

# **Partizipative Haushaltsführung – Projekt der Regierung des Bundesstaates Rio Grande do Sul**

**Dr. Ubiratán de Souza**

Wirtschaftswissenschaftler und außerordentlicher Sekretär im Haushalts- und Finanzkabinett des Bundesstaates Rio Grande do Sul (Brasilien)

**Ziel dieses Textes ist, ein Thema zu behandeln, das seit mehr als einem Jahrzehnt die Aufmerksamkeit der Zivilgesellschaft, der Regierungskreise und der akademischen Welt auf sich gezogen hat. Der Prozess einer Mitbestimmung bei der Amtsführung, der durch die Partizipative Haushaltsführung (PH) konkret umgesetzt wird, hat sich zu einem revolutionären Projekt entwickelt. Aus diesem Grund erweckt es das Interesse derjenigen, die für die Demokratisierung der Macht eintreten, trifft jedoch auf Widerstand bei denen, die eine auf wenige Mandatsträger konzentrierte Amtsführung favorisieren.**

## **Generelle Aspekte der partizipativen Haushaltsführung**

Die Partizipative Haushaltsführung (PH) 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 der öffentlichen Amtsführung.

Die Partizipative Haushaltsführung (PH) 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 mitkontrollieren kann. Die PH von Porto Alegre und der Prozess der Einführung der PH 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 auf zwei Seiten gefallen war, in den Osten wie in den 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, was das Scheitern der sogenannten Kompensationspolitik zur

Lösung der Probleme der kapitalistischen Gesellschaft deutlich macht. 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. Deswegen ist die PH in unserem Land und international so bekannt, denn sie gibt Antworten auf die Herausforderungen der heutigen Zeit und vor allem auf die Legitimitätskrise des heutigen Staates. Unser Projekt der PH weist auf moderne Art und Weise auch den Weg für eine Überwindung der Krise des bürokratischen Sozialismus, indem sie auf kreative und originelle Weise Antworten auf die wichtigste politische Frage, die des Verfalls und des Zusammenbruchs in Osteuropa, also die der autokratischen Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft, gibt.

Bei diesem Prozess der direkten Demokratie der PH ist es wichtig, dass die Beteiligung der Bevölkerung auf eine freie und universelle Weise während der öffentlichen Versammlungen der PH geschieht. Jedem Bürger, unabhängig von seiner Partei-, Verbands- oder Religionszugehörigkeit, ist die Teilnahme an diesem Prozess garantiert. Dies bedeutet, dass niemand weder Privilegien in dem Prozess der direkten Demokratie, noch einen festen Platz innerhalb der Formen der delegierten Vertretung hat: Abgeordnete und Räte der PH. Es ist dieses universelle Prinzip, welches bei der 13-jährigen Erfahrung der PH in Porto Alegre und während der **3-jährigen im Bundesstaat Rio Grande do Sul**, dafür gesorgt hat, dass der Prozess nicht von bestimmten Verbänden parteiiisiert oder dominiert wurde, 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 PH 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 PH mobilisieren und auf eine Berücksichtigung ihrer Prioritäten hinwirken und somit ihre Organisation noch mehr stärken. In Wirklichkeit sind die Verlierer bei der universellen Mitbestimmung die Pseudoführer und die Geisterorganisationen, die von sich behaupten, Tausende von Menschen zu vertreten, jedoch nicht einmal ihre eigene Führung dahingehend mobilisieren, Prioritäten zu setzen und Abgeordnete zu wählen.**

Die grundlegende Frage der PH 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 zulegen, die Personalausgaben, **die Verschuldung der öffentlichen Haushalte**, notwendige Dienstleistungen, Investitionen und **Aktivitäten innerhalb der Hauptgeschäftstätigkeit**, Entwicklungsprojekte ebenso wie die Ressourcen, die außerhalb des Haushalts seitens der Bank des Bundesstaates zur Finanzierung zur Verfügung gestellt werden. Auf diese Weise wird die Bevölkerung immer vertrauter mit den Ausgaben und der öffentlichen Politik und schafft somit die Voraussetzung für ihre effektive Teilnahme an der gesamten öffentlichen Amtsführung. **In diesem Sinne muss die Regierung der Bevölkerung alle Daten in Bezug auf Ausgaben und Einnahmen zugänglich machen, ebenso wie Fachbegriffe erläutern, um somit sicherzustellen, dass die Bevölkerung wirklich in der Lage ist, die öffentlichen Haushalte zu analysieren, zu kontrollieren und darüber zu entscheiden.** Zum Beispiel hat die PH

in Porto Alegre konkrete Mechanismen zur Kontrolle der Gehaltszahlungen geschaffen, indem eine dreiteilige Kommission (aus Regierung, Rat der PH und der Gewerkschaft der Dienstleistenden auf Kreisebene) 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 Unkosten (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 der Verfassung des Staates (Art. 165,III), sowie in der Verfassung der einzelnen Bundesstaaten (Art.149, III) und in den Gesetzen zu Staatsorganen auf kommunaler Ebene als ein von der Exekutive initiiertes Gesetz zur Mitbestimmung vorgesehen. Außerdem lautet der einzige Paragraph des Artikels 1 der Verfassung des Staates: „Alle Macht geht von dem Volk aus, das diese durch Vertreter oder direkt im Sinne dieser Verfassung ausübt.“ Und Artikel 5, Absatz XVI, legt das „Recht auf Versammlung“ fest und Absatz XXXIV das „Recht auf Belangung der Öffentlichen Mächte“ des brasilianischen Volkes. Außerdem legt das neue Gesetz zur Offenlegungspflicht (Mai/2000) im einzigen Paragraphen des Artikel 48 fest, dass „die Transparenz durch den Anreiz zur Bürgerbeteiligung und die Durchführung von öffentlichen Anhörungen, während derer Pläne, Gesetze zu Haushaltsleitlinien, sowie der Haushalt ausgearbeitet und diskutiert werden, gewährleistet werden muss.“

Auf diese Weise erhält der gewählte Regierungsvertreter das Recht, den Haushaltsantrag auszuarbeiten, um diesen an die Legislative zu schicken, die ihn als Gesetz verabschiedet.

Dieses Verfahren direkter Demokratie hat den Vorteil, dass die repräsentative Demokratie nicht außen vor bleibt, sondern vielmehr aufgewertet wird. Das Parlament hat weiterhin alle konstitutionellen Vorrechte der Analyse von und der Abstimmung über Vorlagen zum Haushaltsgesetz. Für eine PH ist also kein spezielles Gesetz, sondern lediglich der politische Wille der gewählten Regierungsvertreter zur repräsentativen Demokratie erforderlich.

Der Prozess der PH sollte durch Regulierungen, Verteilungskriterien und Planungsmethodik gekennzeichnet sein. **Jedoch sollten diese Regeln selbständig von den Gemeinden erarbeitet werden und einen Sozialvertrag zwischen Regierung und Gesellschaft bilden.** Die PH ist kein fertiges, perfektes und nicht mehr zu diskutierendes Werk. Das wäre auch gar nicht möglich, denn die Behauptung von Perfektion als solche wäre ein Ausdruck von Autoritarismus und die Verneinung eines dialektischen Prozesses der konstanten Veränderung und Überwindung des Alten durch das Neue, welcher die sozialen Prozesse kennzeichnet. Mit diesem Verständnis sollten Regierung und Gesellschaft jedes Jahr eine kritische Bewertung der Regelung und des Verfahrens der PH durchführen; und der Rat der PH diskutiert und entscheidet unabhängig (selbst-reglementiert), ohne Bevormundung durch Exekutive und Legislative, über die Veränderungen zum Zwecke der Modernisierung. Das Prinzip Selbstreglementierung, das bei der PH in Porto Alegre und bei der PH 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 PH 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, so dass die Gesellschaft als Ganzes davon in Kenntnis gesetzt wird. Bei dem in Rio Grande do Sul laufenden Projekt besteht dieses Dokument aus der Planung der Investitionen und Dienstleistungen. Dies ermöglicht, dass die Bevölkerung die Ausführung von beschlossenen Arbeiten und Dienstleistungen begleitet und überwacht. Außerdem muss die Regierung jährlich Rechenschaft ablegen, um somit eine effektive soziale Kontrolle über die Staatsführung zu garantieren.

*Solidarität beim Wecken des staatsbürgerlichen Bewusstseins, bei der demokratischen Planung und bei der Wahrung von Minderheitsrechten*

**Die direkte Mitbestimmung der Bürger bei der Festlegung der Prioritäten, der Ausarbeitung des Haushaltes und der Planung der Investitionen und Dienstleistungen, sowie der öffentlichen Amtsführung, die von Solidarität geprägt und Ausdruck dieser sind, garantieren die Schaffung eines effektiven partizipativen Planungsprozesses. Das Verfahren der PH hat das Herausbilden eines freiheitlichen Bürgerbewusstseins ermöglicht. Dieses Bewusstsein ist nicht das Ergebnis eines geplanten und dogmatischen Verfahrens, von einer Elite direkt oder auf dem Wege der Medien gelenkt, sondern hat seinen Ursprung in der Entdeckung der Kraft der kollektiven Praxis durch die gemeinen Bürger, wo die Solidarität der Leitfaden ist, durch den das soziale Bewusstsein in jedem Bürger zu gegebener Zeit 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 zu der Solidarität der Mehrheiten in Bezug auf die Anerkennung und Gewährleistung der Rechte von Minderheiten innerhalb der PH geführt.**

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

*Partizipative Haushaltsführung und die Demokratisierung der sozialen Beziehungen*

**Die Erfahrung der PH spielt eine strategische Rolle bei der Demokratisierung der sozialen Beziehungen, die nicht nur innerhalb des Staates, sondern auch außerhalb Gültigkeit haben, im Bestreben einer partizipativen Demokratisierung der Institutionen, der Gewerkschaften, der Bewegungen und Institutionen der Basis der Gesellschaft, sowie der politischen Parteien.**

*Qualifizierung der Beziehungen zwischen der Bundesstaatsregierung und den sozial kontrollierten Präfekturen*

Anders als bei der PH in Porto Alegre, wo die Regierung eine direkte Verbindung zu dem Volk hat, gibt es in Rio Grande do Sul außer der direkten Beziehung der

öffentlichen Staatsmacht zur Bevölkerung noch ein anderes politisches Subjekt: die Regierungen 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 PH in Rio Grande do Sul (PH-RS) aufgestellten Prioritäten und von objektiven Kriterien der regionalen Verteilung beleuchtet. Den kommunalen Räten für Gesundheit, Sozialhilfe, Landwirtschaft, Wohnungsbau u.a. wird, zusammen mit den kommunalen Abgeordneten der PH-RS, somit eine entscheidende Rolle zugeschrieben 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 Interventionen 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.

### **Die Einführung der PH im Bundesstaat Rio Grande do Sul – Widerstände und Auswirkungen**

Der Aufbau der Partizipativen Haushaltsführung auf staatlicher Ebene (PH-RS), hat zu neuen Herausforderungen und Lehren bei der Bürgerbeteiligung und der demokratischen Planung innerhalb der öffentlichen Amtsführung geführt.

Bei dem Widerstand seitens traditioneller Politiker ging es und geht es immer noch darum, mit allen Mitteln die Umsetzung der PH-RS zu verhindern, ob auf juristischen Wegen oder durch politische Aktionen mit populistischem Charakter.

Das Projekt der PH auf Bundesstaatsebene hat die politischen Rechte und die Lobbyisten 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 haben gesagt, dass das Projekt der PH nur auf kommunaler Ebene möglich sei und nicht auf Bundesstaats- oder Bundesebene angewandt werden könne, da diese sowohl in wirtschaftlicher also auch in politischer Hinsicht viel komplexer seien. Unsere Erfahrung in Rio Grande do Sul beweist das Gegenteil.**

Selbst bei der schwierigen, von der vorhergehenden Regierung übernommenen, finanziellen Situation ist die Macht der PH 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 PH-RS 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, wird auch die Diskussion der kommunalen Haushalte geweckt. Die Haushaltsdebatte des Bundesstaates in der legislativen Phase durch öffentliche Anhörungen der Planungs- und Finanzkommission ist ein Beweis dafür.

Es ist wichtig, hervorzuheben, dass dieser Prozess der Veränderung, den die PH-RS für die Gesellschaft ihres Bundesstaates initiiert hat, sich erst in den Anfängen befindet, dass er nicht einfach sein und nicht linear verlaufen, sondern viele Gegensätze und Kämpfe mit sich bringen wird, bei denen die Regierung und die verschiedenen Bereiche der Gesellschaft die Fähigkeit zeigen müssen, Verbündete innerhalb der gesamten Gesellschaft zu finden, um die reichen und vielfältigen Erfahrungen der Bürgerbeteiligung und der Entwicklungsprojekte für Rio Grande do Sul zu akkumulieren.

Bei der Umsetzung der PH-RS 2000 geschah die Bürgerbeteiligung auf direkte, freiwillige und universelle Weise in den öffentlichen Versammlungen der PH, die in allen Municipien des Bundesstaates einberufen wurden. Rund 190 Tausend Menschen debattierten, machten Vorschläge und stimmten ab und entschieden somit über die Prioritäten im Bereich der Investitionen, der öffentlichen Dienstleistungen und der Entwicklungsprojekte für den Bundesstaat, die folgende sind: Landwirtschaft, Bildung, Gesundheit, sowie Arbeits- und Einkommensbeschaffung.

Der Bundesstaat wurde in 22 Regionen aufgeteilt, welche mit denen der Regionalen Entwicklungsräte (Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES) identisch sind. Diese regionalen Räte wurden 1994 kraft Gesetz auf bundesstaatlicher Ebene mit dem Ziel einberufen, durch repräsentative Institutionen die Beteiligung der Gesellschaft an der Planung der regionalen Entwicklung zu fördern. Auf dieser regionalen Basis wurde 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, Beförderungsmittel und Asphaltierung von Straßen zu diskutieren und festzulegen.

### *Öffentliche Versammlungen auf kommunaler Ebene*

In den Monaten März bis Juni 1999 wurden drei öffentliche Versammlungen auf kommunaler Ebene (ÖVM) in den 467 Municipien des Bundesstaates und in weiteren sich in der Emanzipierungsphase befindenden Municipien abgehalten, wo die Bürger diskutieren, Vorschläge machen, sowie über Prioritäten im Bereich der Arbeiten, Dienstleistungen und Programme jedes einzelnen Municipiums im Kontext seiner Region abstimmen konnten. Außerdem wurden Abgeordnete gewählt, um die Municipien bei den Regionalen Vollversammlungen zu vertreten. Bei diesen ÖVMs war es für die Ermöglichung eines demokratischen Vorgehens unbedingt notwendig, Wahlscheine und ein tragbares Computersystem zu nutzen, welches die Ermittlung der Wahlergebnisse zur Festlegung der Prioritäten in der Versammlung mittels der direkten Überwachung durch die Bürger ermöglichte.

In manchen Municipien, je nach Einwohnerzahl und geographischer Verteilung, wurden mehr als eine ÖVM einberufen. Auf diese Weise fanden fast 622 ÖVMs im gesamten Bundesstaat statt.

Bei der vorher abgestimmten Planungsmethodik wird als Ergebnis jeder ÖVM die Note 3 für das als am wichtigsten befundene Thema, die Note 2 für das zweitwichtigste und die Note 1 für das drittwichtigste Thema gegeben, so dass bei einer Summierung dieser Punkte herausgefunden wird, welches Thema am meisten Punkte erzielt hat. Dieses nimmt den ersten Platz ein, die anderen folgen in Übereinstimmung mit der Anzahl der erhaltenen Punkte. Die Abgeordneten innerhalb jedes dieser als Priorität festgelegten

Themen systematisieren die Forderungen der Munizipien und bringen sie in Einklang miteinander, wobei eine regionale Hierarchie festgelegt wird. Bei der selben Versammlung werden unter den regionalen Abgeordneten die Räte gewählt, die den Rat der PH-RS konstituieren. Außerdem gibt die Regierung eine erste Schätzung zu den Einnahmen und den großen Kostenpunkten für das kommende Jahr ab. Diese Vollversammlungen fanden in den Monaten Juni und Juli 1999 statt.

Die thematischen Prioritäten und die Forderungen in Bezug auf Arbeiten und Dienstleistungen, die innerhalb der Themenpunkte auf regionaler Basis hierarchisiert sind, werden 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. Diese Prioritäten werden zum Planungsindikator für die Zuteilung von Ressourcen für Arbeiten und Dienstleistungen auf regionaler Ebene.

Die drei ersten allgemeinen Prioritäten auf regionaler Ebene sind in der Reihenfolge: Landwirtschaft mit 854, Bildung mit 667 und Gesundheit mit 579 Punkten.

### *Thematische Basis für die Entwicklung von Rio Grande do Sul*

Die thematische Basis wurde geschaffen, um Projekte und Programme zur Entwicklung des Bundesstaates zu diskutieren, wobei den Haushaltsressourcen und den Ressourcen außerhalb des Haushaltes, die von der Bank des Bundesstaates, BANRISUL, zur Verfügung gestellt werden, Rechnung getragen wird.

Auf dieser thematischen Basis wurde die Bevölkerung aufgefordert, zu diskutieren und Prioritäten in Bezug auf Projekte und Programme in den Bereichen Landwirtschaft (Hilfen für die landwirtschaftliche Industrie, Landkredite, Agrarreform, etc.), Arbeits- und Einkommensbeschaffung (Hilfen für Kleinst-, kleinere und mittelgroße Betriebe, Hilfen für die produktiven Arbeiterkooperativen und -verbände, Erstanstellung, etc.), Programme zur Organisation, Verwaltung und Überprüfung der Verkehrsmittel und des Straßen-, - Wasserweg-, Luftweg- und Eisenbahnsystems, Wissenschaft und Technik, Entwicklung des Tourismus, Umweltprogramme und die Verwaltung der Wasserressourcen und der Kanalisation, Aktionen zur Verwaltung, Behandlung, und Steuerung von Abfallstoffen, Aktionen zur Qualifizierung der Nutzung und Inanspruchnahme des Bodens und im Bereich der Stromversorgung festzulegen.

### *Regionale Versammlungen zum Thema Entwicklung des Bundesstaates Rio Grande do Sul (VTE)*

In den Monaten Mai und Juni 1999 wurden 22 VTEs in jeder Region des Bundesstaates, in dem am zentralsten gelegenen Munizipium jeder Region abgehalten, offen für die Beteiligung aller Bürger. Bei diesen öffentlichen Versammlungen hat die Bevölkerung über Prioritäten bei der Entwicklung ihrer Regionen und des Bundesstaates diskutiert und abgestimmt.

### *Thematische Vollversammlung auf Bundesstaatsebene*

Bei der zuvor abgestimmten Planungsmethode, wurde als Ergebnis jeder VTE die Note 3 für das als am wichtigsten befundene Thema, die Note 2 für das zweitwichtigste und

die Note 1 für das drittichtigste Thema gegeben, so dass bei einer Summierung der Punkte das Thema den ersten Platz einnimmt, welches am meisten Punkte erzielt hat, usw.

Bei dieser Vollversammlung auf Bundesstaatsebene werden unter den Abgeordneten der jeweiligen Themen die Räte der PH-RS gewählt und die Regierung präsentiert die voraussichtlichen Einnahmen, sowie die großen Kostenpunkte für das kommende Jahr. Diese Vollversammlungen fanden im Juli 1999 statt.

Die thematischen Prioritäten und die Programme, die innerhalb jedes Themas hierarchisiert sind, werden von der Regierung in Hinblick auf die Haushaltsressourcen und die Ressourcen außerhalb des Haushalts (Kreditlinien, verfügbar bei der Bank des Bundesstaates, BANRISUL) analysiert. Diese thematischen Prioritäten werden zum Planungsindikator für die Verteilung von Haushalts- und Nichthaushaltsressourcen auf die Programme und Projekte zur Entwicklung des Bundesstaates.

Die drei ersten allgemeinen Prioritäten auf regionaler Ebene sind in ihrer Reihenfolge: Landwirtschaft mit 54, Arbeit und Einkommen mit 48 und Transport mit 11 Punkten.

### *Staatsrat der PH-RS*

Im Juli 1999, nach Abschluss der regionalen Vollversammlungen und der Thematischen Vollversammlung auf Bundesstaatsebene, wurden die Räte, aus denen sich der Staatsrat der PH-RS zusammensetzt, in ihr Amt eingeführt. Die Räte können über den Haushaltsantrag, der bis zum 15. September der Legislativen Versammlung vorgelegt werden muss, diskutieren und abstimmen. Außerdem können sie über die Planung der Investitionen und Dienstleistungen der PH diskutieren und abstimmen. Das Mandat der Räte dauert ein Jahr, ihre Arbeit ist freiwillig und wird nicht vergütet.

Der Staatsrat der PH von Rio Grande do Sul (SRPH-RS) setzt sich aus 204 Mitgliedern zusammen. 69 der Sitze sind auf die 22 Regionen verteilt, proportional zur Bevölkerung jeder Region im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung des Bundesstaates, so dass dem Prinzip der politischen Vertretung proportional zur Bevölkerung Rechnung getragen wird. Weitere 69 Sitze sind auf die 22 Regionen verteilt, proportional zu der Bürgerbeteiligung an den öffentlichen Munizipalversammlungen der PH jeder Region im Verhältnis zur Gesamtbürgerbeteiligung innerhalb des Bundesstaates, so dass auf gleiche Weise dem Prinzip der Bürgerbeteiligung an dem Prozess der direkten Demokratie Rechnung getragen wird. Weitere 44 Sitze, 2 pro Region, werden auf Empfehlung der Regionalen Entwicklungsräte besetzt, die bei dem Prozess der Einführung der PH-RS die Zusammenarbeit mit der Regierung unterstützt haben. Ferner gibt es 22 weitere Sitze zur Thematik der Entwicklung des Staates.

Die Regierung nimmt an den Versammlungen des SRPH-RS ohne Stimmrecht in Form von 2 Vertretern teil: der Spezialsekretär des Büros für Haushaltsführung und Finanzen, sowie die Spezialsekretärin des Büros für Beziehungen innerhalb der Kommunen.

### *Haushaltsgrundlage und Planung der Investitionen und Dienstleistungen*

Im August 1999 erarbeitete das Büros für Haushaltsführung und Finanzen (BHF) ausgehend von den Planungsindikatoren als Ergebnis der Prioritäten der regionalen Basis, den Prioritäten der thematischen Basis zur Entwicklung des Bundesstaates, den Bedürfnisse der Regierung zur Weiterführung der wichtigsten Dienstleistungen und

laufenden Projekte/Arbeiten, unter Einbeziehung der voraussichtlichen Einnahmen, die erste Haushaltsgrundlage. Diese Grundlage präsentiert 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 werden die Haushaltsgrundlage und der Antrag für die Planung der Investitionen und Dienstleistungen (PI) dem SRPH-RS zur Diskussion vorgelegt.

In der zweiten Augushälfte und in der ersten Septemberhälfte legt der Rat der PH die Haushaltsgrundlage und den Antrag zum PI den 22 Regionen mit ihren regionalen und thematischen Delegierten zur Diskussion vor.

Die Diskussion und Erarbeitung des PI 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, Bevölkerung, Mangel an öffentlichen Dienstleistungen und 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 PH in der Region Rechnung tragen.

Am 7. September 1999 diskutierte und entschied der SRPH-RS bei seiner Versammlung in Porto Alegre über den Haushaltsantrag, festgehalten in dem Dokument zur Direkten und Indirekten Verwaltung (Haushaltsgrundlage und PI), 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 überreichte der Gouverneur Olívio Dutra den Haushaltsantrag, im Beisein seines Vize-Gouverneurs Miguel Rossetto, und von Staatssekretären, Räten und Abgeordneten der PH-RS und weiteren rund 5.000 Menschen der Legislativen Versammlung.

### *Diskussion zum Haushaltsantrag 2000 im Parlament des Bundesstaates Rio Grande do Sul*

Kein Projekt der Regierung wurde im Jahr 1999 von der Legislative so diskutiert wie der Haushaltsantrag für das Jahr 2000. Es war die Legislative Versammlung, die, auf der einen Seite positiv von dem Erfolg der Bürgerbeteiligung durch die PH-RS beeinflusst, andererseits beeinflusst von Teilen der Opposition, die sich gegen die PH-RS stellten, das sogenannte Demokratische Forum gründete mit dem Ziel, die Gesellschaft nicht nur in die Diskussion über den Haushaltsantrag, sondern auch über andere dem Parlament vorgelegte Gesetzesprojekte einzubeziehen. Es soll an dieser Stelle angemerkt werden, dass bis jetzt nur der Haushalt von dem Forum diskutiert wurde.

In diesem Zusammenhang führte die Kommission Planung und Finanzen der Legislativen Versammlung 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 PH-RS als eine neue Form der öffentlichen Amtsführung konsolidierte.

Schließlich verabschiedete das Parlament des Bundesstaates Rio Grande do Sul am 29/11/99 mit 50 Stimmen, keiner Gegenstimme und vier Enthaltungen den ersten Partizipativen Haushalt des Bundesstaates. Nur 224 der 1276 von den Abgeordneten (415), Bürgern (177) und der Kommission (684) vorgelegten Abänderungsvorschläge wurden verabschiedet.

*Eine demokratische Amtsführung, die Bewusstsein und Bürgersinn weckt*

Das Projekt der PH geht über den Prozess der öffentlichen Amtsführung und der demokratischen Planung hinaus und resultiert somit auch in dem politischen Prozess der Weckung von Bewusstsein und Bürgersinn.

Es gibt eine Anekdote, die sich bei der Einführung der PH-RS ereignete und die auf exemplarische Weise die Rolle des staatsbürgerlichen Bewusstseins in diesem Prozess verdeutlicht: Noch während die Gemeinde über die Prioritäten für den Haushalt 2000 diskutierte, setzte ein Abgeordneter des Bundesstaates Rio Grande do Sul ein Gerichtsverfahren ein, um die Fortsetzung der PH-RS zu verhindern. Das Gericht, das sich nicht der für die PH implizierten Vorteile seines Urteils bewusst war, verbot der Regierung des Bundesstaates, für die Versammlungen der PH eine Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Von diesem Moment an organisierten die Abgeordneten der PH, die Bürgermeister der Munizipien, 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 PH-RS hatte so ihre Feuuertaufe überstanden und die Gesellschaft machte einen gewaltigen Qualitätssprung ihres vom Staat unabhängigen sozialen Organisationsprozesses.