

Porto Alegre: Die „unsichtbare Hand“ des Gemeinwohls

Porto Alegre, die Hauptstadt des Bundesstaates Rio Grande do Sul, ist stolz auf ihre Lebensqualität. Bei Bildung, Alphabetisierungsrate oder Gesundheitssituation erreicht die Hafen- und Industriestadt nahezu mitteleuropäische Werte und rangiert weit vor vergleichbaren Millionenstädten im Süden. Einer der Gründe für den Spitzenplatz ist die gute Wasserversorgung, die zum Beispiel dazu beiträgt, dass die Kindersterblichkeit fast 80 Prozent unter dem Landesdurchschnitt liegt. Nahezu jeder Haushalt hat fließend Wasser, 84 Prozent sind an die Kanalisation angeschlossen. Das öffentliche Versorgungsunternehmen DMAE hängt nicht am Tropf städtischer Zuschüsse, sondern finanziert den Betrieb und die Investitionen in neue Leitungen und Kläranlagen selbst. Trotzdem gehört der Wasserpreis für private Haushalte zu den niedrigsten im Land. Ein „sozialer Preis“, in dessen Genuss mehr als zehn Prozent aller Haushalte kommen, sichert auch für die einkommensschwächsten Bevölkerungsgruppen eine erschwingliche Wasserversorgung¹.

Wie in Porto Alegre ist in Brasilien die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung noch weitgehend in öffentlicher Hand. Zwei von drei Gemeinden werden durch große regionale Wasserunternehmen versorgt, die übrigen durch Unternehmen, die entweder im Besitz von Gemeinden sind oder von Kooperativen. 2002 waren 38 Wasserunternehmen privatisiert, zwei der 27 Hauptstädte der Bundesstaaten wurden von teilprivatisierten Unternehmen versorgt².

Die zentralen Stichworte für den Erfolg von Porto Alegres kommunalem Versorgungsunternehmen DMAE heißen Autonomie und Bürgerbeteiligung. DMAE gehört zwar der Stadt, ist aber personell und finanziell völlig eigenständig, „autark“ wie DMAE-Abteilungsleiterin Odete Maria Viero hervorhebt. Neben dem Generaldirektor, der vom Bürgermeister und der regierenden Partei eingesetzt wird, der Verwaltung und einem technischen Beratungsgremium gibt es einen unabhängigen Beirat, in dem Experten, Wirtschaftsverbände, Ärzte und Gewerkschaften, die auf die eine oder andere Art mit dem Wassersektor zu tun haben, vertreten sind. Dieser Beirat trifft sich jede Woche - und er kann wirklich mitreden: bei den Beratungen über den Finanzhaushalt, über die Grundzüge der Politik, die Schwerpunkte für neue Projekte, das Arbeitsprogramm, die Auftragsvergabe an private Unternehmen oder die Gebühren.

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft wurde darüber hinaus erheblich ausgeweitet, als 1988 eine Linkskoalition unter Führung der Arbeiterpartei (Partido dos Trabalhadores, PT) die Wahlen zum Stadtrat gewann. Die neu gewählte Stadtverwaltung mußte schnell feststellen, dass der hohe Lohnkostenanteil des städtischen Haushalts ihren Investitionsspielraum einschränkte. Zudem orientierte sich die Ausgabenstruktur kaum an den Interessen der Bevölkerungsmehrheit. Sie schlug daher vor, durch eine Steuerreform die desolaten städtischen Finanzen zu sanieren und mehr Mittel für eine Verbesserung der Lebensbedingungen zur Verfügung zu stellen. Um dafür eine breite Unterstützung zu gewinnen, wurden öffentliche Versammlungen abgehalten, in

¹ Odete Maria Viero, Andre Passos Cordeiro, *Public Interest vs. Profits. The Case of Water Supply and Sewage in Porto Alegre, Brazil* o.J., www.wateraid.org.uk/research/psp-icf.html

² *Water in Porto Alegre, Brazil – accountable, effective, sustainable and democratic*, by David Hall, Emanuele Lobina, Odete Maria Viero, Helio Maltz, A PSIRU and DMAE paper for WSSD Joburg, August 2002

denen über Steuererhöhungen, aber auch über die Verwendung der Einnahmen diskutiert wurde. Daraus entwickelte sich ein ständiges System öffentlicher Haushaltsberatungen, der „Bürgerhaushalt“ (Participatory Budgeting).

In sechs thematischen Bereichen, darunter Organisation und Entwicklung der Stadt, legen die Einwohner selbst Prioritäten und Forderungen an die Verwaltung fest. Jeder darf sich beteiligen, alle haben die gleichen Rechte. Anders als bei vielen anderen öffentlichen Unternehmen oder bei einer Beteiligung privater Unternehmen sind den Einwohnern alle Daten der Verwaltung über Infrastruktur, Finanzmittel, technische Optionen usw. zugänglich, die DMAE-Gremien tagen öffentlich. „Diese Interaktion zwischen den Bürgern und den Regierungsinstitutionen erlaubt es der Verwaltung, eine aktive Rolle beizubehalten und Agent des Wandels in der Gesellschaft zu bleiben. Gleichzeitig wird verhindert, dass die Bürger apathisch und teilnahmslos werden, weil ihnen Einflussmöglichkeiten auf die politische Entwicklungsrichtung und die Entscheidungsprozesse in ihrer Stadt eröffnet werden“³. Mit wachsender „Verteilungsmasse“ durch höhere Steuereinnahmen wächst auch die Beteiligung der Bevölkerung von Jahr zu Jahr.

Der offene, selbstbestimmte Prozess hatte bemerkenswerte Ergebnisse: die Einnahmen stiegen, so dass Porto Alegre seine Abhängigkeit von finanziellen Zuschüssen der Zentralregierung in Brasilia erheblich verringern konnte. Gleichzeitig verschoben sich die Entwicklungsschwerpunkte: In der Stadtentwicklungs- und Sozialpolitik erhielt der kommunale Wohnungsbau einen zentralen Stellenwert. Dabei ging es nicht nur um neuen Wohnraum, sondern um weitreichende Investitionen, die der benachteiligten Stadtbevölkerung Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen wie Wasser und Abwasser, Strom und Müllabfuhr, befestigten Straßen, Bildung und Ausbildung, Gesundheit, Transport sowie Arbeit und Einkommen eröffnen sollten⁴.

So orientierte sich der Ausbau im Wassersektor stärker auf die Verbesserung in den ärmeren Vierteln. Der Anschluss an die Kanalisation wurde innerhalb von zehn Jahren um 14 Prozent gesteigert. Wurden 1990 nur zwei Prozent der Abwässer in Kläranlagen gereinigt, so sind es gegenwärtig 27 Prozent. In fünf Jahren, so die Planung, sollen es sogar 77 Prozent sein. Die Wasserverluste wurden von der Hälfte auf ein Drittel reduziert, unter anderem durch den Austausch alter Rohre und Maßnahmen gegen illegale Anschlüsse, der Wasserdruck wurde verbessert.

Mit drei Beschäftigten je 1000 versorgten Haushalten ist die Produktivität um 50 Prozent höher als zum Beispiel in Paris, das von den privaten Konzernen Suez und Vivendi versorgt wird. Durch eine Bewusstseinskampagne wurde der Wasserverbrauch verringert. Überschüsse, die zum Beispiel 2001 umgerechnet fast 3 Millionen US-Dollar betragen, fließen wieder voll in den Betrieb zurück, da DMAE keine Gewinne machen muss. Angesichts solcher wirtschaftlicher Erfolgsdaten verbessert sich auch die Kreditwürdigkeit von DMAE, das jetzt versuchen kann, von der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank IADB und privaten Banken Kredite zu günstigeren Konditionen zu bekommen. Denn Herausforderungen bleiben: mehr Kläranlagen, die weitere Verringerung der Wasserverluste oder eine bessere Wasserqualität.

Das Beispiel Porto Alegre bestätigt, dass eine Versorgung, die weitgehend in öffentlicher Hand bleibt, eine Reihe von Vorteilen gegenüber einer Privatisierung hat:

- Bei einer funktionierenden politischen und demokratischen Öffentlichkeit sind

³ Viero/Cordeiro, a.a.O., Seite 3

⁴ *Vom Süden lernen - Porto Alegres Beteiligungshaushalt wird zum Modell für direkte Demokratie*, hrsg. von der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, November 2002

bei öffentlichen Unternehmen Rechenschaftspflicht und Transparenz leicht zu erreichen als bei global operierenden Wasserkonzernen,

- Ohne Gewinnstreben können effiziente öffentliche Versorger durchaus kostengünstiger sein als private Monopole, indem sie nicht immer die gewinnbringendsten, sondern einfachere, angepasstere Lösungen umsetzen,
- Bei einem öffentlichen, transparenten Versorgungssystem ist ein umfassendes Wassermanagement und die Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen leichter zu verwirklichen.

Für eine Verbesserung des öffentlichen Wassersektors sind dabei teils ähnliche Voraussetzungen und Reformmaßnahmen notwendig wie für eine Beteiligung privater Investoren: Ein Rückzug des Staates aus dem direkten Betrieb, eine Umstrukturierung, um die Wirtschaftlichkeit zu verbessern, und transparente, wirksame Regulierungs- und Kontrollinstanzen. Gleichzeitig bietet sie aber ein größeres Potenzial, soziale und ökologische Anliegen bei der Wasserversorgung zu berücksichtigen und auch durchzusetzen -- tendenziell anscheinend sogar kostengünstiger.

Auch in diesem Modell gibt es durchaus Spielräume für eine Beteiligung privater Unternehmen. So werden einzelne Arbeiten, Dienstleistungen oder Bauaufträge an Firmen vergeben. Mit solchem Outsourcing, der Auslagerung verschiedener Aufgaben in den privaten Sektor, schaffte es auch SABESP in Sao Paulo, die Betriebskosten zu halbieren. In Porto Alegre werden aber alle Verträge mit privaten Unternehmen im unabhängigen Beirat besprochen und beschlossen. Voraussetzungen sind ferner eine öffentliche Ausschreibung und eine klare zeitliche Begrenzung. Auch das Eigentum an Einrichtungen und Infrastruktur bleibt grundsätzlich in öffentlicher Hand.

„Unter diesen Voraussetzungen ist es einfach, effizient zu sein“, erklärt Andre Passos Cordeiro, Mitarbeiter im Planungsstab der Stadtverwaltung: Ausbaupläne, Investitionen und Kostenkalkulationen orientieren sich nicht an privaten Interessen, sondern an gemeinschaftlichen Bedürfnissen, ihre Umsetzung und Einhaltung wird öffentlich kontrolliert. „Und anstelle des Strebens nach Profit wirkt das Streben nach dem Allgemeinwohl als die „unsichtbare Hand“, die Effizienz gewährleistet“.

Uwe Hoering

aus: Lisa Stadler/Uwe Hoering. Das Wasser-Monopoly. Von einem Allgemeingut und seiner Privatisierung. Zürich (Rotpunktverlag) 2003