

Clovis Zimmermann

---

### **Der Bürgerhaushalt im Kontext der konservativen Wende in Brasilien**

#### **Einleitung**

Die Erfindung und Einführung des Bürgerhaushaltes in Brasilien hängt mit der Redemokratisierung des Landes zusammen, die formell im Jahr 1985 anging. Es herrschte davor eine Militärdiktatur von 1964 an, die vor allem das Recht auf politische Partizipation und soziale Mobilisierung sehr begrenzte. Die Redemokratisierung hat nicht nur den Weg zu mehr bürgerschaftlichem Engagements eröffnet, sondern auch die politische Partizipation sehr stark beeinflusst.

Als Vorläufer des Bürgerhaushaltes gelten Städte wie Lajes (Südbrasilien – heute mit circa 150.000 EinwohnerInnen) im Jahr 1978, Boa Esperança 1982 (Südwesten), Diadema (bei São Paulo) 1983 sowie Vila Velha und Uberlândia 1986. Obwohl diese Erfahrungen nicht als Bürgerhaushalt bezeichnet werden, enthielten sie Merkmale, die auf ihn zutreffen.

#### **Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre**

Ein institutionalisierter Bürgerhaushalt wurde dann von der Arbeiterpartei (PT) in Porto Alegre 1989 ins Leben gerufen. In Porto Alegre gab es und gibt es immer noch eine lange Tradition von kämpferischen sozialen Bewegungen. Die PT (Partido dos Trabalhadores) gewann die Kommunalwahlen, weil die Partei eine breite politische Basis unter den sozialen Bewegungen hatte. Die Weichen für die Entstehung und Entwicklung von sozialen Bewegungen sind bereits Anfang der 60er Jahre gestellt worden, als die BewohnerInnen der Nordzone Porto Alegres die Einwohnervereinigung LIBRA gründeten. Nach Raquel Menegat stellte LIBRA neue Prinzipien in der politischen Geschichte der städtischen Bewegungen auf, insbesondere die Forderung nach Autonomie der sozialen Bewegung gegenüber der Stadtverwaltung und der politischen Parteien. LIBRA ebnete nach Meinung der Autorin den Weg für den Bruch mit den traditionellen klientelistischen Umgangsformen in der Politik. Der Putsch von 1964 unterbrach jedoch die Bestrebungen der sozialen Bewegungen nach mehr Autonomie gegenüber politischen Parteien und der Stadtverwaltung. Die darauffolgenden unterschiedlichsten Formen des Protestes gegen die Militärdiktatur trugen einige Jahre später zur Gründung der UAMPA (Einwohnervereinigung von Porto Alegre) 1983 bei.

Im Jahr 1985 veranstaltete die UAMPA ihren ersten Kongress, der nicht nur wegen der großen Beteiligung von circa 300 Delegierten bedeutend war, sondern auch aufgrund der Bemühungen zur Entwicklung neuer politischen Strategien. Bei dem Kongress waren Vertreter

verschiedener politischer Parteien anwesend, wodurch zwar Auseinandersetzungen und Konflikte vorprogrammiert waren, aber ein tragfähiger Konsens erzielt werden konnte. Bei diesem Kongress suchte man nach einer Strategie, die es den Einwohnern der Stadt ermöglichen sollte, direkten Einfluss auf die Politik sowie Entscheidungen der Stadtverwaltung zu nehmen. Die Ursache hierfür war die Unzufriedenheit der sozialen Bewegungen mit der bis dahin verfolgten Strategie, die auf Konfrontation mit der Stadtverwaltung setzte.

Dem Kongress gelang es, einige Richtlinien zur Demokratisierung der Stadtverwaltung aufzustellen, die darauf zielten, die Partizipation der Bevölkerung bei der Aufstellung des öffentlichen Haushaltes zu gewährleisten. Wie im Abschlussbericht des ersten Kongresses der UAMPA 1985 aufgeführt wurde, wollten sich die Einwohner der Stadt einsetzen »für eine effektive Demokratisierung der exekutiven Instanzen (Stadtverwaltungen, Landesregierungen und Bund) und [eine] Legislative, die die breiteste Partizipation der Bevölkerung im Planungs-, Entscheidungs- und Implementierungsprozess der Stadtverwaltung ermöglicht«. Aus dieser Bewegung heraus wurden nach Meinung von Menegat die Weichen für die Entstehung einer Diskussion über die Demokratisierung der Stadtverwaltung gestellt. Die Forderungen nach mehr Bürgerbeteiligung seien aus den Erfahrungen der Konfrontation der zivilgesellschaftlichen Akteure mit dem Staat entstanden, insbesondere zwischen der UAMPA und der Stadtverwaltung von Porto Alegre. In der Amtszeit von Collares (1986- 1988) gelang es der UAMPA jedoch nicht, den gewünschten Einfluss auf die Politik der Stadtverwaltung auszuüben. Die Schaffung, Wirkung und der Erfolg des 1989 eingeführten Bürgerhaushaltes sei als Ausdruck des Willens und der Wünsche der zivilgesellschaftlichen Akteure der Stadt zu verstehen.

### **Schwierigkeiten bei der Umsetzung**

Bereits zu Beginn gab es etliche Schwierigkeiten, weil die Prioritäten und Bedürfnisse ärmerer Bezirke im Vergleich zu wohlhabenderen Wohngebieten ganz andere waren. In den ärmeren Bezirken waren Sanierungsmaßnahmen notwendiger und es bestand in dieser Hinsicht dringender Handlungsbedarf, während die reicheren Gebiete sich für die Sauberkeit des Bezirks und die Unterhaltung der Parkanlagen in ihren Stadtvierteln stark machten. Es gab aber auch Unterschiede zwischen den einzelnen ärmeren Gebieten, weil einige ihre Forderungen und Bedürfnisse besser artikulieren konnten als andere. Da die Verteilung der Finanzmittel auch vom Mobilisierungsgrad eines Gebiets abhängt, ist es bereits vorgekommen, dass manche Bezirke besser mobilisieren und daher ihre Interessen leichter durchsetzen konnten als andere. Ein weiteres Problem war die bereits zuvor erwähnte klientelistische Beziehung zwischen Bürgern und Stadtverwaltung. Darüber hinaus hatte die Zivilgesellschaft noch keinerlei Erfahrung mit Diskussionen über technische Fragen wie das Thema der Haushaltsaufstellung. Schließlich gab es das Problem der Finanzmittel, die nicht ausreichend waren, weil »alle gleichzeitig alles wollten«.

## **Die Rolle der Stadtverwaltung**

Die Rolle der Stadtverwaltung hat für das Funktionieren des Prozesses eine zentrale Rolle gespielt. Von Anfang an hatte die neue PT-Stadtregierung in Porto Alegre nicht nur der Partizipation der Bevölkerung Priorität eingeräumt, sondern dabei auch eine erstaunlich große Verhandlungsbereitschaft signalisiert. Neben den langwierigen Verhandlungen mit den Bürgerinitiativen war dieses Modell für die Stadtoberen sehr zeitaufwändig, weil sie abends und an Wochenenden mindestens zweimal jährlich an öffentlichen Veranstaltungen teilnehmen mussten.

Mit der Einführung des Beteiligungshaushaltes wurde die Stadt in 16 Bezirke eingeteilt. Bei der Aufteilung gab es im Vergleich zu früher eine grundlegende Veränderung: Die Einwohnerorganisationen selbst wurden dabei einbezogen. In Porto Alegre wurde dann ein »pyramidenförmiges« Partizipationssystem aufgebaut, das auf direkter Demokratie an der Basis und dem Delegationsprinzip auf jeder darüber liegenden Ebene beruhte. Im Rahmen des Entscheidungsfindungsprozesses wurden bis 2016 zweimal jährlich 22 offizielle Versammlungen abgehalten, ab 2018 nur einmal, 16 in den genannten Bezirken und sechs in den von 1994 an gegründeten Fachforen – Verkehr und Transportwesen; Gesundheit und Soziales; Bildung und Freizeit; Stadtentwicklung und -organisation, Wirtschaftsentwicklung, Steuerpolitik und Kultur. Diese Versammlungen ermöglichen die Auflistung von Prioritäten sowie Diskussionen über die gesamte Stadt hinweg. Sowohl die Versammlungen als auch die Fachforen stehen allen Bürgern und Bürgerinitiativen offen. Die Treffen werden von der Stadtverwaltung organisiert und geleitet sowie vom Oberbürgermeister und Amtsleitern begleitet. Die Partizipation der Stadtoberen wird von vielen Teilnehmern als positiv bewertet, vor allem der Bürgernähe wegen.

## **Das Ziel des Bürgerhaushaltes**

Das Ziel des Bürgerhaushaltes in Porto Alegre ist sowohl nach Auffassung der Vertreter der Stadtverwaltung als auch von Wissenschaftlern keineswegs die Abschaffung des vorhandenen repräsentativen Systems – im Gegenteil soll dieses durch die Einführung direktdemokratischer Verfahren in seiner Funktion gestärkt werden. Somit bleibt es Aufgabe des Stadtrates, den gemeinsam von Regierung und Bürgern eingereichten Haushaltsentwurf zu prüfen, zu diskutieren und zu verabschieden.

## **Politische Machtwechsel und deren Folgen**

Den ersten Test erlebte der Bürgerhaushalt in Porto Alegre, als im Jahr 2004 die Arbeiterpartei die Wahlen in der Stadt verlor. Dieser Machtwechsel zeigte, dass ein erfolgreicher partizipativer Haushalt allein nicht reicht, um wiedergewählt zu werden. Der Bürgerhaushalt wurde zwar nicht eingestellt, jedoch schwächte der neue Oberbürgermeister José Fogaça von der Partei MDB (Movimento Democrático Brasileiro) den Prozess massiv. Die Regierung nahm an den öffentlichen Versammlungen häufig nicht teil, was für viele der Teilnehmenden eine frustrierende Erfahrung war. Bei der Umsetzung der Prioritäten der Bevölkerung wur-

den in der 16 Jahre andauernden Regierungszeit der PT etwa 82% der Projekte umgesetzt, unter Fogaça sank diese Zahl auf nur 38%, worauf zu schließen ist, dass die Stadtverwaltung die Partizipation nicht mehr so ernst nahm. Immerhin hatte Fogaça die Online-Beteiligung gestärkt, so dass die Versammlungen immer online übertragen wurden. Fogaça trat im Jahr 2010 zurück und sein Stellvertreter von der PDT, José Fortunati, wurde als sein Nachfolger bis 2016 gewählt.

### **Bedeutungsverlust des Partizipationsprozesses**

Bei den Kommunalwahlen von 2016 gewann Nelson Marchezan Junior von der PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), dessen Wahlversprechen zwar die Partizipation beinhaltete, der sich jedoch auch für Kürzungen und Privatisierung stark machte. Im Jahr 2017 wurde der Bürgerhaushalt mit dem Argument eingestellt, es fehle das notwendige Geld dafür. Außerdem seien viele von der Bevölkerung gewählte Prioritäten noch nicht umgesetzt worden. Im vergangenen Jahr wurde der Prozess dann wieder eingeführt, allerdings mit einer Runde von Veranstaltungen weniger und mit einer geringeren Teilnehmerzahl als in den vorherigen Jahren. Werbung machte die Stadtregierung mit einem Digitalen Bürgerhaushalt, eine Ergänzung zu den aktuellen Versammlungen. Folgende Tabelle zeigt, wie der Partizipationsprozess im letzten Jahr an Bedeutung verlor.

<b>Anzahl der Beteiligten im Überblick (1989-2018)</b>							
<b>Jahr</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
<b>Anzahl der Beteiligten</b>	780	976	3694	7610	10735	11247	14267
<b>Jahr</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2012</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2018</b>
<b>Anzahl der Beteiligten</b>	11941	16016	19025	12950	20661	11376	6377

**Tabelle 1 Anzahl der Beteiligten am Bürgerhaushalt von 1989 bis 2018 (Quelle: Stadtverwaltung von Porto Alegre, 2019)**

Kritiker sprechen mittlerweile sogar von einem Ende des Bürgerhaushalts von Porto Alegre. Dass es Veränderungen im Bürgerhaushalt von Porto Alegre mit den Landesregierungswechseln gegeben hat, ist überhaupt nicht umstritten, aber von einem Ende des Beteiligungsprozesses zu sprechen, ist doch ein wenig übertrieben.

Die Verbreitung des Bürgerhaushaltes in brasilianischen Kommunen hing sehr stark mit dem Willen der Arbeiterpartei zusammen. Dieses Konzept wird seit langer Zeit in wichtigen Städten und Bundesstaaten angewendet; seit 1994 in Belo Horizonte (2,1 Mio. Einwohner), der Hauptstadt des Bundesstaates Minas Gerais, und seit 2015 im gesamten Bundesstaat Maranhão. Doch bei vielen Städten bedeutet ein Regierungswechsel das Ende des partizipativen Prozesses. In manchen Städten, wie in Fortaleza, setzte die neue Stadtregierung auf eine partizipative Planung statt auf einen Bürgerhaushalt. Nichtsdestotrotz wird der Bürgerhaus-

halt in der Legislaturperiode, die im Jahr 2016 begann, in mehr als 250 brasilianischen Städten angewandt.

### **Neue Strategien**

Bei Eintritt in die Bundesregierung im Jahr 2003 setzten Präsident Lula da Silva und die PT sich weiterhin für »soziale Partizipation« ein, ersetzten dabei jedoch den Bürgerhaushalt als vorrangige politische Option durch die Konzentration auf die Förderung der Bildung von Räten und die Organisation nationaler Konferenzen zur öffentlichen Politik. Außerdem setzte die PT-Regierung sich sehr stark in einer Top-down-Perspektive zur Bekämpfung des Hungers und der Armut ein.

### **Die konservative Wende**

Doch in Brasilien wuchs bereits seit einiger Zeit eine konservative Welle, die 2016 in einem parlamentarischen Amtsenthebungsverfahren gegen die damalige Präsidentin Dilma Rousseff und der Wahl des rechtsextremen Präsidenten Jair Bolsonaro im Jahr 2018 gipfelte. Bereits zu Beginn seiner Amtsperiode hat der neue Präsident den Nationalen Rat für Ernährungssicherheit abgeschafft. Dieser war ein beratendes Gremium, das zu zwei Dritteln aus Vertretern der Zivilgesellschaft und zu einem Drittel aus Regierungsvertretern bestand. Der Rat sprach sich beispielsweise immer sehr stark gegen die Genehmigung neuer Gifte (Düngemittel) in der brasilianischen Landwirtschaftsplantage aus.

### **Fazit**

Alles deutet darauf hin, dass die extrem konservative Regierung die Partizipation der Bevölkerung überhaupt nicht fördern wird. Bis dato ist die Förderung von nationalen Räten und die Organisierung nationaler Konferenzen zur öffentlichen Politik ebenfalls nicht vorgesehen.

Nach drei Monaten Regierung zeigt sich jedoch, dass Bolsonaro bereits unter massivem Druck steht, vor allem weil die Rechtsextremen in Brasilien keine konkreten Ideen haben, wie sie das Land regieren sollen. Deshalb ist es zumindest vorstellbar, dass Mobilisierungen auf nationaler und lokaler Ebene wieder auf mehr politische Partizipation streben werden.

### **Autor**

**Clovis Zimmermann** aus Bahia, Brasilien ist für Soziologie an der Bundesuniversität Bahia zuständig und Mitglied der internationalen Menschenrechtsorganisation FIAN

**Kontakt:** [clovis.zimmermann@gmail.com](mailto:clovis.zimmermann@gmail.com)

### **Weitere Informationen:**

- Menegat, Elizete (1998). *Movimentos Sociais e Inovações na Democratização da Gestão Urbana em Porto Alegre*. In: Zeitschrift *Proposta: Rio de Janeiro*, Nr. 78, September/November, S. 48-54.

- *Genro, Tarso/ Souza, Ubiratan de (1997). Orçamento Participativo: A Experiência de Porto Alegre. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.*
- *Herzberg, Carsten (2001). Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann: der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster: Lit Verlag.*

**Redaktion**

**BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland**

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel: +49 30 62980-115

[newsletter@b-b-e.de](mailto:newsletter@b-b-e.de)

[www.b-b-e.de](http://www.b-b-e.de)