

UBIRATÁN DE SOUZA

# Die Partizipative Haushaltsführung im Bundesstaat Rio Grande do Sul (Brasilien)

Seit mehr als zehn Jahren zieht das Thema »Mitbestimmung bei der Amtsführung« die Aufmerksamkeit von Zivilgesellschaft, Regierungskreisen und akademischer Welt auf sich. Die Partizipative Haushaltsführung hat sich zu einem revolutionären Projekt entwickelt. Aus diesem Grund erweckt sie das Interesse derjenigen, die für die Demokratisierung der Macht eintreten, und trifft zugleich auf Widerstand bei denen, die eine auf wenige Mandatsträger konzentrierte Amtsführung favorisieren.

Die Partizipative Haushaltsführung ist ein Verfahren der direkten, freiwilligen und universellen Demokratie, bei dem die Bevölkerung über den öffentlichen Haushalt und die öffentliche Politik diskutieren und entscheiden kann. Die Beteiligung der Bürger beschränkt sich nicht auf den Akt der Wahl der Exekutive und des Parlaments, sondern geht viel weiter, da über die öffentliche Amtsführung mitentschieden und diese kontrolliert wird. Der einzelne Bürger ist somit nicht mehr nur ein Handlanger der traditionellen Politik, an der er nur einmal alle vier Jahre durch die Abgabe seiner Stimme teilnimmt. Er wird vielmehr zu einem permanenten Protagonisten an der öffentlichen Amtsführung.

Die Partizipative Haushaltsführung vereint die direkte Demokratie mit der repräsentativen Demokratie. Dies ist eine der größten Errungenschaften der Menschheit, die bewahrt und qualifiziert werden muß. Die repräsentative Demokratie ist notwendig, jedoch reicht sie nicht aus, um den Prozeß der Vertiefung der Demokratie innerhalb der menschlichen Gesellschaft voranzubringen. Mehr denn je ist es notwendig, sie mit den verschiedensten Formen der direkten Demokratie zu verbinden, bei denen der Bürger nicht nur an der öffentlichen Amtsführung teilnehmen, sondern auch den Staat mit kontrollieren kann. Die Partizipative Haushaltsführung von Porto Alegre und im Bundesstaat Rio Grande do Sul sind konkrete Beispiele der direkten Demokratie.

## *Ein anderes Verhältnis zum Staat*

Nach dem Fall der Berliner Mauer wurde offensichtlich, daß die Mauer in zwei Richtungen gleichzeitig gefallen ist: nach Osten und nach Westen. Wir befinden uns in einer Krise der fiskalischen und politischen Legitimität des heutigen Staates. Der liberale bürgerliche Staat in seinem aktuellen neoliberalen Zustand hat den Prozeß der sozialen Ausgrenzung und der Konzentrierung menschlicher Ansiedlungen auf die urbanen Zentren vorangetrieben, womit das

Ubiratán de Souza – Dr., Ökonom, 1999-2002 Sekretär des Kabinetts für Haushalt und Finanzen im brasilianischen Bundesstaat Rio Grande do Sul. Der hier abgedruckte Text folgt mit leichten Kürzungen einem Vortrag, den der Autor auf der Konferenz der Rosa-Luxemburg-Stiftung und des Vereins Helle Panke zur Förderung von Politik, Bildung und Kultur e.V. »Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit im 21. Jahrhundert«, die vom 15. bis 17. 11. 2002 in Berlin stattfand, gehalten hat.

»Nachhaltigkeit ist mehr als umweltschonende Entwicklung. Von diesem Grundsatz ausgehend, wurden im Rahmen der Konferenz »Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit im 21. Jahrhundert«, die vom 15. bis 17. November 2002 in Berlin stattfand, auch Fragen diskutiert, die meist nicht sofort mit dem Thema Nachhaltigkeit in Verbindung gebracht werden. Die hier dokumentierten Beiträge aus Brasilien beschäftigen sich mit solchen Fragen. ... Es geht ... also in erster Linie um Nachhaltigkeit in ihrer sozialen Dimension. Es geht darum, wie ein durch soziale Stabilität und Solidarität geprägtes Denken und Handeln befördert werden kann – und welche Anforderungen daraus an die Politik und an die Politikerinnen und Politiker erwachsen.«

Lutz Brangsch, Leiter des Bereiches Politische Bildung der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin, im Entwurf eines Vorwortes für einen dann allerdings unrealisiert gebliebenen Sammelband zur genannten Konferenz vom November 2002.

Scheitern der sogenannten Kompensationspolitik zur Lösung der Probleme der kapitalistischen Gesellschaft deutlich geworden ist. Der Kampf gegen soziale Ausgrenzung erfordert eine öffentliche Politik, die die gerechte Verteilung von Mitteln und Macht auf Städte und auf Länder fördert, indem sie die Formen der direkten Teilnahme der Bevölkerung an der öffentlichen Amtsführung konkret umsetzt. Die Partizipative Haushaltsführung gibt Antworten auf die Herausforderungen der heutigen Zeit und vor allem auf die Legitimitätskrise des heutigen Staates. Sie weist außerdem auf moderne Art und Weise auch den Weg für eine Überwindung der Krise des vergangenen bürokratischen Sozialismus, indem sie kreative und originelle Antworten auf die wichtige politische Frage nach den Gründen des Verfalls und des Zusammenbruchs in Osteuropa, also nach der autokratischen Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft, gibt.

Bei der direkten Demokratie der Partizipativen Haushaltsführung ist es wichtig, daß die Bevölkerung sich auf eine freie und universelle Weise auf öffentlichen Versammlungen beteiligt. Jedem Bürger, unabhängig von seiner Partei-, Verbands- oder Religionszugehörigkeit, ist die Teilnahme an diesem Prozeß garantiert. Das heißt: Niemand hat Privilegien oder einen festen Platz innerhalb der Formen der delegierten Vertretung. Es ist dieses universelle Prinzip, das bei der 13jährigen Erfahrung mit der Partizipativen Haushaltsführung in Porto Alegre und während der 3jährigen im Bundesstaat Rio Grande do Sul dafür gesorgt hat, daß der Prozeß nicht von bestimmten Verbänden für Parteiinteressen vereinnahmt oder von ihnen dominiert werden konnte, so daß die Gesellschaft ihrem Willen auf pluralistische und universelle Weise Ausdruck verleihen konnte.

Diese Form der universellen Beteiligung hat ermöglicht, daß Bürger, die keinerlei Verbindung zu irgendeiner Organisation hatten, dazu angeregt wurden, an den Versammlungen teilzunehmen und dort ihre Forderungen auszusprechen. Das kollektive Zusammenleben innerhalb der Partizipativen Haushaltsführung hat dazu geführt, daß diese Bürger andere Formen der Organisation innerhalb ihrer Gemeinschaft gesucht und somit den Prozeß der Bürgerorganisation gestärkt haben. Auf der anderen Seite können diejenigen, die schon in Institutionen, Verbänden oder Bürgerbewegungen organisiert sind, ihre soziale Basis für die universelle Teilnahme an der Partizipativen Haushaltsführung mobilisieren, auf eine Berücksichtigung ihrer Prioritäten hinwirken und somit ihre Organisation noch weiter stärken. Verlierer bei der universellen Mitbestimmung sind die »Pseudoführer« und »Geisterorganisationen«, die von sich behaupten, Tausende von Menschen zu vertreten, jedoch nicht einmal ihre eigene Führung zu mobilisieren vermögen, Prioritäten zu setzen und Abgeordnete zu wählen.

Die grundlegende Frage der Partizipativen Haushaltsführung ist die Diskussion über den gesamten Haushalt sowie über die öffentliche Politik. Die Bevölkerung darf in ihrer Fähigkeit zur Amtsführung nicht unterschätzt werden, indem ihr nur ein Teil des Haushalts zur Diskussion und Entscheidung vorgelegt wird. Es ist notwendig, den gesamten Haushalt offen zu legen, die Personalausgaben, die Verschuldung der öffentlichen Haushalte, notwendige Dienstlei-

stungen, Investitionen und Aktivitäten innerhalb der Hauptgeschäftstätigkeit, Entwicklungsprojekte ebenso wie die finanziellen Ressourcen, die außerhalb des Haushalts seitens der Bank des Bundesstaates zur Verfügung gestellt werden. Auf diese Weise wird die Bevölkerung immer vertrauter mit den Ausgaben und der öffentlichen Politik und sie schafft damit zugleich die Voraussetzung für ihre effektive Teilnahme an der gesamten öffentlichen Amtsführung. Das kann natürlich nur gelingen, wenn die Regierung der Bevölkerung alle Daten zu Ausgaben und Einnahmen vollständig zugänglich macht und Fachbegriffe erläutert. In Porto Alegre zum Beispiel hat die Partizipative Haushaltsführung Mechanismen zur Kontrolle der Gehaltszahlungen geschaffen, indem eine aus der Regierung, dem Rat der Partizipativen Haushaltsführung und der Kreisebene der Dienstleistungsgewerkschaft bestehende Kommission einberufen wurde, die über die Personalaufstockung im Bereich der öffentlichen Ämter diskutiert und entschieden und somit eine interne und externe Kontrolle über den politischen Aufstieg einzelner Personen ausgeübt hat. Es wurde außerdem ein Bewußtsein dafür entwickelt, daß die Investitionen in sozialen Bereichen wie Bildung und Gesundheit zu neuen Kosten für Personal und Dienstleistungen führen, die bei einem Anstieg der öffentlichen Einnahmen auf gerechte Weise finanziell berücksichtigt werden müssen.

#### *Politischer Wille und Autonomie*

Der öffentliche Haushalt ist in Art. 165 Absatz III der brasilianischen Verfassung und in Art. 149 Absatz III der Verfassung der einzelnen Bundesstaaten sowie in Gesetzen zu Staatsorganen auf kommunaler Ebene verankert. Von Bedeutung für die Partizipative Haushaltsführung sind außerdem selbstverständlich auch Art. 1 der Verfassung mit seinem Grundsatz, wonach alle Macht vom Volke ausgeht, Art. 5 Absatz XVI, mit dem das Versammlungsrecht festgeschrieben ist, sowie Art. 5 Absatz XXXIV, der das Recht des einzelnen auf das Einbringen von Petitionen bei Behörden sowie die Auskunftspflicht der Behörden in Angelegenheiten persönlichen Interesses der oder des Anfragenden sichert. Außerdem legt das neue Gesetz zur Offenlegungspflicht vom Mai 2000 in Art. 48 fest, daß Transparenz gewährleistet werden muß – und zwar unter anderem mit der Durchführung von öffentlichen Anhörungen, auf denen Pläne und Gesetze zu Haushaltsleitlinien sowie der Haushalt selbst ausgearbeitet und diskutiert werden.

Damit ist klar, daß für die Partizipative Haushaltsführung kein spezielles Gesetz erforderlich ist, sondern lediglich der politische Wille der gewählten Regierungsvertreter zur repräsentativen Demokratie. Die gewählten Regierungsvertreter behalten das Recht, den Haushaltsantrag auszuarbeiten und ihn dann an die Legislative zu schicken, damit diese ihn als Gesetz verabschiedet. Die repräsentative Demokratie bleibt bei der direkten Demokratie der Partizipativen Haushaltsführung also nicht außen vor, sondern wird sogar noch aufgewertet. Das Parlament hat weiterhin alle konstitutionellen Vorrechte der Analyse von und der Abstimmung über Vorlagen zum Haushaltsgesetz.

Die Partizipative Haushaltsführung sollte durch Regulierungen, Verteilungskriterien und Planungsmethodik gekennzeichnet sein. Je-

»Die Autoren können sich ... auf eine intensive Diskussion dieser Fragen in Lateinamerika stützen. So charakterisiert Leonardo Avritzer die Spezifik dieser Debatte in dieser Region dahingehend, daß in ihr die Fixierung auf die ›Wahl-Demokratie‹ und einen daraus resultierenden ›democratic elitism‹ aufgelöst und ein breiterer Blick auf die Eröffnung von Räumen politischen Handelns eröffnet wird, als es in der tradierten Diskussion bisher üblich war (vgl. Avritzer, Leonardo: *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton and Oxford 2002, p. 3). Es geht also nicht (nur) um die Korrektur von Fehlentwicklungen in den klassischen demokratischen Institutionen, sondern um ein eigenes Verständnis von Demokratie, das stark durch die Stärkung direkt-demokratischer Elemente geprägt ist. Damit wird jedoch die Demokratie-Debatte aus ihrer Erstarrung in Institutionen-Fragen gelöst und erhält wieder unmittelbar politischen Charakter. Die Frage nach Interessen und den Wegen ihrer Durchsetzung in Staat und Gesellschaft rückt gegenüber dem diese Zusammenhänge oft eher verdeckenden Parteiengeplänkel in den Vordergrund und zunehmend in das Licht der Öffentlichkeit.«  
Lutz Brangsch, a. a. O.

»Die vorgestellten Veränderungen in den staatlichen Institutionen sind so nicht der Endpunkt der Bemühungen. Der Partizipative Haushalt in Porto Alegre ist nicht Selbstzweck – er ist ein Mittel, um Menschen die Möglichkeit zu geben, sich mit ihren Lebensverhältnissen auseinander zu setzen, sich Gedanken über Ursachen ihrer Lebensumstände zu machen und schließlich eigene Lösungswege für die großen wie für die kleinen Probleme zu finden. Es ist ein primär politisch-kulturelles Projekt, kein finanztechnisches. Diese kulturelle Dimension ist es, die den hier dargelegten Erfahrungen aus Brasilien das Besondere gibt. Dies wird meist unterschätzt.«

Lutz Brangsch, a. a. O.

doch sollten diese Regeln selbständig von den Gemeinden erarbeitet werden und einen Sozialvertrag zwischen Regierung und Gesellschaft bilden. Die Partizipative Haushaltsführung ist kein fertiges, perfektes und nicht mehr zu diskutierendes Werk. Das wäre auch gar nicht möglich, denn die Behauptung von Perfektion wäre ein Ausdruck von Autoritarismus und käme einer Verneinung des dialektischen Prozesses der konstanten Veränderung und Überwindung des Alten durch das Neue gleich. Mit solchem Verständnis sollten Regierung und Gesellschaft jedes Jahr die Regelung und das Verfahren der Partizipativen Haushaltsführung einer kritischen Bewertung unterziehen; und der Rat der Partizipativen Haushaltsführung sollte dann unabhängig und selbstreglementiert, ohne Bevormundung durch Exekutive und Legislative, diskutieren und entscheiden, welche Veränderungen vorzunehmen sind.

Das Prinzip Selbstreglementierung, das bei der Partizipativen Haushaltsführung in Porto Alegre und im Bundesstaat Rio Grande do Sul angewendet wird, hat zu einer konstanten Modernisierung der demokratischen Mechanismen und der Mechanismen zur partizipativen Planung geführt.

Damit die Partizipative Haushaltsführung ein effektiver und ernsthafter Prozeß der Bürgerbeteiligung wird und nicht nur beratende Funktion hat, ist es notwendig, daß die von Bevölkerung und Regierung getroffenen Entscheidungen dokumentiert und veröffentlicht werden. Bei dem in Rio Grande do Sul laufenden Projekt besteht dieses Dokument aus den Planungsmaterialien auf dem Gebiet der Investitionen und Dienstleistungen. Damit wird ermöglicht, daß die Bevölkerung die Ausführung von beschlossenen Arbeiten und Dienstleistungen begleiten und überwachen kann. Die Regierung muß jährlich Rechenschaft ablegen, womit eine effektive gesellschaftliche Kontrolle über die Staatsführung garantiert wird.

#### *Herausbildung eines freiheitlichen Bürgerbewußtseins*

Das Verfahren der Partizipativen Haushaltsführung hat die Herausbildung eines freiheitlichen Bürgerbewußtseins befördert. Dieses Bewußtsein ist nicht das Ergebnis eines geplanten und dogmatischen Verfahrens, das direkt von einer Elite gelenkt und durch die Medien verbreitet worden ist, sondern es hat seinen Ursprung in der Entdeckung der Kraft der kollektiven Praxis durch die Bürger. Dabei ist die Solidarität jener Leitfaden, durch den das soziale Bewußtsein in jedem Bürger wachgerufen wird. Dieses Bewußtsein erweckt in den Menschen auch das Bewußtsein für ihre Rechte als Bürger, denn sie haben das Recht auf Bildung, Gesundheit, die Verbesserung ihrer Lebensqualität und andere Rechte, die nicht im Bereich des öffentlichen Haushaltes liegen, die jedoch von dem allgemeinen Kampf der Bevölkerung für die Umstrukturierung der Wirtschaft und der Gesellschaft abhängen. Dieses Bürgerbewußtsein hat auch zur Solidarität der Mehrheiten in bezug auf die Anerkennung und Gewährleistung der Rechte von Minderheiten geführt.

Ein anderer wichtiger Faktor der psychosozialen Auswirkungen ist die öffentliche Anerkennung des einzelnen Bürgers durch seine Gemeinschaft innerhalb der Partizipativen Haushaltsführung, die wiederum zu einer Stärkung seines Selbstbewußtseins führt.

### *Demokratisierung der sozialen Beziehungen*

Die Erfahrung der Partizipativen Haushaltsführung spielt eine strategische Rolle bei der Demokratisierung der vielfältigen sozialen Wechselbeziehungen – nicht nur zwischen dem einzelnen und den Behörden selbst, sondern auch zwischen dem einzelnen und den Institutionen, den Gewerkschaften, den politischen Parteien und zwischen all diesen Gremien untereinander.

Anders als bei der Partizipativen Haushaltsführung in Porto Alegre, wo es um die direkte Verbindung zwischen der Stadtregierung und der Bevölkerung geht, gibt es im Bundesstaat Rio Grande do Sul für die öffentliche Staatsmacht außer der Bevölkerung noch ein anderes politisches Subjekt: die Verwaltungen und Parlamente auf kommunaler Ebene.

In diesem Sinne hat sich ein Raum zur Qualifizierung der Beziehungen zwischen Bundesstaatsregierung und den Präfekturen mit Beteiligung und Kontrolle durch die Bevölkerung geöffnet. Die freiwillig von der Regierung auf bundesstaatlicher Ebene bereitgestellten Haushaltsmittel für die politische Zusammenarbeit mit kommunalen Regierungen werden unter Einbeziehung der von der Partizipativen Haushaltsführung in Rio Grande do Sul aufgestellten Prioritäten und von objektiven Kriterien der regionalen Verteilung beleuchtet. Den kommunalen Räten – zum Beispiel für Gesundheit, Sozialhilfe, Landwirtschaft, Wohnungsbau – kommt somit zusammen mit den kommunalen Abgeordneten der Partizipativen Haushaltsführung eine entscheidende Rolle zu. Und zwar nicht nur bei der Ausarbeitung des Haushalts, sondern vor allem bei seiner Durchführung, indem sie sowohl die direkt vom Staat als auch die in Zusammenarbeit mit den Kommunen durchgeführten Investitionen überprüfen. Die traditionellen und lobbyorientierten politischen Beziehungen weichen somit auf allen Ebenen einer neuen Form der öffentlichen Amtsführung unter sozialer Kontrolle, wodurch der föderative Pakt zwischen Staat und Kommunen qualifiziert wird.

### *Widerstände*

Der Aufbau der Partizipativen Haushaltsführung auf bundesstaatlicher Ebene hat zu neuen Herausforderungen und Lehren bei der Bürgerbeteiligung und der demokratischen Planung innerhalb der öffentlichen Amtsführung geführt.

Politikern mit traditionellem Politikverständnis ging und geht es noch immer darum, mit allen Mitteln die Umsetzung der Partizipativen Haushaltsführung zu verhindern – ob auf juristischem Wege oder durch politische Aktionen mit populistischem Charakter.

Das Projekt der Partizipativen Haushaltsführung auf Bundesstaatsebene hat die politische Rechte und die Lobbypolitiker erschreckt, die nicht bereit sind, politische Macht zu verlieren und die Veränderungen der politischen Kultur innerhalb der Gesellschaft, die eine Folge dieses Prozesses sind, zu akzeptieren.

Viele Kritiker meinen, das Projekt der Partizipativen Haushaltsführung sei nur auf kommunaler Ebene möglich und könne nicht auf Bundesstaats- oder gar Bundesebene angewandt werden, da diese sowohl in wirtschaftlicher als auch in politischer Hinsicht viel kom-

»Wenn den Exponenten dieser Politik unterstellt wird, sie würden mit dem Partizipativen Haushalt die Menschen für dumm verkaufen, weil sie die Illusion nähren, im kapitalistischen System ließen sich grundlegende Machtverhältnisse allein durch Umverteilung lösen; oder, daß sie mit ihren Bemühungen nur die Menschen von den wirklich wichtigen Auseinandersetzungen in Grundfragen ablenken würden, wird allerdings auch der Ansatz überfordert. Im Rahmen des von den Autoren vorgestellten Konzeptes wird ein Baustein für die Gestaltung von Gesellschaft geschaffen, vor allem aber ein neuer Raum für die Auseinandersetzungen um die Zukunft eröffnet – nicht mehr und nicht weniger. Die hier dargelegten Vorstellungen ersetzen nicht weitergehende politische Projekte, sie stellen sie jedoch in einen neuen Kontext, eröffnen neue Bündnisoptionen und die Möglichkeit der Nutzung neuer Formen. Sie verändern wichtige Rahmenbedingungen für politisches Handeln, vor allem der bisher diskriminierten und marginalisierten Gruppen.«  
Lutz Brangsch, a. a. O.

»Ist Selbstveränderung nicht selbstverständliches Element der dargestellten Prozesse, werden sie sich erschöpfen und tatsächlich nichts anderes als ein weiteres Instrument von Klientelpolitik werden. Dieser Gefahr ist man sich in Porto Alegre durchaus bewußt. Sergio Baierle, der bereits seit vielen Jahren den Partizipativen Haushalt in Porto Alegre analytisch begleitet, spricht in diesem Zusammenhang davon, daß sich der Partizipative Haushalt dort genau aus diesem Grunde an einem Scheideweg befinde (Baierle, Sergio: *The Porto Alegre Thermidor? Brazil's Participatory Budget at the Crossroad*, in: *Socialist Register 2003*, p. 305 ff.) Daher beschreiben die Autoren ihre Erfahrungen auch als offene Lernprozesse. Diese Lernprozesse betreffen die Parteien und Organisationen, aber auch die »einfachen Menschen«, diejenigen, die an demokratischen Prozessen unmittelbar teilnehmen. Demokratie setzt auch Lernen voraus.«  
Lutz Brangsch, a. a. O.

plexer seien. Unsere Erfahrung in Rio Grande do Sul beweist das Gegenteil.

Selbst bei der schwierigen, von der vorhergegangenen Regierung übernommenen finanziellen Situation ist die Kraft der Partizipativen Haushaltsführung auf bundesstaatlicher Ebene viel größer als auf kommunaler Ebene. Die Größenordnung der Haushalts- und anderweitiger Ressourcen, die durch eine Politik der finanziellen Gesundung des Bundesstaates potenziert werden können, eröffnet mittelfristig die Möglichkeit, beträchtliche materielle Ergebnisse in der Politik, im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen und bei Projekten zur Arbeits- und Einkommensbeschaffung zu erzielen.

Die Partizipative Haushaltsführung im Bundesstaat hat einen Prozeß der Radikalisierung der Demokratie ausgelöst, der Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen der Gesellschaft und allen öffentlichen Bereichen des Staates haben wird. Je mehr die Bevölkerung über den Haushalt des Bundesstaates diskutiert, desto stärker wird auch die Diskussion der kommunalen Haushalte angeregt. Die Haushaltsdebatte des Bundesstaates in der legislativen Phase durch öffentliche Anhörungen der Planungs- und Finanzkommission ist ein Beweis dafür.

Dabei muß immer wieder unterstrichen werden: Die Partizipative Haushaltsführung im Bundesstaat befindet sich erst in ihrem Anfangsstadium. Ihre Realisierung verläuft nicht linear, sondern sie bringt viele Auseinandersetzungen und Kämpfe mit sich – Kämpfe, bei denen die Regierung und die verschiedenen Bereiche der Gesellschaft die Fähigkeit ausprägen müssen, Verbündete innerhalb der gesamten Gesellschaft zu finden, denn nur dann wird es möglich sein, die reichen und vielfältigen Erfahrungen der Bürgerbeteiligung und der Entwicklungsprojekte für Rio Grande do Sul zu akkumulieren.

An der Umsetzung der Partizipativen Haushaltsführung des Bundesstaates für das Jahr 2000 nahmen an den öffentlichen Versammlungen in den Kommunen direkt und freiwillig nicht weniger als 190 000 Menschen teil. Sie debattierten, machten Vorschläge, stimmten ab und entschieden somit über die Prioritäten im Bereich der Investitionen, der öffentlichen Dienstleistungen und der Entwicklungsprojekte für den Bundesstaat. Priorität haben diesen Entscheidungen zufolge Landwirtschaft, Bildung, Gesundheit sowie die Arbeits- und Einkommensbeschaffung.

Der Bundesstaat wurde in 22 Regionen aufgeteilt, die mit denen der Regionalen Entwicklungsräte (*Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES*) identisch sind. Diese regionalen Räte waren 1994 kraft Gesetz auf bundesstaatlicher Ebene mit dem Ziel einberufen worden, durch repräsentative Institutionen die Beteiligung der Gesellschaft an der Planung der regionalen Entwicklung zu fördern. Auf dieser regionalen Basis wurde nun also die Bevölkerung dazu aufgerufen, Prioritäten für Arbeiten sowie für öffentliche Dienstleistungen und Programme in den Bereichen Landwirtschaft, Sozialhilfe, Kultur, Bildung, Stromversorgung, Arbeit und Einkommen, Wohnungsbau, Kanalisation, Gesundheit, Sicherheit, Öffentlicher Personenverkehr und Asphaltierung von Straßen zu diskutieren und festzulegen.

*Öffentliche Versammlungen auf kommunaler und regionaler Ebene*

In den Monaten März bis Juni 1999 wurden drei öffentliche Versammlungen auf kommunaler Ebene in den 467 Kommunen des Bundesstaates und in weiteren sich in der Emanzipierungsphase befindenden Kommunen abgehalten, wo die Bürger diskutieren, Vorschläge machen und über Programme jeder einzelnen Kommune im Kontext ihrer Region abstimmen konnten. Außerdem wurden Abgeordnete gewählt, die die Kommunen bei den Regionalen Vollversammlungen vertreten. Um ein demokratisches Vorgehen zu sichern, wurden Wahlscheine und ein transportables Computersystem genutzt, mit dessen Hilfe die Wahl- und Abstimmungsergebnisse schnell und zuverlässig ermittelt werden konnten.

In manchen Kommunen wurden in Abhängigkeit von Einwohnerzahl und geographischer Lage mehrere Versammlungen einberufen, so daß die Zahl der kommunalen Versammlungen im gesamten Bundesstaat am Ende 622 betrug.

Bei der vorher abgestimmten Planungsmethodik wurden als Ergebnis jeder dieser Versammlungen drei Punkte für das als am wichtigsten befundene Thema, zwei Punkte für das zweitwichtigste und ein Punkt für das drittwichtigste Thema vergeben, so daß bei einer Summierung dieser Punkte herausgefunden werden konnte, welches Thema tatsächlich oberste Priorität genießt und welche Themen sich in welcher Reihenfolge anschließen. Den gewählten Abgeordneten kam dann die Aufgabe zu, die Forderungen der Kommunen zu systematisieren und eine regionale Themenhierarchie herzustellen. Unter den regionalen Abgeordneten wurden dann die Räte gewählt, die den Rat der Partizipativen Haushaltsführung des Bundesstaates bilden. Außerdem gab die Regierung des Bundesstaates eine erste Schätzung zu den Einnahmen und den großen Kostenpunkten für das kommende Jahr ab.

Die thematischen Prioritäten und die Forderungen in bezug auf Arbeiten und Dienstleistungen, die innerhalb der Themenpunkte auf regionaler Basis hierarchisiert sind, wurden von der Regierung bezüglich ihrer technischen, rechtlichen und finanziellen Machbarkeit in Hinblick auf die Ausarbeitung des Haushalts und die Planung der Investitionen und Dienstleistungen analysiert und dann zum Planungsindikator für die Zuteilung von Ressourcen für Arbeiten und Dienstleistungen auf regionaler Ebene.

Oberste Priorität genossen die Themen Landwirtschaft mit 854 Punkten, Bildung mit 667 Punkten und Gesundheit mit 579 Punkten.

Zeitgleich mit den kommunalen Versammlungen fanden in den 22 Regionen des Bundesstaates offene Versammlungen zu den Prioritäten der Entwicklung der jeweiligen Region und des Bundesstaates statt. Dafür war eine thematische Grundlage geschaffen worden, zu der auch ein Überblick über die Haushaltsressourcen und über jene Finanzmittel, die von der Bank des Bundesstaates, BANRISUL, außerhalb des Haushaltes zur Verfügung gestellt wurden, gehörte. Die Ergebnisse der Abstimmung wurden zum Planungsindikator für die Planungen des Bundesstaates. Oberste Priorität auf dieser Ebene hatten die Themen Landwirtschaft mit 54, Arbeit und Einkommen mit 48 und Transport mit 11 Punkten.

»Die Publikation dieser Beiträge ist so aus meiner Sicht keine Flucht vor den Unannehmlichkeiten der Auseinandersetzungen mit den verkrusteten politischen Strukturen in Europa in die exotischen Gefilde Südamerikas. Ich meine, daß die hier vorliegenden Beiträge und die dahinter stehenden Debatten und Praktiken wichtige Anregungen für unsere Diskussionen zur ›Demokratisierung der Demokratie‹, zur Ausweitung des Rechtes auf Bürgerbegehren, zur Zukunft der kommunalen Selbstverwaltungen und ähnliches sind. Sie sind vor allem eine Bereicherung dieser Diskussion in der Hinsicht, daß sie die Frage der politischen Kultur der linken Bewegung selbst mit Nachdruck auf die Tagesordnung stellen und davon ausgehend die Fähigkeit der Menschen zu Selbstorganisation und selbstbestimmtem politischen Handeln ernst nehmen.«

Lutz Brangsch, a. a. O.

*Der Staatsrat der Partizipativen Haushaltsführung im Bundesstaat*

Im Juli 1999, nach Abschluß der regionalen Vollversammlungen und der Thematischen Vollversammlung auf Bundesstaatsebene, wurden die Räte, aus denen sich der Staatsrat der Partizipativen Haushaltsführung im Bundesstaat zusammensetzt, in ihr Amt eingeführt. Die Räte konnten über den Haushaltsantrag, der bis zum 15. September der Legislativen Versammlung vorgelegt werden mußte, diskutieren und abstimmen. Außerdem konnten sie über die Planung der Investitionen und Dienstleistungen der Partizipativen Haushaltsführung diskutieren und abstimmen. Das Mandat der Räte dauerte ein Jahr, ihre Arbeit war freiwillig und wurde nicht vergütet.

Der Staatsrat der Partizipativen Haushaltsführung von Rio Grande do Sul setzte sich aus 204 Mitgliedern zusammen. 69 der Sitze waren auf die 22 Regionen proportional zur Bevölkerung jeder Region im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung des Bundesstaates verteilt, womit dem Prinzip der politischen Vertretung proportional zur Bevölkerung Rechnung getragen wurde. Weitere 69 Sitze gingen an die 22 Regionen nach einem anderen Prinzip – nämlich proportional zur Bürgerbeteiligung an den öffentlichen Kommunalversammlungen der Partizipativen Haushaltsführung jeder Region im Verhältnis zur Gesamtbürgerbeteiligung innerhalb des Bundesstaates. Auf diese Weise wurde dem Prinzip der Bürgerbeteiligung an der direkten Demokratie Rechnung getragen. Weitere 44 Sitze – zwei pro Region – wurden auf Empfehlung der Regionalen Entwicklungsräte besetzt, die bei der Einführung der Partizipativen Haushaltsführung die Zusammenarbeit mit der Regierung unterstützt haben. Schließlich gab es 22 weitere Sitze zur Thematik der Entwicklung des Staates.

Die Regierung nahm an den Versammlungen des Staatsrates mit zwei Vertretern ohne Stimmrecht teil: mit dem Spezialsekretär des Büros für Haushaltsführung und Finanzen sowie mit der Spezialsekretärin des Büros für Beziehungen innerhalb der Kommunen.

*Haushaltsgrundlage und Planung der Investitionen und Dienstleistungen*

Im August 1999 erarbeitete das Büro für Haushaltsführung und Finanzen des Bundesstaates ausgehend von den Planungsindikatoren als Ergebnis der Prioritäten der regionalen Basis, den Prioritäten der thematischen Grundlagen zur Entwicklung des Bundesstaates, den Bedürfnissen der Regierung zur Weiterführung der wichtigsten Dienstleistungen und laufenden Projekte und gestützt auf die Einbeziehung der voraussichtlichen Einnahmen die erste Haushaltsgrundlage. Diese Grundlage präsentierte eine detaillierte Auflistung der Personalausgaben, der laufenden Ausgaben, der Kapitalausgaben, der Bedienung der Schulden und der Kontingentreserve, und zwar für jedes einzelne Organ der Exekutive einschließlich der anderen Staatsgewalten (Legislative, Judikative und der Staatsanwaltschaft). Nach einer breiten Diskussion und der Entscheidungsfindung innerhalb der Regierung wurden die Haushaltsgrundlage und der Antrag für die Planung der Investitionen und Dienstleistungen dem Staatsrat der Partizipativen Haushaltsführung von Rio Grande do Sul zur Diskussion unterbreitet.



Ende August/Anfang September legte der Staatsrat die Haushaltsgrundlage und den Antrag zum Investitionsplan den 22 Regionen mit ihren regionalen und thematischen Delegierten zur Diskussion vor.

Die Diskussion und Erarbeitung des Investitionsplanes trägt neben den von der Gemeinde festgelegten Prioritäten den progressiven Kriterien zur Verteilung der Ressourcen unter den Regionen Rechnung. Wenn man bedenkt, daß die Regionen des Bundesstaates in bezug auf ihre Größe, ihre Bevölkerung, den Mangel an öffentlichen Dienstleistungen und an Infrastruktur nicht gleich sind, ist es notwendig, objektive und progressive Kriterien für die Verteilung der Ressourcen auf die Regionen festzulegen, die der Bevölkerung der einzelnen Region, dem Mangel an Infrastruktur und Dienstleistungen oder der Behandlung der einzelnen Themen jeder Region sowie den thematischen Prioritäten der Partizipativen Haushaltsführung in der Region Rechnung tragen.

Am 7. September 1999 diskutierte und entschied der Staatsrat bei seiner Versammlung in Porto Alegre über den Haushaltsantrag, festgehalten im Dokument zur Direkten und Indirekten Verwaltung, im Wert von R\$ 8,8 Milliarden für das Jahr 2000, einschließlich der Ausgaben für Investitionen im Wert von R\$ 751 Millionen.

Am 15. September 1999 übergab der Gouverneur Olívio Dutra im Beisein seines Vize-Gouverneurs Miguel Rossetto sowie von Staatssekretären, Räten und Abgeordneten der Partizipativen Haushaltsführung des Bundesstaates und weiteren rund 5 000 Menschen den Haushaltsantrag an das Parlament.

#### *Diskussion zum Haushaltsantrag 2000 im Parlament des Bundesstaates*

Kein Projekt der Regierung wurde im Jahr 1999 von der Legislative so intensiv diskutiert wie der Haushaltsantrag für das Jahr 2000. Es war das Parlament, das sich – auf der einen Seite positiv beeinflusst vom Erfolg der Bürgerbeteiligung, auf der anderen Seite negativ gestimmt von Teilen der Opposition, die sich gegen die Partizipative Haushaltsführung überhaupt stellten – zu einer Neugründung veranlaßt sah: zur Gründung des »Demokratischen Forums«. Mit ihm sollte die Gesellschaft nicht nur in die Diskussion über den Haushaltsantrag einbezogen werden, sondern auch über andere dem Parlament vorgelegte Gesetzesprojekte. Bis jetzt – so muß angemerkt werden – ist es aber erst nur bei der Haushaltsdebatte geblieben. Dennoch führte in diesem Zusammenhang die Kommission Planung und Finanzen des Parlaments 22 öffentliche Anhörungen durch, an denen 7 549 Personen teilnahmen. Obwohl hier keine Entscheidungen getroffen wurden – bei den Versammlungen wurden keine Abstimmungen durchgeführt –, ermöglichten diese Versammlungen eine angeregte Debatte unter Beteiligung von Abgeordneten, Regierung und Gesellschaft, die die Prioritäten des Haushaltsantrags 2000 bestätigte und die Partizipative Haushaltsführung als eine neue Form der öffentlichen Amtsführung konsolidierte.

Schließlich verabschiedete das Parlament des Bundesstaates Rio Grande do Sul am 29. November 1999 mit 50 Stimmen, keiner Gegenstimme und vier Enthaltungen den ersten Partizipativen Haushalt des Bundesstaates. Nur 224 der insgesamt 1276 von den Abgeord-

neten (415), Bürgern (177) und der Kommission (684) vorgelegten Abänderungsvorschläge wurden verabschiedet.

*Eine demokratische Amtsführung, die Bewußtsein und Bürgersinn weckt*

Das Projekt der Partizipativen Haushaltsführung geht über den Prozeß der öffentlichen Amtsführung und der demokratischen Planung hinaus und weckt Bewußtsein und Bürgersinn.

Es gibt eine Anekdote, die sich bei der Einführung der Partizipativen Haushaltsführung im Bundesstaat ereignete und auf exemplarische Weise die Rolle des staatsbürgerlichen Bewußtseins in diesem Prozeß verdeutlicht: Noch während die Gemeinde über die Prioritäten für den Haushalt 2000 diskutierte, strengte ein Abgeordneter des Bundesstaats Rio Grande do Sul ein Gerichtsverfahren an, um die Fortsetzung der Partizipativen Haushaltsführung zu verhindern. Das Gericht, das sich nicht der für die Partizipative Haushaltsführung implizierten Vorteile seines Urteils bewußt war, verbot der Regierung des Bundesstaates, für die Versammlungen der Partizipativen Haushaltsführung eine Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Von diesem Moment an organisierten die Abgeordneten der Partizipativen Haushaltsführung, die Bürgermeister der Kommunen sowie die Bürgerorganisationen und Bürger ihre Versammlungen in einem Prozeß der Selbstorganisation der Gesellschaft. Als Ergebnis dieses Prozesses wurde von Bürgereinrichtungen und politischen Parteien das Forum zur Verteidigung der Bürgerbeteiligung in Rio Grande do Sul (*Fórum Gaúcho em Defesa da Participação Popular*) gegründet. Die Partizipative Haushaltsführung hatte so ihre Feuertaufe bestanden – und die Gesellschaft machte einen Qualitätssprung in ihrem vom Staat unabhängigen Organisationsprozeß.