

Der Bürgerhaushalt in Porto Alegre – Orçamento participativo (OP)

Vortrag im Rahmen des Seminars „Kommunen und Finanzen“ von Steffen Bockhahn, M.A.
an der Universität Rostock am 19. Mai 2008



Katharina Weise

Referentin Kommunalpolitische Bildung
der Rosa-Luxemburg-Stiftung/ Kommunalakademie



rls
Rosa-Luxemburg-Stiftung

Ein Material der **Kommunalakademie der Rosa-Luxemburg-Stiftung**

1. Die Idee partizipativer Haushalte

a. Ursprüngliche Idee des partizipativen Haushalts (Bürgerhaushalt)

- entstand 1989 in Porto Alegre
- Orçamento participativo (OP) = Beteiligungshaushalt
- Es geht um ein langfristig angelegtes Verfahren der Beteiligung der Bevölkerung am Haushaltsverfahren und entsprechender Rechenschaftslegung der Verwaltung und der Politik gegenüber dem Bürger.

Anhand des Verfahrens in Porto Alegre, dem Orçamento participativo (OP), sollen positive Effekte und Wirkungen der Beteiligung von Bürgern am Haushaltsverfahren aufgezeigt werden und auch auf folgende Gegenargumente eingegangen werden:

Häufigste Argumente gegen die Beteiligung von Bürgern am Haushaltsverfahren – man wird sie sicherlich weltweit finden:

- Entmachtung der gewählten politischen Entscheidungsträger
- Was ist, wenn die Bürger etwas wünschen, was die politischen Entscheidungsträger nicht wollen?
- Ineffizienz und Ineffektivität
- zu langwieriger Prozess
- Es nehmen zu wenige Bürgerinnen und Bürger an solchen Verfahren teil. → Fehlen von Legitimation
- Lobbyismus und Klientelismus durch Initiativen, Vereine etc.

Princípios Centrais do OP

- Participação direta e deliberativa (cidadãos)
- Parâmetros públicos (autoregulação/justiça social)
- Contrato Social (responsabilidade pública)
- Prestação de contas (total acesso à execução, com fiscalização popular na implementação de obras e serviços)

Benefícios do OP

- Abertura de estruturas, canais e incentivos para a participação cívica e a co-gestão, alargando a esfera pública além da máquina estatal, descentralizando o poder e revitalizando a confiança pública nas instituições políticas.
- Melhor arrecadação e redistribuição dos recursos, com base em critérios de equidade e justiça social. coletivamente construídos pelos participantes.

b. Die Stadt Porto Alegre

Situation der Stadt Porto Alegre 1989:

- Brasilien stellte zwar eine Regionalmacht in Süd- und Lateinamerika dar, dennoch weltweit eins der Länder mit dem größten Einkommensgefälle
- Politik und Verwaltung stark von Klientelismus und Korruption geprägt
- starke Abhängigkeit der kommunalen Politiker von Wirtschaft

Politische Situation:

- 1988: Linke Koalition aus Arbeiterpartei (Partido dos Trabalhadores), Kommunistischer Partei Brasiliens (Partido Comunista Brasileiro), Grüne Partei (Partido Verde) und Sozialistische Partei Brasilien (Partida Socialista Brasileiro) gewann die Wahlen in Porto Alegre und übernahm die Regierung im Rathaus von Porto Alegre
- grundlegender Konsens aller Parteien war die Demokratisierung des Staates durch aktive Partizipation der Bevölkerung, starkes basisdemokratisches Selbstverständnis der Arbeiterpartei (PT), Demokratisierung der Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft → Direkte Demokratie
- darüber hinaus auch Forderung nach mehr Beteiligung durch Zivilgesellschaft, z.B. Stadtteilinitiativen
- Korruption verhindern und Mittelverschwendung reduzieren
- Praktische Umsetzung dieses Konsens' → Orçamento participativo
- Unterstützend: in brasilianischen Kommunen kann jede neue Kommunalregierung einen Teil der Verwaltung durch eigene und überzeugte Mitarbeiter austauschen

2. Umsetzung und Verfahren in Porto Alegre

a. Am Anfang

- 1989: Porto Alegre war bankrott; de facto kein Geld vorhanden, für Ausgaben oder Investitionen in die Stadtgüter bzw. in die Infrastruktur der Stadt; 98% der Ausgaben waren Personalausgaben (nicht nur durch folgendes Ereignis: kurz vor Antritt der neuen Regierung durch eine kurzfristige Erhöhung der Gehälter der Verwaltungsmitarbeiter durch die alte Regierung)
- Weitere Schwierigkeiten: bisher keine Konzepte für die Umsetzung der Beteiligung von Bürgern an politischen Entscheidungsprozessen, insbesondere am Haushalt; fehlende Erfahrungen mit der Beteiligung von weiteren Personen
- Regionalisierung der Stadt → (2005 1.440.939 Einwohner) es gab zunächst nur einen städtischen Entwicklungsplan, der die Stadt in 4 Zonen aufteilte; nach Diskussion zwischen führenden Kommunalpolitikern und Gewerkschaften Entscheidung, dass Stadt in 16 Regionen aufgeteilt wird, die wiederum in Mikroregionen aufgeteilt wurden – heute Aufteilung in 17 Regionen
- Folgeproblem der finanziellen Situation in der Stadt: es war bereits vorab klar, dass Umsetzung der vorgebrachten Wünsche nicht möglich sein würde
- Bedürfnisse und Prioritäten in den ärmeren Vierteln (Grundlegende Sanierungsfragen) waren andere als in reicheren Vierteln (Sauberkeit und Erhaltung von Parks)
- Erster Vorschlag für einen OP: Öffentliche Diskussion zum Haushalt und den finanziellen Ressourcen für Investitionen
- 1989 waren Erwartungen und Wünsche der Bevölkerung höher als dass

sie von der Regierung angesichts der Haushaltslage hätten beantwortet werden können → führte zu Rückgang in der Beteiligung der Bürger im Jahr 1990

- Beteiligung veränderte sich sofort, als die Kommunalregierung die Möglichkeit der Investitionen wiedererlangt hatte, insbesondere nach dem Inkrafttreten einer Steuerreform
- ab 1991 Anstieg der Beteiligung am Verfahren des OP

b. Allgemeine Grundzüge des OP-Verfahrens:

(jährlich zahl- und detailreiche Änderungen hinsichtlich der Gremien und der Entsendung von Delegierten)

→ Partizipation – Bürgerversammlungen in 17 Stadtteilen (bis 2006 16 Stadtteile), ab 1994 auch mit Themenversammlungen:

- Bestimmung von inhaltlichen Prioritäten für die Region → alle verfügen über die gleiche Stimmenanzahl
- Sechs Themenversammlungen zu (1) öffentlichen Nah- und Straßenverkehr, (2) Gesundheit und Soziales, (3) Bildung, Sport und Erholung, (4) Kultur, (5) Wirtschaftsentwicklung und Tourismus und (6) Stadt- und Regionalentwicklung → beraten über Investitionen, die die gesamte Stadt betreffen
- Rechenschaftsbericht des Bürgermeisters und der Verwaltung, des OP-Rates; darüber hinaus Informationen der Kämmerei über finanzielle Möglichkeiten
- darüber hinaus weitergehende Partizipation durch Projekte, z.B. „Escola Cidadã“, einem Projekt zur Partizipation der Kommune in Schulen

→ mehrstufiges Verfahren

- durch Bürger und Themenversammlungen Wahl von Delegierten bzw. Repräsentanten zu Delegiertenforen (2. Ebene), Wahl von Personen in einen Rat (heute: Rat des OP; 3. Ebene) für Ausarbeitung weiterer Vorschläge sowie die weitere Kontrolle des Verfahren
- Delegierte in den regionalen Foren sind verantwortlich für Konkretisierung der Arbeiten und Dienstleistungen – in der Reihenfolge der in der Bürgerversammlung in der entsprechenden Region
- im Rat des OP nicht nur Diskussion von Prioritäten und entsprechenden Investitionen, sondern auch Diskussion von politischen Leitlinien für die Ausgestaltung der Kommunalpolitik; immer wieder genanntes Bsp.: Bau eines Mega-Supermarktes im Norden der Stadt – Argument der Schaffung von Arbeitsplätzen reichte nicht aus, weitere Bedingungen durch den Rat des OP formuliert → Bau eines Kindergartens, Auswahlrichtlinien für die Angestellten, Verkauf von lokalen Produkten. Beispiel wird noch einmal aufgegriffen.

→ Soziale Gerechtigkeit (als weitere grundlegende Idee des OP-Verfahrens):

- Verteilungsschlüssel → zur Verfügung stehende Gelder werden unter Berücksichtigung diverser Faktoren, z.B. Einwohnerzahl, Qualität der vorhandenen Infrastruktur sowie lokale Prioritätenlisten → Stadtteile mit qualitativ schlechterer Infrastruktur erhalten mehr Mittel als die mit besserer Infrastruktur

→ Kontrolle des Verfahrens:

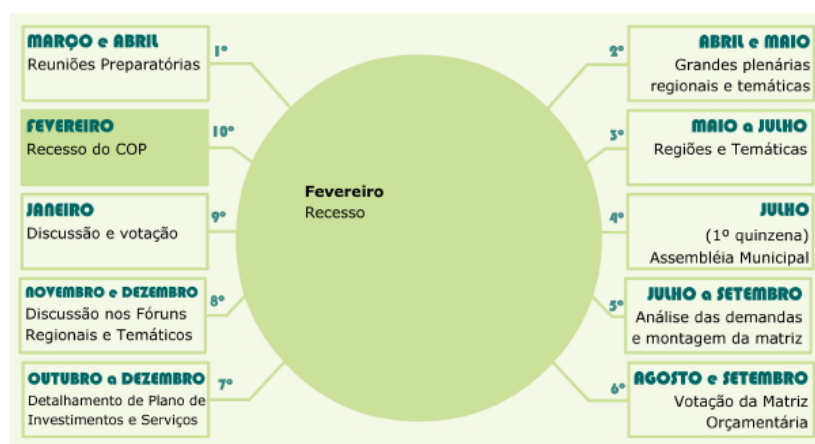
- durch Rat des OP, Mitglieder auf den Bürgerversammlungen vor Ort gewählt → Aufteilung der Ausgaben, soweit es Haushalt zulässt, nach zuvor benannten Prioritäten
- Erarbeitung und Diskussion des Investitions- und Dienstleistungsplanes
- Fachliche Schulung durch unabhängige NGOs
- Begleitende Tätigkeit: Vergabe öffentlicher Aufträge



c. Der jährliche Zyklus des OP

- März/April: vorbereitende Versammlungen → Rechenschaftsberichte, Vorstellung des Investitionsplanes, Vorstellung des Verfahrens des Bürgerhaushalts, erste Diskussion der thematischen Prioritäten, erste Vorschläge für thematische Prioritäten und Wünsche durch das Internet
- April/Mai: Große regionale Bürgerversammlungen und Themenversammlungen → Wahl der thematischen Prioritäten, Wahl der Vertreter für den OP-Rat (2 pro Region), Festlegung der Anzahl der Delegierten für die Delegiertenforen (je nach Anzahl der teilnehmenden Bürger)
- Zwischendurch: Nachbarschaftsversammlungen zur weiteren Diskussion
- Mai bis Juli: regionale Bürgerversammlungen und Themenversammlungen → Wahl der Delegierten zu den Delegiertenforen; Besuch der Lokalitäten, an denen Arbeiten vorgenommen oder Dienstleistungen erbracht werden sollen durch die Delegierten; Festlegung einer „hierarchisierten“ Liste von Arbeiten und Dienstleistungen entsprechend der zuvor gewählten Prioritäten; Beschlussfassung über Internet-Wünsche durch das Delegiertenforum
- Juli: Große Kommunale Versammlung → Neue Räte im OP-Rat werden ins Amt gesetzt; Einbringung der „hierarchisierten“ Listen zu Arbeiten und Dienstleistungen aus den Regionen; Raum für Diskussion zu allgemeinen Themen

- Juli bis September: Analyse und Entwurf → Regierung und Verwaltung analysieren die Wünsche unter haushaltstechnischen Gesichtspunkten; Entwurf einer „Haushaltsmatrix“ aus den regionalen Listen
- August/September: Abstimmung im OP-Rat → Diskussion und Abstimmung über die „Haushaltsmatrix“ und der Verteilung der Mittel zwischen den Regionen
- Oktober bis Dezember: Detailierung des Investitions- und Dienstleistungsplanes → Abschluss der Verteilung der Mittel zwischen den Regionen durch OP-Rat; Vorstellung des Investitions- und Dienstleistungsplanes in den Delegiertenforen, den sei bereits vorher zur Kenntnis erhalten haben; Koordinatoren des Geschäftsbereichs der kommunalen Regierung legen dar, welche Arbeiten und Dienstleistungen aufgrund technischer oder gesetzlicher Gründe nicht umgesetzt werden können; Stadtrat stimmt über Haushaltsplan ab.
- November/Dezember: Diskussion der Delegiertenforen zu Änderungen im Verfahren und zu Regeln, zu den generellen Kriterien und der Technik des Bürgerhaushalts
- Januar: Diskussion und Beschlussfassung zum Verfahren des Bürgerhaushalts
- Februar: Ende der Arbeit des OP-Rates





3. Ergebnisse und Veränderungen

(Feststellungen von Wissenschaftlern, NGOs, Weltbank, UN-Habitat und weiteren)

- Lebensstandard liegt nunmehr über dem Durchschnitt anderer brasilianischer Städte
- Anstieg der Beteiligung von Bürgern an den OP-Verfahren:

| | |
|------|--|
| 1990 | 976 |
| 1991 | 3.694 |
| 1995 | 11.821 |
| 1999 | 16.813 |
| 2003 | 23.520 |
| 2008 | neueste Meldungen: in einigen Regionen Anstieg um mehr als 100% in der Beteiligung |

- zählt man informelle Versammlungen und Nachbarschaftstreffen in den verschiedenen Viertel dazu, beteiligen sich um die 100.000 Personen
- einige statistische Daten: Anstieg des Beteiligung von Frauen von 46,8% im Jahr 1995 auf 57,3% im Jahr 2000;
- bis 2005 alle Bürgermeister Vertreter der PT, nunmehr einer der PMDB (Partei der Brasilianischen Demokratischen Bewegung) → dieser Partei werden die Eigenschaften „populistisch“ und „zentristisch“ zugeschrieben, durch die Etablierung des OP in Porto Alegre kann sich auch ein neuer Bürgermeister nicht dem OP mehr entziehen

Verbesserung der Infrastruktur

(dem Vorwurf von Ineffizienz und Ineffektivität entgegentretend)

- Umkehrung der Prioritäten → in marginalisierten Vierteln wurde medizinische Grundversorgung eingerichtet, Anschlüsse ans Trink- und Abwassernetz sehr stark ausgeweitet (46% im Jahr 1989, 84% im Jahr 1999)
- Bestand von Schulen und Kindergärten ausgeweitet → 1985: 13 kommunale Schulen mit 13.357 Schülern, 1999: 89 Schulen mit 51.476 Schülern
- Vorwiegende thematische Prioritäten:

| | |
|------------------|--|
| 1990 bis 2001 | Vor allem Grundsanierung und Befestigung von Straßen und Wegen |
| Ab 2000 bis 2004 | Wohnen, Bildung, z.T. Soziales |
| 2005 | Wohnen, Bildung, Soziale Unterstützung |
| 2006 | Wohnen, Bildung, Gesundheit |
| 2007 | Wohnen, Bildung, Soziale Unterstützung |

- Nach den Pressemitteilungen zeichnet sich derzeit ab, dass in den Regionen vor allem das Thema Bildung in 2008 wieder eine gewichtige Rolle spielen wird

Ideelle Effekte

- Durch stärkere Transparenz auch Akzeptanz der Verteilungsentscheidung (z.B. hinsichtlich der stärkeren Förderung ärmerer Quartiere)
- Verstärktes Interesse der Bevölkerung an der langfristigen Entwicklung der Kommune
- Bisher nicht an den Entscheidungsprozessen beteiligte Bürgergruppen beteiligen sich stärker, z.B. ärmere Bevölkerungsschichten (Hintergrund: Kosten für Partizipation sind für ärmere Bevölkerungsschichten vergleichsweise höher; Bürgerbegehren und Bürgerentscheide werden eher durch Mittelschicht und höhere Schichten wahrgenommen, stärkere Information, welche Möglichkeiten Partizipation bieten kann → Wunsch nach relevanter Verbesserung der Lebensqualität und –bedingungen)

- Stärkung der Zivilgesellschaft → Zusammenschließen der Bürger zu Initiativen um Vorschläge erfolgreich zu vertreten; Lobbyismus oder Klientelismus ??? → Aufnahme der demokratischen Regeln des OP-Verfahrens in die neuen Organisationen und Initiativen
- 98% der Bevölkerung schätzt die Regierung als nicht korrupt ein
- Weitere Effekte: Beispiel des Mega-Supermarktes im dichtbesiedelten Norden der Stadt:

Supermarktkette lockte mit niedrigen Preisen und Arbeitsplätzen → Bedenken in der Bevölkerung: Einzelhandel befürchtete Wegbleiben von Kunden, andere hofften vom Kundenstrom zu profitieren, Angst vor Verlust von Arbeitsplätzen in kleinen Läden; Bedenken im Rat des OP: Auswirkungen auf die Umwelt?, sozio-ökonomische Aspekte? Wie viele Arbeitsplätze entstehen, wie viele werden vernichtet? Beschäftigung älterer Menschen?

Studie über Auswirkungen des Supermarktes: diskutiert im Rahmen des „Forums für Unternehmen“ → Bedingungen für das Investitionsprojekt formuliert und durch Supermarktkette akzeptiert:

- für rund 500 Angestellte muss Kindergarten gebaut werden;
- weiterer Kindergarten für 60 Kinder aus der Umgebung gebaut und eingerichtet, anschließend durch Stadt verwaltet;
- 10% der Belegschaft muss älter als 30 Jahre sein [*in Brasilien für die Belegschaft in Supermärkten vergleichsweise alt*];
- Einstellung auch von dunkelhäutigen BrasilianerInnen [*latenter Rassismus in Brasilien, eine einheimische Kette hatte sich geweigert dunkelhäutige BrasilianerInnen einzustellen*]
- Bereitstellung von Verkaufsflächen für lokale Produkte
- Abfälle müssen zu Kooperativen in Selbstverwaltung gebracht werden
- Anzahl der angeschlossenen Serviceläden, wie Post, Reinigung etc., wurde erhöht

4. Allgemeine Betrachtungen zu partizipativen Haushalten in Deutschland

- Nunmehr die Idee des Partizipativen Haushalts in der gesamten Welt aufgegriffen: Belém und Belo Horizonte (Brasilien), Toronto (Canada), Christchurch (Neuseeland) und in Europa (Spanien, Frankreich, Italien und Deutschland)
- Kontext, in dem sich der Bürgerhaushalt in Porto Alegre entwickelte ein wesentlich anderer als in Westeuropa
- Ausgangssituation in Deutschland eine andere, Motivation ist selten die Armut bzw. das Einkommensgefälle in einer Stadt, dennoch aber der Anspruch an Transparenz bzw. die Forderung nach Umverteilung
- Stichwort: „...*Politik und Verwaltung [müssen] sich verpflichten, das Votum der BürgerInnen zu achten...*“ → Wandel der politischen Kultur, hierfür ist die Verpflichtung zur Rechenschaftslegung nicht ganz unmaßgeblich

Wirkungen und Grenzen

- Effekte hängen maßgeblich von dem jeweiligen angewandten Modell ab – Genaueres zu den Modellen → Forschungsprojekt „Europäische Bürgerhaushalte“: in Deutschland vor allem das Modell „Konsultation öffentlicher Finanzen“ vorhanden (eine Ausnahme ist Berlin Lichtenberg) → Ergebnisse der Diskussion werden durch Verwaltung nicht durch Bürger zusammen getragen; keine Abstimmung oder Hierarchisierung – „selektives Zuhören“: es werden nur Vorschläge umgesetzt, die sich im Einklang mit den eigenen Interessen befinden; z.T. Zufallsauswahl der BürgerInnen
- Lokaler Kontext und politischer Wille der Verantwortlichen bzw. das politische Umfeld und Mehrheitsverhältnisse spielen eine maßgebliche Rolle; Bsp.: Vergleich Berlin Lichtenberg und Berlin Treptow-Köpenick; insbesondere aus dem linken Spektrum Forderung nach Abstimmung über Prioritäten und stärkerer Rechenschaftslegung

- Viele Kommunen befinden sich ebenfalls Finanzkrisen → keine Möglichkeit der Geldverteilung, aber Möglichkeit der Umverteilung
- In Deutschland häufig Verbindung mit Verwaltungsmodernisierung → Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen durch Anregungen, Beschleunigung verwaltungsinterner Abläufe, bessere Zusammenarbeit von Fachbereichen
- Verbindung Bürgerhaushalt ↔ Forderung nach mehr Transparenz → Wandel der politischen Kultur
- Für eine effektive Kontrolle der Finanzen wäre auch Schulung der Bürgerinnen und Bürger notwendig → geschieht z.T. in Berlin Lichtenberg
- Wissen über die kommunalen Finanzen hat sich dort verbessert, wo die Medienarbeit gut funktioniert
- Z.T. bessere Kommunikation zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft und Bürgerschaft, wo vorher keine bestand

Beispiele in Deutschland

- Großes Augenmerk wird auf Großstädte gelegt
- 1. „Großstadt“, die in Deutschland einen Bürgerhaushalt eingeführt hat, war der Berliner Bezirk Lichtenberg → findet nunmehr auch weltweit Beachtung
- weitere folgten: Potsdam, Köln
- darüber hinaus weitere Versuche von Haushaltsverfahren mit partizipativen Elementen: Berlin Treptow-Köpenick

Quellen des Vortrages:

- » Offizielle Internetseite zum Orçamento participativo, Prefeitura de Porto Alegre:
<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>
- » Internetseiten der NGO CIDADE zum Orçamento participativo in Porto Alegre:
<http://www.ongcidade.org/site/php/op/op.php>
- » Internetseite der Universität von British Columbia: *Orçamento participativo: The remarkable experience of direct democracy in Brazilian town*: <http://www.chs.ubc.ca/participatory/docs/op.pdf>
- » Carsten Herzberg, Anja Röcke, Yves Sintomer, „Von Porto Alegre nach Europa. Möglichkeiten und Grenzen des Bürgerhaushalts“, Berlin.:
http://www.buergerhaushalt-europa.de/documents/Artikel_von_Porto_Alegre_nach_Potsdam21.pdf
- » „Vom Süden lernen – Porto Alegres Beteiligungshaushalt wird zum Modell für direkte Demokratie“, Servicestelle Kommunen der Einen Welt, DGB-Bildungswerk, Miserior; Bonn, 2002.
- » Petra Brangsch und Dr. Lutz Brangsch „Weshalb? Wieso? Warum? – Argumente für den Bürgerhaushalt“, Berlin, 2006.
- » Bilder: Offizielle Internetseite zum Orçamento participativo, Prefeitura de Porto Alegre:
<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>
- » Bilder: Internetseiten der NGO CIDADE zum Orçamento participativo in Porto Alegre
<http://www.ongcidade.org/site/php/op/op.php>

Weitere Seiten im Internet zur Vertiefung:

- » Der Bürgerhaushalt im europäischen Vergleich — Projekt des Centre Marc Bloch, Humboldt-Universität von Berlin: www.buergerhaushalt-europa.de
- » Bundesweite Plattform der Bundeszentrale für politische Bildung und der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Inwent GmbH): www.buergerhaushalt.org

» Bundeszentrale für politische Bildung – „Bürgerhaushalt in Großstädten“ - Dokumentation des Workshops "Bürgerhaushalt für Berliner Bezirke: Lesbar, verständlich, für und mit Bürgerinnen und Bürger", 2004:

http://www.bpb.de/veranstaltungen/VP1J4W,0,0,B%FCrgerhaushalt_in_Gro%DFst%E4dten.html

» Literaturliste des Projektes „*Participatory Budgeting*“ des Centre for Human Settlements der Universität von British Columbia, Kanada:

<http://www.chs.ubc.ca/participatory/resources.htm>

» Umfangreiche Sammlung von Informationen aus Deutschland „BürgerInnen und Haushalt“ im Rahmen des Projekts der RLS „Demokratie im öffentlichen Haushalt“ auf der Internetseite von Petra Brangsch und Lutz Brangsch: <http://www.brangsch.de/partizipation/haushalt.htm>

Ausgewählte Städte in Deutschland:

Berlin Lichtenberg: <http://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/index.php>

Emsdetten: <http://www.emsdetten.de/>

Köln: <https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/>

Potsdam: <http://www.potsdam.de/cms/ziel/550063/DE>

Literatur zur weiteren Vertiefung:

» Petra Brangsch, Lutz Brangsch: Haushalt, Haushaltspolitik und Demokratie. RLS Manuskripte 54. Berlin 2005



Rosa-Luxemburg-Stiftung

Kommunalakademie

Rosa-Luxemburg-Stiftung

Kommunalakademie

Franz-Mehring-Platz 1

10243 Berlin

Katharina Weise

Referentin Kommunalpolitische Bildung

weise@rosalux.de

+49 (0)30 44310 470

www.kommunalakademie.rosalux.de

