Open Government

Brasiliens Freizügigkeit

[12.08.2013] Brasilien setzt mit seiner Transparenzgesetzgebung und der Förderung von Bürgerbeteiligung ein Zeichen für offenes Regierungshandeln. Viele der neueren Entwicklungen sind im Detail in Europa kaum bekannt. Eindrücke einer Forschungsreise.

Bereits seit dem Ende der Militärdiktatur im Jahr 1988 verfolgen Politik und Verwaltung in Brasilien ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln. Transparenz wird als der zentrale politische Ansatz zur demokratischen und wirtschaftlichen Wiedergesundung nach den Jahren der Diktatur und Korruption gesehen. Diese Vergangenheit hat den Staat sehr geprägt. So werden insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung von Offenheit, Transparenz und Rechenschaftspflicht des Regierungs- und Verwaltungshandelns gefördert und in Gesetzen verankert.

Umfassende Maßnahmen

Beispielsweise gibt es webbasierte Transparenzportale auf Bundesebene seit 2004. Eine Pflicht zur Umsetzung auf Landes- und kommunaler Ebene besteht seit 2009. Ein auf dem Open-Data-Ansatz basierendes Informationsfreiheitsgesetz mit elektronischem Zugang zu staatlichen Informationen wurde 2012 auf Bundesebene sowie 2013 auf Landes- und kommunaler Ebene eingeführt. Zugleich hat die soziale Bürgerbeteiligung bei den Kommunen, aber auch bei den Ländern und dem Bund eine beachtenswerte Rolle inne. Die Strukturen erlauben über Bürgerkonferenzen eine politische Themensetzung von der lokalen Ebene aus. Länder wie Rio Grande do Sul setzen mit einem Digitalen Kabinettsbüro auf die elektronische Bürgerbeteiligung, stellen sich Bürgeranfragen, führen Konsultationen durch oder hören den Bürgern einfach zu. Freie Software und Open Source Software findet gerade im öffentlichen Sektor eine weite Verbreitung. Darüber hinaus wird seit 2012 von der Bundesverwaltung eine Nationale Open-Data-Infrastruktur (INDA) aufgebaut. Die Schwerpunkte im brasilianischen Verständnis von Open Government liegen demnach auf Haushaltstransparenz, Informationsfreiheit, Daten, soziale Beteiligung und Nachhaltigkeit. Im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland sieht man eine ganz andere Themensetzung, die in aller Konsequenz auch zu überraschenden Herangehensweisen und Ergebnissen führt.

Internationaler Vorreiter für Open Government:

Brasilien hat im Jahr 2011 zusammen mit den USA und Großbritannien sowie anderen Staaten die internationale Initiative Open Government Partnership gestartet und stark geprägt. Derzeit wird von der brasilianischen Regierung mit Unterstützung der Bundesstaaten und der Zivilgesellschaft ein zweiter nationaler Handlungsplan erarbeitet. Beteiligungskonzepte wie Bürgerhaushalte und die Lokale Agenda 21 haben von Porto Alegre aus ihren Weg bis nach Deutschland bereits erfolgreich beschritten. 18 Monate nach dem offiziellen Start der Open Government Partnership diente eine Forschungsreise unseres Autors zur Reflektion des aktuellen Umsetzungsstands in Brasilien.
• www.opengovpartnership.org

Webbasierte Transparenzportale sind ein zentrales Element des brasilianischen Open-Government-Ansatzes. Als effektives Mittel gegen die im dortigen öffentlichen Sektor vereinzelt immer noch verbreitete Korruption sorgen sie in Brasilien für ein Maß an Transparenz, das in Deutschland in dieser Form nicht

vorstellbar wäre und zu erheblichen Irritationen führen würde. Der gelebten Gewaltenteilung entsprechend haben Legislative, Exekutive und Judikative in einer Gebietskörperschaft eigene Transparenzportale. Das Transparenzportal der Exekutive des Bundes informiert die Öffentlichkeit über Ausgaben (Despesas), Einnahmen (Receitas) und Finanztransfers. Dort werden auch zwei schwarze Listen mit Namen der Unternehmen und Organisationen veröffentlicht, denen Geschäftsbeziehungen mit der Bundesverwaltung derzeit untersagt sind. Darüber hinaus wird das monatliche Einkommen jedes Bundesbeschäftigten bekannt gemacht. Seit Juni 2012 kann man sich detailliert über Einkommen, Zuschläge und steuerliche Abzüge aller Bundesbeschäftigten informieren. Der transparente Umgang mit öffentlichen Mitteln hat in Brasilien ein höheres Gewicht als datenschutzrechtliche Bedenken. Dennoch fließen auch Datenschutzaspekte in die Aufbereitung ein. Trotz vollständiger Namensangabe wird die Personen-ID zum Teil unlesbar gemacht. Gehaltsabzüge aufgrund von Alimentationszahlungen oder Pfändungen werden nicht erwähnt. Diese Gehaltstransparenz sorgt bei den Mitarbeitern des Bundes nicht nur für Freude. Es gibt Unmut und von Gewerkschaften initiierte Klagen gegen den Dienstherrn, über die noch nicht abschließend vor Gericht entschieden wurde. Politisch gewünscht sollen vor allem Doppel- und Mehrfachbezieher staatlicher Einkommen transparent gemacht werden.
Die Transparenzportale der Bundesverwaltung gibt es seit 2004. Länder und Kommunen sind seit 2009 gesetzlich verpflichtet, eigene Transparenzportale einzurichten. Das Bundestransparenzportal erschließt alle vorhandenen Angebote per Karte und Liste. Technische Grundlage sind derzeit noch manuell zu bedienende Datenbanksysteme des Rechnungs- und Haushaltswesens, die täglich, wöchentlich oder monatlich aktualisiert werden. Ausgewählte Datenbestände können als Jahres-volldatensatz heruntergeladen werden. Überführungen in Data Warehouses und Business-Intelligence-Umgebungen sind in den kommenden Jahren vorgesehen.
Die Associação Contas Abertas, ein dem Bund der Steuerzahler ähnelnder Verein, misst auf einer Skala von 0,0 bis 10,0 den Grad der bereits erreichten Transparenz der Landesportale. In seinem Transparenzindex veröffentlicht und visualisiert er seit 2010 alle zwei Jahre den Stand der Bemühungen. Dieser Wettbewerb motiviert die Länder und die zuständigen Behörden, sich weiterzuentwickeln, um einen Spitzenplatz zu erreichen. Neben dem Land São Paulo hebt sich die Stadt Rio de Janeiro aus dem Gesamtbild positiv hervor. Die Stadt bietet Interessierten bereits die Möglichkeit, angeforderte Datenbestände auch in offenen und wiederverwertbaren Formaten (txt, csv, xls, rtf und xml) herunterzuladen.
Nach offensichtlichen Termin- und Qualitätsproblemen bei der Fertigstellung der Stadien für die Fußballweltmeisterschaft 2014 sollen ein spezielles Transparenzportal zur WM 2014 und zu den Olympischen Spielen 2016 in Rio de Janeiro für mehr Transparenz sorgen. Die öffentliche und aktive Bereitstellung dieser Informationen ist wertvoll und ein wichtiges Signal im Kampf gegen Korruption und Vetternwirtschaft.

Offene Daten

Ergänzend zur finanziellen Transparenz tragen auch die Überlegungen zu offenen Datenbeständen erste Früchte. Ein wichtiger erreichter Meilenstein sind die Informationsfreiheitsgesetze, in denen die Open-Government-Data-Prinzipien für Antworten verpflichtend festgehalten worden sind. Brasilien hat hier eine Führungsrolle übernommen.
Vom Bundesplanungsministerium wurde 2011 ein Datenportal auf CKAN-Basis (Comprehensive Knowledge Archive Network) implementiert und in Betrieb genommen. Es ergänzt das Netzwerk der Transparenzportale, die sich ausschließlich um Haushaltsdaten kümmern. Zweck des Datenportals ist es, der Bevölkerung den Zugang zu allen frei zugänglichen Datenbeständen der öffentlichen Verwaltung zu erschließen. Gemeinsam mit dem W3C-Büro wurden Open-Data-Handbücher für Verwaltungsmitarbeiter,

Bürger und Entwickler ins Portugiesische übersetzt und bereitgestellt. Bemerkenswert ist zudem, dass das Portal seit 2012 in den Aufbau einer Nationalen Open-Data-Infrastruktur (INDA) eingebettet wird, für die es eine eigene gesetzliche Grundlage gibt. Neben einem Lenkungsausschuss kümmern sich vier Arbeitsgruppen um den infrastrukturellen Ausbau. Diese tagen zu den Themenfeldern „Management und Recht“, „Auswertung bereits publizierter Daten- und Informationsbestände“, „Technologie“ sowie „Modellierung, Metadaten, Daten und Standards“. Im Lenkungsausschuss sind Vertreter von Bundesbehörden, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft vertreten. Durch diese Ausrichtung haben technische Themen, die Standardisierung und die Erarbeitung von Ontologien bereits eine hohe Priorität erhalten. Mittlerweile gibt es auch erste Apps und Datenaufbereitungen von Zeitungen und Entwicklern, die etwa das Abstimmungsverhalten im Parlament oder Verbraucherbeschwerden aufbereiten und visualisieren.

Öffnung des Haushaltswesens

Transparenzportale und offene Datenbestände sind zwei wesentliche Pfeiler zur Öffnung des Haushaltswesens. Im Rahmen des Netzwerks „Nachhaltige Städte“ hat sich eine Bürgerinitiative in São Paulo an die Visualisierung von öffentlichen Haushalten gesetzt. Dazu verwendeten sie die in Deutschland entwickelte Software-Lösung „Offener Haushalt“. In der Tat konnten so rasch die Haushaltspläne der Stadt und des Landes São Paulo sowie der brasilianischen Bundesregierung aus den vergangenen Jahren visualisiert werden. Diese Visualisierung sorgte dann für Diskussionen. Scheinbar gibt es im Bundeshaushalt 2012 einen einzigen Posten mit fast 90 Prozent Budgetumfang, der die Bezeichnung „Diverses“ erhalten hat, ohne dass Mittel und Verwendungszweck im Detail aufgeschlüsselt werden.
Aus Brasilien stammen auch die frühesten Konzepte eines Beteiligungshaushalts, bei denen die Bevölkerung in die jährliche Haushaltsplanaufstellung eingebunden wird. Die Stadt Porto Alegre hat über die vergangenen 25 Jahre diesen Beteiligungsprozess zunehmend professionalisiert und dazu eigene Gremien geschaffen. Bürger haben prinzipiell die Möglichkeit, sich mit eigenen Vorschlägen in die Debatte einzubringen. Allerdings wird kritisiert, dass von diesen Möglichkeiten vor allem gut organisierte Verbände wie etwa die Vereinigung der Bauingenieure und die der Bauunternehmer einen effizienten Nutzen ziehen, während einfache Bürger nur geringe Chancen haben. Mit dem Portal Observa POA werden jedoch neue Wege beschritten. Die Stadt Porto Alegre hat für engagierte Bürger ein eigenes Informationsbüro zum Bürgerhaushalt eingerichtet, das die relevanten Entscheidungsgrundlagen verständlich aufbereiten soll. Hierzu wird auf stadtteilbezogene Statistiken gesetzt, die im Portal über Tabellen und Karten ausgewertet werden können. Die Stadt verspricht sich von diesem Engagement bessere Beiträge ihrer Bürger. Hochwertige Informationen sollen zu besseren Entscheidungen führen. Einige Länder binden diesen Gedanken sogar in ihren Bildungsauftrag ein. Sie haben für die Schul- und Erwachsenenbildung spezielle Lehrangebote zum Umgang mit Steuermitteln erarbeiten lassen. Kurse zur Fiskalbildung sollen Bürger verantwortungsbewusster im Umgang mit öffentlichen Mitteln machen. Einige Universitäten beteiligen sich an dieser Entwicklung. Die Universität von São Paulo entwickelt Software, welche die Umsetzung der Beschlüsse visualisiert.

Fazit

Brasilien setzt eigene Akzente beim offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln. Aus der europäischen Perspektive wirken diese Ansätze zum Teil befremdlich, insbesondere solange der Hintergrund, die Ergebnisse und die Wirkungen nicht reflektiert werden. Können die Vorhaben jedoch zu mehr Offenheit, Transparenz, Bürgerbeteiligung und Zusammenarbeit beitragen, sollte ihre Eignung und ihre Übertragbarkeit geprüft werden. Hierzu eignet sich auch ein vertiefter Wissensdialog zwischen Deutschland und Brasilien im Rahmen des laufenden Deutsch-Brasilianischen Jahres. Gerade Experten

aus Deutschland könnten von den langjährigen Erfahrungen in Brasilien profitieren.

()

Dieser Beitrag ist in der August-Ausgabe von Kommune21 erschienen. Hier können Sie ein Exemplar bestellen oder die Zeitschrift abonnieren.

Stichwörter: Open Government, Portale, Brasilien, International