlich der Stadtrat abzustimmen hatte) ausmachten. „Wir sind stolz darauf, dass wir schon im ersten Jahr der Partizipativen Budgetberatung ein gutes Ergebnis hingelegt haben“ – so der Koordinator des Programms, Felix Sanchez.

Die angestrebte Bürgernähe via „Partizipative Budgetberatung“ kostet der

Stadtverwaltung von São Paulo viel Schweiß und Geduld. Denn die basisdemokratische (Zyniker sagen: „rätedemokratische“) Bürgerbeteiligung hat sich fast so etwas wie zu einer parallelen demokratischen Struktur verselbständigt: Mit Delegiertenkonferenzen (ein Delegierter auf 20 Beteiligte), Geschäftsordnungen, einem Vorstand (der sich per Internet sogar auf Englisch als „Special Participatory Budget Coordination“ – COP ortet) und natürlich einem besonderen Dezernat bei der Stadtverwaltung.

Wie soll man aber eine Megametropole São Paulo mit ihren 12 Millionen Bewohnern bürgernah regieren? Die sozialistische Stadtchefin, Marta Suplicy, besucht so gut wie jeden Tag soziale Brennpunkte im Munizip, das in neun Großregionen und 31 Subregionen administrativ (aber eben nicht politisch) aufgeteilt ist. Aber das sind doch mehr Fototermine.

An der Notwendigkeit, dass die Kommunalpolitik ihr Ohr näher am Bürger hat, dass die Bürger unmittelbar Einfluss nehmen können, besteht in Brasilien kein Zweifel. Das reflektiert aber nicht zuletzt das enorme demokratische Defizit, das in der traditionellen Struktur – im Stadtrat herrscht. Gerade der Stadtrat von São Paulo ist in der Vergangenheit durch Skandale, Betrügereien und eine gnadenlose Selbstbedienungsmentalität aufgefallen. Allerdings: nur Sektierer glauben, mit der Bürgerbeteiligung ihre private Revolution entfachen zu können.

Brasiliens Präsident Lula hat Bürgernähe an seine Fahne geheftet. Wie sie realisiert werden kann, ist noch offen. In der kommunalen Bürgerbeteiligung hat sich das in Brasilien bisher am deutlichsten herauskristallisiert. ■