

Informationszugang: wessen Recht, wessen Information?

von Jeremy Pope

Eine öffentliche Regierung ohne öffentliche Informationen oder den Mitteln, sie zu erwerben, ist nichts als eine Einleitung zu einer Farce oder einer Tragödie oder möglicherweise zu beiden. Das Wissen wird die Unwissenheit stets beherrschen, und ein Volk, das bestrebt ist, sich selbst zu regieren, muß sich mit der Macht des Wissens ausrüsten.

James Madison, Brief an W.T. Barry, 4. August 1822

Madisons Aussage hat heute noch die gleiche Gültigkeit wie vor fast 200 Jahren. Informationszugang ist immer noch ein explosives Thema in der ganzen Welt. Wie Madison richtig bemerkte, ist Wissen Macht, und wer es besitzt, hat die Macht, zu regieren.

Das Konzept ist schon in vielen Industrieländern problematisch genug, aber in Ländern, die früher einmal Kolonien waren, stellt es eine besonders große Herausforderung dar. Diese Länder waren von einem Drang zur Geheimhaltung beherrscht; die unwichtigsten Informationen wurden eifersüchtig gehütet und Verantwortung wurde nicht gegenüber dem Volk, sondern gegenüber der weit entfernten Hauptstadt empfunden. Es war keine Spur von Vertrauen vorhanden.

Mit der wiedergewonnenen Unabhängigkeit haben diese Länder Verwaltungen und Beamte geerbt, die von Geheimhaltung besessen sind. Das gleiche gilt für die Schwellenländer in Zentral- und Osteuropa ebenso wie für andere Länder, die sich aus den verschiedenen Formen von Diktatur oder Feudalismus befreien. Im Schutz der Geheimhaltung blühten Korruption, Unterdrückung und Menschenrechtsverletzungen – und das Vertrauen war bei Null. Dass dieses Klima in vielen Ländern noch immer vorherrscht, haben die jüngeren Ereignisse von Kasachstan bis Simbabwe nur zu deutlich bewiesen. Während in ersterem Land die Behörden freimütige Journalisten zusammenschlagen ließen, hat in letzterem das Mugabe-Regime den Zugang zu Regierungsinformationen und eine freie Presse unmöglich gemacht.¹

Zwanghafte Geheimhaltung gibt es aber auch in führenden Industrieländern. Man braucht sich nur das absurde Schauspiel anzusehen, wie die Europäische Kommission Schweden beschuldigt, das Gemeinschaftsrecht gebrochen zu haben, weil das Land nach einem Gesetz, das in Schweden seit 250 Jahren gilt, EU-Dokumente öffentlich zugänglich gemacht hat.² Sogar vorsichtige Vorschläge provozierten einen bitter umkämpften und noch immer kontroversen Kompromiss im Europäischen Parlament.³ Währenddessen hat das Weiße Haus in den USA (deren beispielgebende Informationsfreiheitsgesetzgebung lange Zeit einzigartig war) versucht, die Öffentlichkeit von seinen Treffen mit Enron und anderen Vertretern der Energieindustrie auszuschließen – was beweist, dass der Streit um Information schließlich immer auch ein Streit um Rechenschaftspflichten ist. Auf dem Gipfel von Johannesburg tobte der Streit darüber, ob die Gemeinden in Entwicklungsländern ein Recht auf Informationen hätten, die es ihnen möglich machen, multinationale Unternehmen für die von ihnen verursachte Umweltverschmutzung und gesundheitliche Schäden der Bevölkerung zur Verantwortung zu ziehen.⁴

In den Entwicklungsländern sind die Befürchtungen der Menschen durch die Heimlichkeit und den Mangel an Verantwortlichkeit der Hilfsorganisationen und der internationalen Finanzinstitute verstärkt worden. Die vermeintlichen Helfer schienen zu oft geheimniskrämerische Regime durch Kredite und andere Hilfestellung zu unterstützen, deren Einzelheiten den Bürgern, denen sie angeblich helfen sollten, verborgen blieben. In manchen Ländern sollen jetzt diese Bürger die Kredite bedienen, die ihre ehemaligen Staatslenker mit dem offensichtlichen Einverständnis der Kreditgeber geplündert haben.

Dieser Missbrauch ist durch ein übertrieben streng gehandhabtes Bankgeheimnis ebenso verschlimmert worden wie durch Steueroasen, von denen manche damit werben, sie würden ihren Kunden (unter denen sich korrupte politische Machthaber befinden) helfen, ihre Vermögenswerte neugierigen Augen zu entziehen.⁵

Die in den Industrieländern geführten Diskussionen über Buchführungspraktiken in der Privatwirtschaft machen die Sache noch komplizierter. Die Verknüpfung von Belohnungen für leitende Mitarbeiter mit den Börsenkursen – verbunden mit ungeheuerlichen Interessenkonflikten bei den Buchprüfern – haben zu skandalösen Buchführungspraktiken und schamlosen Insidergeschäften geführt. Heute sind wir so weit, dass die Öffentlichkeit nicht mehr darauf vertrauen kann, dass die Bücher einer beliebigen Firma einen wahren und fairen Eindruck der finanziellen Lage der Firma geben. Das hat nicht absehbare Folgen für die Spar- und Rentenvorhaben einer ganzen Generation in der Ersten Welt und für den gesunden Fortbestand der Finanzmärkte.

Hinter der Maske der scheinbaren Offenheit und Verantwortlichkeit, die ehemals angesehene Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und Wirtschaftsanalytiker bereitwillig mit aufgebaut haben, hat eine Lawine von korrupten Praktiken die Existenzen und Erwartungen von Millionen untergraben. Doch wenn sie entsprechende Hinweise geben, riskieren Wirtschaftsprüfungsgesellschaften ihr Entgelt zu verlieren und sich Fragen über ihre eigene Rolle bei der Einführung undurchsichtiger Firmenstrukturen und Offshore-Filialen gefallen lassen zu müssen.⁶ Rechnungsprüfer genossen einst das Vertrauen, für eine ehrliche Buchführung zu bürgen, und dieses Vertrauen haben sie verraten.⁷ Oft haben sie sich bei ihren Handlungen von Anwälten beraten lassen, die ihnen dabei geholfen haben, geheime Firmenpartnerschaften und Steuervermeidungsstrategien zu ersinnen.⁸

Weitere Passagiere im übervollen Geheimhaltungszug sind Forschungsinstitute von finanziell gebeutelten Universitäten, die Sponsoren aus der Wirtschaft umgarnen. Es ergeben sich unkalkulierbare Risiken, wenn – was unvermeidbar ist – die Geschäftsinteressen in Konflikt mit zentralen Grundsätzen wissenschaftlicher Untersuchungen kommen. Die Geldgeber universitärer Recherchen beanspruchen oft das Recht, Ergebnisse zu unterdrücken, die sich zu ihrem Nachteil auswirken könnten.⁹

Die Medien, die uns vor solchen Missbräuchen schützen sollten, lassen uns mit diesem Problem oft allein. Zwar haben einige Medienunternehmen Schlüsselrollen bei der Aufdeckung und Untersuchung von Korruption gespielt. Aber viele Medienunternehmen sind den Werbetaktiken von Wirtschaft und Regierung gleichermaßen ausgeliefert und müssen erleben, wie (private und öffentliche) Auftraggeber ihre Macht missbrauchen, Anzeigen zu platzieren und wieder zurückzuziehen. Riesige internationale Großkonzerne haben sich entwickelt, die manchmal nur zu bereitwillig den Regierungen gehorchen, um die Größe ihres Publikums zu manipulieren und damit das Potenzial für gesteigerte Werbeeinnahmen zu vergrößern. Diese Netze haben unermessliche politische Macht erlangt und sind niemandem außer sich selbst Rechenschaft schuldig. Rettung verspricht nur der Umstand, dass diese Großkonzerne dem Wettbewerb mit unabhängigen Medienorganisationen ausgesetzt sind, die die öffentliche Aufmerksamkeit auf die schlimmsten Beispiele des Missbrauchs dieser Mediengiganten lenken können.

Gefahr geht auch vom wachsenden Einfluss der Medienoligarchen aus, die ihre Macht nicht dazu nutzen, die Öffentlichkeit zu informieren, sondern damit unverhohlen eigene oder befreundete politische und finanzielle Interessen fördern. Wenn man sieht, wie in Italien ein Staatsoberhaupt nicht nur die privaten Medienanstalten beherrscht, sondern auch die öffentlichen Anstalten manipulieren kann, dann verheißt das nichts Gutes für die Demokratie. Der Fall zeigt nicht nur die Gefahren, die von der individuellen Macht über die privaten Medien ausgehen, sondern auch jene, die den meisten Formen staatlicher und staatlich

kontrollierter Medien innewohnen. Die oft sehr engen Beziehungen zwischen Medienmagnaten und politischen Machthabern in Entwicklungsländern sowie in Mittel- und Osteuropa verhindern regelmäßig, dass die Medien die Öffentlichkeit über wichtige Themen informieren. Ebenso regelmäßig sorgen sie dafür, dass die Bevölkerung stattdessen Nachrichten und Meinungen erfährt, die den Geschäftsinteressen der Medienbesitzer und ihren korrupten Partnern in der Politik dienlich sind. Die wiederholten Anstrengungen der Politik, die Medien in Mittel- und Osteuropa unter Kontrolle zu bringen, sind Teil einer Besorgnis erregenden Entwicklung.¹⁰

In den Nachrichtenunternehmen in Lateinamerika und Zentralasien gibt es einzelne Journalisten, die sich als willige Abnehmer von Gastfreundschaft auf Firmenkosten und Bestechungsgeldern erwiesen und sich nichts dabei gedacht haben, ihre Macht zu privaten Zwecken zu missbrauchen. Auch in Industrieländern kann man immer wieder beobachten, dass Journalisten so enge Kontakte mit großen Unternehmen eingehen, dass sie dabei ihre Pflichten vergessen – Enron etwa hat viele Journalisten eingeschüchtert, sodass diese monatelang die Tatsache ignorierten, dass der Untergang einer der weltgrößten Firmen unmittelbar bevorstand.¹¹ Unter anderem die *Financial Times* beklagte sich über die scheinheiligen Berufungen auf das öffentliche Interesse aus dem Munde sensationsheischender Zeitungen, die selbst ein skrupelloses Vorgehen an den Tag legen.¹²

Diesen Bataillonen stellt sich eine einsame und schutzlose Schar von Whistleblowern entgegen: Menschen, die ihren guten Ruf, ihre Karriere und ihre Familien gefährden, um Missbräuche im öffentlichen oder privaten Bereich öffentlich bekannt zu machen. Zu ihnen kann man auch jene unerschrockenen Journalisten rechnen, die für ihr Engagement im Kampf gegen Korruption mit dem Leben bezahlen – und so bewiesen haben, wie weit manche politischen Eliten gehen, um den status quo zu erhalten. Als es dem *Voice of the People Communication Trust* in Simbabwe gelang, ein Verbot unabhängiger Radiosender durch die Ausstrahlung aus den Niederlanden zu umgehen, wurde er kurz darauf Opfer eines 'professionellen heißen Abrisses', der die Computer, die Aufnahmegeräte, Akten und Bänder zerstörte und nur die nackten Wände der Studios stehenließ.¹³

Kaum verwunderlich also, dass sich weltweit die gesellschaftliche Auffassung von 'Vertrauen' radikal verschoben hat – sei es bezogen auf die Regierung, die Privatwirtschaft, die Berufsstände, die Medien oder die Zivilgesellschaft. Den Spruch "Vertrau' mir!" akzeptieren die Menschen nicht mehr. Nachdem sie so oft im Dunkeln gelassen, in die Irre geführt und betrogen worden sind, neigen sie zu der Antwort: "Das will ich selber sehen!" Transparenz ist zum Ersatz für Vertrauen geworden.¹⁴

Tatsächlich verlangt die Öffentlichkeit mit bisher unbekannter Schärfe nicht nur die Quellen der Parteienfinanzierung kennen zu lernen, sondern auch die Vermögenswerte, Einkommen und Verpflichtungen von Politikern und Beamten.¹⁵ Absurderweise wird diesem Verlangen oft entgegengehalten, die Enthüllung dieser Fakten stelle einen ungerechtfertigten Eingriff in die Privatsphäre dar – eine Verteidigung, die den Verdacht nur weiter anheizt, Politiker würden sich an den Meistbietenden verkaufen und Beamte sich aus der öffentlichen Tasche bedienen.¹⁶ Der Anspruch auf Privatsphäre entspricht im Grunde dem Spruch: "Vertrau' mir!" Tatsache ist und bleibt aber, dass eine zynisch gewordene Öffentlichkeit genau das Gegenteil tut. Mangels eines verlässlichen Gegenbeweises geht sie einfach vom Schlimmsten aus.

Wenn unser Ziel eine transparente, verantwortliche und ehrliche Regierungsführung ist – eine Regierung, der wir trauen können und eine Privatwirtschaft, die vertrauenswürdig ist – dann werden wir das umso eher erreichen, je weniger Informationen zurückgehalten werden und je mehr wir uns auf deren Richtigkeit verlassen können.

Informationsflut

Der Durchschnittsbürger braucht in jeder Lebensphase Zugang zu Regierungsinformationen, um seine Rechte ausüben zu können – sei es, um eine Ausbildung zu erhalten, sich um eine Arbeit zu bewerben, an einem Armutsbekämpfungsprogramm teilnehmen zu können, um ein Haus bauen oder kaufen zu können, ein Geschäft gründen oder seine Rente einfordern zu können. Ohne diesen Zugang ist er eine leichte Beute für Korruption und Missbrauch.

In erster Linie brauchen wir Zugang zu den staatlich erfassten Informationen, damit wir unseren öffentlichen Institutionen trauen und sicher sein können, dass sie ordentlich arbeiten. Transparenzprogramme und gezielt offener Umgang mit Informationen können schon viel dazu beitragen.

Doch die benötigten Informationen können leicht von einer Lawine unnützen Materials verschüttet werden. Was haben wir gewonnen, wenn wir von einer Informationsflut überschwemmt werden, wenn wir Informationen erhalten, die nicht informativ sind, wenn wir mit einer Unmenge von unüberprüfbaren 'Fakten' konfrontiert werden? In den USA beispielsweise gibt es eine Fülle von Daten darüber, wer Wahlkampfspenden macht, aber die entscheidende Information, die Einblick gibt, welche großen Sponsoren dadurch politischen Einfluss gewinnen, fehlt.

Wenn wir eine Nadel brauchen, wollen wir sie nicht im Heuhaufen suchen müssen. Die Massenmedien können hier eine Filterfunktion wahrnehmen, die Informationen sortieren und in handlichen Einheiten präsentieren. Leider sind die Medien dieser Aufgabe oft genug nicht gerecht geworden.

Diese Funktion der Medien wird nicht gerade unterstützt, wenn Regierungen ihre Macht und ihre Gerichte dazu benutzen, Herausgeber und Journalisten einzuschüchtern. Es trägt auch nicht zur Richtigkeit der Informationen bei, wenn diese von den Imageberatern der Politiker verdreht werden. Ein anschauliches Beispiel dafür gab es in Großbritannien, als ein 'special adviser' eines Ministers am 11. September 2001 – als die öffentliche Aufmerksamkeit von den Gräueltaten am World Trade Center gebannt war – feststellte, dies sei ein guter Tag, um schlechte Nachrichten untergehen zu lassen.¹⁷

Kampagnen für Informationsfreiheit werden oft von Medieninteressen bestimmt, deren Ansprüche auf Informationszugang außer Frage stehen sollten. Angesichts unseres schwankenden Vertrauens in die Medien sollten wir ihnen aber den Anspruch auf diesen Kampf um Informationszugang nicht allein überlassen. Im Gegenteil. Die Ansprüche der Bürger sind viel zwingender. Die Antwort auf die Frage, wem die Informationen gehören, muss viel eher 'das Volk' lauten als 'der Staat'.

Am besten sieht man Informationen als etwas an, das der Staat für das Volk aufbewahrt, um den für das Volk besten Nutzen davon zu machen. Tatsächlich gewährt die brasilianische Verfassung sogar jedem Bürger das Recht, von öffentlichen Stellen mit Informationen versorgt zu werden, die seine persönlichen Interessen betreffen oder von generellem oder gemeinschaftlichem Interesse sind. Die einzige Ausnahme hierzu stellen Informationen dar, deren Vertraulichkeit für die Sicherheit des Staates oder der Gesellschaft unabdinglich ist.¹⁸

Armutsbekämpfung durch Information

Die Bürger Indiens, der bevölkerungsreichsten Demokratie der Welt, gehören zu den herausragendsten Befürwortern der Informationsfreiheit. Die zivilgesellschaftliche Gruppierung Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), was soviel heißt wie 'Verband zur Unterstützung der Arbeiter und Bauern', hat eine radikale Interpretation der Aussage

entwickelt, dass Bürger sowohl ein Recht darauf haben, zu wissen, wie sie regiert werden, als auch darauf, aktiv an der Überwachung ihrer Repräsentanten mitzuwirken.¹⁹

MKSS ermutigte sympathisierende örtliche Beamte, ihnen inoffiziell Informationen zugänglich zu machen, und war dadurch in der Lage, die Verbindungen zwischen lokalen Politikern, Beamten und den lokalen Vertragspartnern der öffentlichen Hand zu dokumentieren. Diese Verbindungen waren zwar allgemein bekannt, gediehen aber unter dem Schleier der Geheimhaltung.²⁰

Dieses Beispiel zeigt deutlich, dass das Recht auf Information ganz praktische Relevanz für arme und marginalisierte Menschen hat, besonders dann, wenn Vertreter der Zivilgesellschaft ihnen beim Zugang und bei der Nutzung der Informationen helfen können.

Diese 'sozialen Prüfungen' von MKSS hatten so großen Erfolg, dass der Staat Rajasthan gesetzlich die Durchführung von Prüfungen im ganzen Land verordnete. Aber da die Beamten, die diese Prüfungen durchführten, nicht hinter der Sache standen, wurden diese offiziellen Prüfungen ein Fehlschlag. Die Beamten versäumten es bekannt zu machen, warum und wann sie ihre Treffen abhielten, und gaben sich keine Mühe, ihre Informationen in verständlicher Form darzustellen.²¹ Die absichtliche Misswirtschaft, die die Beamten mit Informationen trieben, schützte die Korrupten und verhinderten den Erfolg gut gemeinter Reformen.

Damit Informationen nützen, müssen sie nicht nur gesammelt, sondern im Detail zugänglich gemacht werden. Um handlungsfähig zu sein, müssen Eltern mehr kennen als die Größe des Bildungsetats; sie müssen leicht feststellen können, welches Budget für die Schule ihrer Kinder bereitsteht. Die Bürger müssen auch Zugang zu ergänzenden Informationen haben, zum Beispiel, wie eine Bewerbung im Rahmen eines Armutsbekämpfungsprogrammes bewertet wurde oder wie und wem Gelder ausgezahlt werden. Andernfalls sind die Chancen schlecht, eine Parteilichkeit bei der Behandlung einer Bewerbung oder die Umleitung von Geldern beim Einsatz der finanziellen Mittel nachzuweisen. Ohne das Recht, Quittungen, Anstellungs- und Lohnregister einzusehen und kurzfristigen Zugang zu Baustellen zu erhalten, wird auch die Bestechung bei öffentlichen Bauaufträgen unbemerkt bleiben. Informationen müssen auch physisch zugänglich sein. In ländlichen Gegenden ist es ziemlich egal, welche Informationszugangsrechte jemand hat, wenn er für den Zugang Hunderte von Kilometern in die Hauptstadt reisen muss.²²

Die Erfahrungen aus Indien legen den Schluss nahe, dass NGOs und andere Aktivisten die gewonnenen Informationen verwenden müssen, um die Behörden damit zu konfrontieren und dadurch die Beamten zur Mängelbeseitigung zu veranlassen. Solche Aktivitäten dürfen nicht einer unmotivierten Bürokratie überlassen bleiben.

Gesetzgebung zum Informationszugang

Artikel 19 der Universellen Deklaration der Menschenrechte – ein universelles Recht für jeden, Informationen "zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten" – stellt einen Ausgangspunkt für die Informationsgesetzgebung dar, aber nicht mehr. Sie ist eher darauf gerichtet, Zensurbemühungen der Regierung zu unterbinden, als die Transparenz der Regierung zu fördern.²³ Wer sich um Reformen bemüht, muss also noch Fleisch an die Knochen des Artikels 19 bringen, und dies sowohl aus sozialen wie aus ökonomischen Gründen.

Grundsätzlich gehört jede Information der Öffentlichkeit und sollte jedermann zugänglich sein, wenn keine zwingenden Gründe bestehen, sie zurückzuhalten. Der ideale Ansatz ist in Brasilien zu beobachten: Dort gibt es das rechtliche Erfordernis, dass öffentliche

Informationen jedermann zugänglich gemacht werden müssen, der danach sucht, wenn es keinen guten Grund gibt, dies nicht zu tun.²⁴

Jedes Informationsfreiheitsgesetz muss Grenzen setzen, und es kann leicht geschehen, dass es dabei mit der 'Sicherheit des Staates' übertrieben wird. Ein Gesetz über die Geheimhaltung folgt manchmal einem fortschrittlichen Informationsfreiheitsgesetz auf dem Fuße und nimmt das meiste oder gar alles wieder zurück, was zunächst zugestanden worden war.²⁵ In Singapur ist die *Business Times* sogar gerichtlich verfolgt worden, weil sie nichts Bedrohlicheres als eine offizielle Vorhersage des zukünftigen ökonomischen Wachstums des Landes veröffentlicht hatte – Daten, die in anderen Industrieländern frei zugänglich sind. Als der *Economist* dieses Vorgehen kritisierte, wurde der Vertrieb der Zeitung untersagt.²⁶

Wenige der neueren Debatten über den Gegensatz zwischen den Bedürfnissen einer Gesellschaft nach Informationszugang und den Sicherheitsanforderungen des Staates waren so grundlegend wie jene, die in den USA über die Geheimhaltung geführt wurde, die das Justizministerium im Namen des 'Kriegs gegen den Terror' erzwang. Obwohl es logisch scheint, die Namen Verdächtiger und vermutlicher Terroristen geheimzuhalten, besteht doch die Gefahr, dass ein viel größerer gesellschaftlicher Imperativ verletzt wird. Von großer Bedeutung ist die Äußerung von Richter Damon J. Keith vom 6. US-Berufungsgerichtshof, der vor 'Demokratien hinter geschlossenen Türen' warnte. Er schreibt, das First Amendment und eine freie Presse schützen das 'Recht des Volkes zu wissen', dass ihre Regierung sich gerecht und gesetzlich verhält. "Wenn die Regierung anfängt, die Türen zu schließen", fährt er fort, "selektiert sie Informationen, die rechtmäßig dem Volk gehören. Selektierte Informationen sind Fehlinformationen". Er sagt weiter: "Eine Regierung, die im Schatten der Geheimhaltung agiert, steht in völligem Gegensatz zu der Gesellschaft, die sich die Väter unserer Verfassung vorgestellt haben".²⁷

Ebenso schwierig wie im Bereich der Sicherheit ist es auch hinsichtlich der Persönlichkeitsrechte, die Grenzen der Informationsfreiheit festzulegen. Der Wert, den verschiedene Gesellschaften der Privatsphäre zumessen, ist oft von unterschiedlichen historischen Voraussetzungen geprägt. So wird die Tatsache, dass man in Schweden die Einkommenssteuererklärung seines Nachbarn einsehen kann, Menschen in anderen Gesellschaften vielleicht nur schwer davon überzeugen, dass Informationsfreiheit eine gute Idee ist.

Prominente erheben oft den Anspruch, dass ihr Privatleben nicht in den Massenmedien zur Schau gestellt wird. Gerichte auf der ganzen Welt neigen aber dazu, Prominente ipso facto als öffentlich zu betrachten, sodass Bürger und Medien diesen Kampf wohl gewinnen werden.²⁸ Folglich müssen sich Prominente in immer mehr Ländern damit abfinden, dass ihr Privatleben genauer betrachtet wird, als dies im Fall eines Normalbürgers erlaubt wäre. Besonders Politiker müssen robust sein, wenn sie verleumdet werden und viel weniger Schutz bewilligt bekommen.

Häufig sind auch Gesuche, die Informationsfreiheit zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen einzuschränken. Prinzipiell haben die Bürger aber sicherlich das demokratische Recht, die Einzelheiten von geschäftlichen Absprachen zwischen ihrer Regierung und deren Zulieferern zu kennen, umso mehr in Zeiten der Privatisierung, in denen Aktivitäten in private Hände übergehen, die traditionellerweise dem öffentlichen Sektor angehört hatten. Vertraulichkeit mag gesetzliche Transaktionen im privatwirtschaftlichen Bereich auszeichnen; sie ist aber gänzlich unangebracht, wo es um öffentliche Gelder geht.²⁹

Vielleicht am problematischsten ist die Frage, in welchem Ausmaß Bürger Zugang zu regierungsinternen Beratungen haben sollten. Vertreter einer Beschränkung eines solchen Zugangs argumentieren, dass Ministerialbeamte ihre Minister ohne Furcht beraten können müssen. Setze man diese Beratungen der Öffentlichkeit aus, würde dies die Atmosphäre des

Vertrauens zerstören und letztlich effektive Entscheidungsprozesse verhindern. Dementsprechend werden interne Aktenunterlagen oft von der Informationsfreiheit ausgenommen. Doch Staaten, die diese Informationen zugänglich gemacht haben, sind meist keine oder nur geringfügige Probleme dadurch entstanden und sie erzielen in Transparency Internationals jährlichem Korruptionswahrnehmungsindex regelmäßig ein gutes Ergebnis.³⁰

Im Streitfall

Hat man einmal ein ausreichend weit gefasstes Informationsfreiheitsgesetz, wie sollen dann Interessenkonflikte im Falle eines Streits gelöst werden? Wie weit dürfen politische Interessen im Gegensatz zu den öffentlichen reichen, wenn ein Bürger – oder ein Journalist – eine Anfrage macht?

In manchen Ländern haben die Minister einen Ermessensspielraum, um Informationsanfragen zurückzuweisen. Dieses Recht dürfte zweifellos kein Minister haben, denn es kann mühelos missbraucht werden. Informationen, die unangenehm oder peinlich für einen Minister oder sein Ministerium sein können, sollten niemals zurückgehalten werden. Auch dürften Minister nicht befugt sein, den Informationszugang mit dem Argument zu blockieren, die Information ginge den Fragesteller nichts an oder könnte 'missverstanden' werden.³¹

Einige Länder sehen ein Einspruchsrecht vor einem unabhängigen Korruptionsbeauftragten, einem Ombudsmann oder einer Berufungsinstanz vor. Bei allen Unterschieden zwischen den Regierungssystemen ist es doch immer ein inakzeptabler Interessenkonflikt, wenn ein Beamter der Richter in seiner eigenen Sache ist.

Informationsfreiheitskampagnen und Aktenverwaltung

Sollen die Menschen immer Anträge für die Informationen stellen müssen, auf die sie ein Recht haben? Die Behörden sollten nicht einfach warten, bis man sie um Informationen bittet. Sie sollten Strategien entwickeln, wie sie den Menschen die relevanten Informationen zur Verfügung stellen, bevor danach gefragt wird. Solche vorwegnehmenden Handlungen können viel preiswerter und pragmatischer sein als das passive Warten auf Erkundigungen.³² Besonders vorteilhaft sind solche handlungsfreudigen Strategien für Regierungen, deren Mittel nicht unerschöpflich sind. Werden die Informationen in Behörden und anderen öffentlichen Gebäuden zur Verfügung gestellt, braucht man viel weniger Personal, um individuelle Anfragen zu bearbeiten – und die Bürger nutzen ihre Rechte, ohne sich überhaupt ihrer Informationsfreiheitsrechte bewusst zu sein.³³

Kampagnen für Informationsfreiheit müssen zugleich Kampagnen für eine bessere Aktenverwaltung sein. Ein Zugangsrecht zu chaotischen und unverlässlichen Informationen ist sinnlos. Daher müssen die Akten systematisch, vollständig und verlässlich aufbewahrt werden.

Aber je mehr sich die Regierungen öffnen, desto mehr müssen auch die Reformer die Welt akzeptieren, wie sie ist. Alte Aktenbestände können so chaotisch sein, dass das Zugangsrecht zu einer zeitraubenden Angelegenheit oder gänzlich nutzlos wird. In Mexiko, wo es seit April 2002 ein Informationsfreiheitsrecht gibt, stellte eine Untersuchung fest, dass öffentliche Akten, Abschriften und Notizen von wichtigen Versammlungen der Öffentlichkeit absichtlich vorenthalten worden sind, sodass es fast keine Aufzeichnungen darüber gibt, wie wichtige Entscheidungen getroffen wurden. In vielen Fällen sind Akten vernichtet oder von den Beamten mit nach Hause genommen worden.³⁴

In solchen Fällen braucht es Übergangslösungen, damit die Bürger nicht das Vertrauen in ihre neu gewonnenen Rechte verlieren, sobald sie sie ausüben versuchen. Statt aber die schlechte Aktenverwaltung als Grund zu nehmen, um die Reform ganz zu unterlassen, ist es besser, einen neuen Anfang zu machen und die Zugangsrechte in jenen Bereichen nicht auf Altbestände auszudehnen, in denen das Verwaltungssystem die Informationen nicht sicher liefern kann. Welchen Kurs man auch einschlägt, immer muss die klare Pflicht aufgestellt werden, dass die Informationen vollständig, im Zusammenhang und in für das Zielpublikum verständlicher Form zu liefern sind. Immer wieder wird der Kostenfaktor als Argument gegen eine Reform angeführt. Sollten die Antragsteller die Kosten für die Bereitstellung der Information ersetzen? Wenn ja, sollten die Kosten begrenzt werden? Hohe Kosten schrecken von Anfragen ab und untergraben so den Sinn des Gesetzes. Glücklicherweise lernen die Regierungen langsam, dass der Nutzen der Offenheit die damit verbundenen Kosten bei weitem überwiegen kann. Dort, wo das Gesetz erlassen ist, werden normalerweise nur formale Aufwandspauschalen verlangt.

Informationen und der Privatsektor

Auch die Privatwirtschaft benötigt Zugang zu vollständigen und verlässlichen öffentlichen Informationen, besonders über die öffentlichen Vergaberegeln und –gebräuche, die manche Länder inzwischen schon im Internet zur Verfügung stellen.³⁵

Obwohl die Informationen in der Privatwirtschaft nach ganz anderen Regeln behandelt werden als im öffentlichen Bereich, müssen bestimmte Arten von Information doch dem Verbraucher, den Zulieferern und Angestellten zugänglich gemacht werden. Die Beispiele hierfür reichen von exakt ausgezeichneten Lebensmitteln über sauber erstellte Rechnungen und professionelle Buchprüfungs- und Finanzdienstleistungen bis zu Personalakten.

Die Öffentlichkeit erwartet zu Recht eine größere Rechenschaftspflicht, wenn Privatfirmen öffentliche Aufgaben erfüllen oder wenn eine traditionelle Aufgabe des Staates privatisiert wird. Private Betreiberfirmen dürfen die politischen Verantwortlichkeiten nicht verschleiern, im Gegenteil, die Bürger haben das Recht, über die Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und Privatfirmen viel mehr zu wissen als über Aktivitäten, die ganz in den Privatsektor fallen. Schließlich geht es bei diesen staatlich finanzierten Projekten um das Geld des Steuerzahlers.

Die Bürger haben auch das Recht, ehrliche Finanzauskünfte von den öffentlich gelisteten Unternehmen zu erhalten. Privatwirtschaftliche Prüfungsgesellschaften müssen ihre Pflichten ohne Rücksicht auf ihren Kunden und im Hinblick auf das öffentliche Wohl vielmehr als auf die Interessen der Geschäftsführung erfüllen. Ihre Finanzberichte sind für das Wohl der Bürger entscheidend. Indem sie ein zutreffendes Bild von der finanziellen Stärke der überprüften Firmen zeichnen, üben sie eine öffentliche Funktion aus.³⁶

Man muss ihnen zugute halten, dass führende Unternehmen die Legitimität der öffentlichen Besorgnis mittlerweile akzeptieren und in manchen Fällen darauf mit Informationszugangsprogrammen reagieren.³⁷ Die Verantwortung der Privatwirtschaft gegenüber der Öffentlichkeit stellt den Kernbereich des wachsenden Trends zu sozialer Verantwortung von Firmen dar.

Mentalitätswechsel

Auch für Beamte, die den beeindruckenden Nutzen eines offenen Aktenzugangs durchaus anerkennen, ist die Aussicht auf ein Informationszugangsrecht bedrohlich, da sie ihrer Gewohnheit widerspricht, ihre eigenen Akten als vertrauliches Material anzusehen, das als solches vor den Augen einer kritischen Öffentlichkeit sicher ist.

Bei den öffentlichen Angestellten ist daher ein Mentalitätswechsel nötig – von den jüngsten Angestellten bis hin zum Bundesminister. Sie müssen lernen, dass die Qualität der Verwaltung durch Informationsfreiheit noch beträchtlich gesteigert werden kann, auch wenn ihre Verwaltungen schon in der Vergangenheit scheinbar immer angemessen funktioniert haben. Diese Vorgehensweisen fördern eine Ethik des öffentlichen Dienstes, die diesen wirklich als 'Dienst an der Öffentlichkeit' auffasst, steigern die Zufriedenheit im Beruf und heben die öffentlichen Angestellten im Ansehen der Allgemeinheit, in der und für die sie arbeiten.

Ein Plan für die Reform

Welche Ziele sollte man also verfolgen?

Von den Regierungen muss man klar formulierte und allgemein bekannt gemachte Strategien verlangen, die den bestmöglichen Informationszugang für Bürger und Medien sicher stellen – auf kommunaler wie auf Bundesebene.³⁸ Unser Recht auf Informationszugang muss auch formal garantiert sein.

Aktenverwaltungssysteme müssen sicherstellen, dass die Informationen, auf die die Bürger ein Recht haben, fehlerfrei, vollständig und leicht zugänglich sind.

Essenzielle Informationen müssen den Menschen in leicht verständlicher Form und Sprache nahe gebracht werden. Staatliche Informationsstrategien müssen eine Offenlegung der Parteienfinanzierungspraktiken gewährleisten, die auch die Nennung von Spendern und Spenden umfasst. Nötig ist auch Zugang zu Erklärungen über Vermögenswerte und Interessen von staatlichen Führungskräften.

Wir müssen uns für formale Garantien der Rede- und Pressefreiheit und gegen eine repressive Handhabung der Verleumdungsrechtsprechung einsetzen. Ehrliche Journalisten müssen professionell und ohne Beeinflussungen durch 'Sponsoren' oder Eigeninteressen berichten können. Öffentlich-rechtliche Medien, deren Existenzberechtigung im Schutz des öffentlichen Interesses besteht, müssen unabhängig von der inhaltlichen Kontrolle durch die Regierungspartei geführt werden. Angesichts dessen, dass die Systeme und Aufzeichnungen, die der Leiter des Archivs betreut, Belege für Korruption und Missmanagement enthalten können, muss man sich fragen, warum der Posten des Archivleiters so untergeordnet und so schlecht finanziert ist. Die Frage ist auch, warum dieser Posten keinen verfassungsmäßigen Schutz genießt und nicht dem eines obersten Bundesrichters oder dem in einer obersten Prüfungsbehörde gleichgestellt ist, denn die Rolle des Archivars ist zentral für die Sicherung von Verantwortlichkeit und öffentlichen Informationszugang.

Auf der internationalen Ebene müssen bilaterale und multilaterale Agenturen sämtliche Informationen über ihre Kredite und Entwicklungshilfen zugänglich machen – nicht nur als Gesamtsummen, sondern differenziert bis in die lokalen Projekte, die sie finanzieren. Dementsprechend müssen im privatwirtschaftlichen Sektor Strategien gefunden werden, die einen Zugang zu den Informationen gewähren, die sich im Besitz der Unternehmen befinden.

Schließlich darf man auch nicht übersehen, dass es Bedarf an formalen Garantien für Kläger gibt, die gezwungen sind, als Whistleblower aufzutreten.

Schluss

Fast zwei Jahrhunderte nach James Madison geht der Kampf um Informationsfreiheit weiter, auch wenn er gegenwärtig von den Ereignissen des 11. Septembers und dem 'Krieg gegen den Terrorismus' behindert wird. Geheimhaltung wendet sich noch immer gegen die Anliegen

jeder Zivilgesellschaft und schützt eine Umgebung, in der Korruption ungehindert blüht – eine direkte Bedrohung für jeden Einzelnen von uns und eine Gefahr für die Errungenschaften der Demokratie aus den letzten Jahrzehnten. Ist es zu optimistisch zu hoffen, dass das Vertrauen der Bürger in ihre Institutionen mit zunehmender Informationsfreiheit wieder stärker wird?

Der Dramatiker und Denker George Bernard Shaw stellte fest, das Recht zu wissen sei wie das Recht zu leben. Es sei grundlegend und unbedingt in seiner Annahme, dass das Wissen wie das Leben wünschenswert sei.³⁹ Aus ganz ähnlichen Motiven haben die Gründer unserer weltweiten Bewegung gegen Korruption 'Transparenz' als Schlachtruf auf unserer Kriegsfahne gewählt.

Kampagnen für Informationszugang (Ann Florini)

Whistleblowing in Südafrika (Richard Calland)

Kampagnen für Informationszugang

Informationszugang ist zum Schlagtruf für Hunderte von Bürgerbewegungen und Organisationen der Zivilgesellschaft in der ganzen Welt geworden. Von Basisorganisationen in den Dörfern bis hin zu internationalen Kampagnen behaupten Gruppierungen der Zivilgesellschaft das Recht der Bürger zu wissen, was Regierungen, internationale Organisationen und private Unternehmen tun und wie öffentliche Ressourcen vergeben werden. Einige dieser Bemühungen spiegeln Antikorruptionsanliegen wider. Andere sind breiter angelegt und zielen auf eine Verbesserung der Regierungsführung, aber da Korruption in der Dunkelheit gedeiht, wird jeder Fortschritt in Richtung auf eine Öffnung der Regierungen und der zwischenstaatlichen Organisationen für öffentliche Prüfungen gleichzeitig auch die Antikorruptionsbemühungen fördern.

Lokale Kampagnen: MKSS, Indien

Eine der erfolgreichsten Kampagnen der Zivilgesellschaft für Informationsfreiheit ist *Mazdoor Kisan Shakti Sangathan* (MKSS), der Verband zur Unterstützung der Arbeiter und Bauern aus dem indischen Rajasthan.

MKSS ist in den frühen 90er Jahren in dem kaum alphabetisierten Dorf Devdoo gri aktiv geworden. Die Bürger dort hatten Amtsmissbräuche selbst erlebt, verfügten aber über keinerlei Möglichkeiten, diese zu dokumentieren. Mit bescheidenen Mitteln aus der Gemeinde begann eine Kerngruppe von Aktivisten von Dorf zu Dorf zu ziehen und grundlegende Fragen zu stellen: Wie viel Geld den einzelnen Gemeinden für ihre Entwicklung hätte zur Verfügung gestellt werden sollen und wie es tatsächlich ausgegeben worden war.

Viele Regierungsbeamte beharrten darauf, dass niemand das Recht habe, solche Fragen zu stellen. Doch mit Hilfe sympathisierender Angestellter kam MKSS in den Besitz kommunaler Regierungsaufzeichnungen. MKSS organisierte daraufhin öffentliche Lesungen, die klar machten, dass die Gelder nicht wie beabsichtigt ausgegeben worden waren. Listen wurden vorgelesen mit den Namen derer, die für die Arbeit an bestimmten Projekten bezahlt wurden, wobei sich herausstellte, dass viele dieser bezahlten Menschen schon vor Jahren gestorben waren. Es wurden Listen mit Projektaufwendungen verlesen, aber Anwesende erklärten, dass diese Projekte nie umgesetzt worden waren.

Die MKSS-Bewegung wuchs rasch. Mehr als 200 Dörfer und 400 Organisationen nahmen 1996 an einem 40tägigen Sit-in teil, das für Informationsfreiheit in Rajasthan demonstrierte und Transparenz bei der Buchführung und die Rückgabe fehlender Gelder verlangte.¹ Die Aktion weitete sich zu einer landesweiten Kampagne aus, an der Journalisten, Politiker und andere Basisorganisationen teilnahmen.

Diese Kampagne führte 2001 zu einem Umdenken, und die Regierung von Rajasthan verabschiedete ein Informationszugangsgesetz. Fünf weitere indische Staaten verabschiedeten seitdem ähnliche Gesetze und die MKSS-Bewegung weitete sich von Rajasthan aus zu einer Volksbewegung.

Nationale Kampagnen: Grupo Oaxaca, Mexiko

Die Grupo Oaxaca hat sich aus einer Konferenz über 'Das Recht auf Information und Demokratische Reform' entwickelt, die im Mai 2001 in Oaxaca, Mexiko, stattfand. Wissenschaftler, Juristen, Journalisten und NGO-Vertreter waren dort übereingekommen, eine technische Kommission zusammenzustellen, die auf eine Informationsfreiheitsgesetzgebung drängen sollte. In der Wahlkampagne von Staatspräsident Vicente Fox war auch eine Verpflichtung enthalten, in seinem ersten Amtsjahr ein Informationsfreiheitsgesetz einzubringen; aber zur Zeit des Kongresses in Oaxaca war noch kein solches Gesetz in Vorbereitung.

Im Oktober 2001 stellte die Gruppe daher dem mexikanischen Kongress ihren eigenen Gesetzesentwurf vor, der den Bürgern ein Zugangsrecht zu Regierungsdokumenten garantieren sollte. Dies war das erste Mal, dass eine Gruppierung der Zivilgesellschaft eine Gesetzesvorlage gemacht hatte. Die Regierung versprach daraufhin, bis zum Dezember 2001 die Informationsfreiheit einzuführen. Die Antikorruptionsstelle der Regierung, SEDOCAM, sollte einen Gesetzesentwurf anfertigen, aber es sickerte durch, dass dieser Entwurf voller Ausnahmen und Schlupflöcher war. Die Verantwortung wurde nun dem Regierungssekretariat (Secretaría de Gobernación)² übergeben und die Vorschläge riefen eine monatelange Diskussion mit den Kongressabgeordneten hervor. Beide Häuser einigten sich im April 2002 auf einen Kompromiss.³

Internationale Kampagnen: die Öffnungspolitik der Weltbank

Obwohl die Weltbank schon 1989 eine Öffnungspolitik formuliert und diese 1993 überarbeitet hatte – zum Teil als Reaktion auf Druck aus der Zivilgesellschaft – waren Vertreter der Zivilgesellschaft noch immer der Meinung, dass diese Politik zu restriktiv sei. Viele Informationen blieben geheim, vor allem hinsichtlich der Projekt- und Programmplanung der Bank. Außerdem wurden Versuche, Informationszugang zu erhalten – Versuche der Öffentlichkeit und besonders von Menschen, die von den Weltbankprojekten direkt betroffen waren – hartnäckig mit Ablehnung und Bürokratie begegnet.⁴

Im Jahr 2001 erneuerten die Gruppierungen der Zivilgesellschaft ihre Reformkampagne. Unter den aktiveren Gruppen waren das Bank Information Center (USA), Libertad Ciudadana (Panama), Transparencia Mexicana (Mexiko), regionale Netzwerke wie das Central and Eastern European Bankwatch Network und Vertreter von internationalen NGOs wie ActionAid, Oxfam und Transparency International. Im April 2001 unterzeichneten mehr als 550 dieser Organisationen aus mehr als 100 Ländern gemeinsam einen Brief, der größere Transparenz und Verantwortlichkeit von der Weltbank verlangte. Außerdem nahmen mehr als 250 Gruppen an Beratungen in 19 Städten in der ganzen Welt teil und viele reichten schriftliche Kommentare bei der Weltbank oder ihren nationalen Regierungen ein. Wenn die Bank es mit der wachsenden Partizipation ernst meine, so argumentierten sie, müsse sie Dokumente offenlegen, die Aufschluss darüber geben, welche Projekte und Vorgehensweisen zur Diskussion stehen. Dies müsse rechtzeitig geschehen, damit jene, die von diesen Projekten am stärksten betroffen seien, sich an der Ausgestaltung der Projekte beteiligen könnten.

Gegen die Kampagnen der Zivilgesellschaft traten einige der korrupteren und repressiveren Regierungen dieser Welt an, die sich nicht von der Behauptung beeindrucken ließen, sie seien dazu verpflichtet, für die Art und Weise, wie sie Projekte mit Weltbankmitteln oder anderer Finanzierung durchführten, Verantwortung zu tragen. Besonders überraschend war es, dass auch große demokratische Entwicklungsländer dem Widerstand entgegen setzten. Sie argumentierten damit, dass die Bekanntgabe von sensiblen Informationen während Kreditverhandlungen die Märkte beunruhigen und private Kreditgeber vertreiben könne.

Eine überarbeitete Öffnungspolitik der Weltbank, die im Herbst 2001 implementiert wurde, geht zwar einige Schritte weiter Richtung Transparenz,⁵ aber im großen und ganzen sind die Organisationen der Zivilgesellschaft noch nicht zufrieden. So wies die Bank die Idee zurück, Projektentwürfe zu veröffentlichen, anhand derer externe Vorschläge zur Projektplanung beitragen könnten. Sie weigerte sich auch, Vorstandstreffen öffentlich zu machen, um dadurch eine transparentere Repräsentation zu erlauben. Das Bank Information Center stellte fest, die Weltbankpolitik zeige einen Unwillen innerhalb der Bank, die Rhetorik über integrative Entscheidungsfindung in konkrete Zusagen umzusetzen.⁶

Nach dem 11. September

Obwohl dies drei erfolgreiche Erfahrungen waren, sieht man daran doch, dass der Kampf der Zivilgesellschaft für Informationsfreiheit überall auf Schwierigkeiten stößt: auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene. Geheimhaltung hilft, den Kreis der Entscheider klein zu halten, und erspart den Verwaltern den Ärger, sich erklären zu müssen.

Die Ereignisse des 11. Septembers haben den Willen und die Möglichkeiten der Regierungen verstärkt, Forderungen nach Transparenz abzuweisen. Mit besonders strengen Maßnahmen haben die USA reagiert, zum Beispiel mit der 'Säuberung' von Internetseiten: Informationen, die bei der Vorbereitung terroristischer Anschläge helfen könnten, werden beseitigt. Bundesbehörden einschließlich der Umweltbundesbehörde, der Nuclear Regulatory Commission und der Steuerbehörde und eine Reihe von Säuberungen der einzelnen Bundesstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um Informationen schwerer zugänglich zu machen. Sogar Gruppierungen der Zivilgesellschaft haben sich an den Säuberungen beteiligt: Die Federation of American Scientists, eine Nichtregierungsorganisation, die sich mit ihrem 'Government Security Project' für mehr Transparenz in der Regierung einsetzt, hat Informationen über sichere Geheimdiensteinrichtungen von ihrer Website entfernt mit der Begründung, dass diese Informationen andernorts nicht erhältlich seien.⁷ Auch die kanadische Regierung hat den Informationszugang durch den Erlass des 'Terrorism Acts' im November 2001 eingeschränkt. Der 'Terrorism Act' erlaubt es dem Generalbundesanwalt, nach beschränkter richterlicher Überprüfung Informationsfreigaben aufzuheben, die vom Informationsbeauftragten erlassen worden sind.⁸

Aber die Rückschläge für die Informationsfreiheit werden sich in Grenzen halten, besonders außerhalb der USA. Wie der jüngste mexikanische Gesetzesgebungserfolg zeigt, bleibt die Informationsfreiheit ein von zivilgesellschaftlichen Akteuren hart umkämpftes Thema. Obwohl die Kultur der Geheimhaltung tief verwurzelt ist, war in den letzten Jahren nicht der Erfolg der Regierungen bei der Erhaltung ihrer Kontrolle über Informationen beeindruckend, sondern vielmehr die Fähigkeit der Zivilgesellschaft, ihnen diese Kontrolle zu entwenden.

Blick nach vorn

Damit die Zivilgesellschaft den Sieg davontragen kann, braucht sie Hilfe von vielen Seiten. Ein wichtiger Schritt besteht darin, dass die Gruppen aus verschiedenen Ländern und Regionen miteinander in Kontakt treten und ihre strategischen Ideen bündeln. Wissenschaftler könnten einen großen Beitrag leisten, indem sie die Transparenzstrategien der Regierungen und der internationalen Organisationen auswerten und miteinander und mit absoluten Standards vergleichen.⁹ Obwohl nationale Kampagnen lokal durchgeführt werden sollten, braucht man doch ausländische Sponsoren, um das internationale Netzwerk der zivilgesellschaftlichen Gruppierungen zu unterstützen. Am wichtigsten ist die Rolle der zivilgesellschaftlichen Gruppen selber – sie stellen nicht immer Informationen über ihr Personal, ihre Aktionen, ihre Finanzen, ihre Ausgaben und manchmal sogar ihre Ziele zur Verfügung. Die Gruppen, die sich an Informationszugangskampagnen beteiligen, sind oft transparenter als ihr Gegenüber, aber auch sie sehen sich noch immer Vorwürfen der Verantwortungslosigkeit und Undurchsichtigkeit ausgesetzt, wie sie gegen die

Zivilgesellschaft insgesamt immer häufiger vorgebracht werden. Die zivilgesellschaftlichen Gruppen, die für Informationsfreiheit eintreten, müssen von sich selbst und von anderen Gruppierungen eine öffentliche Buchführung verlangen, wenn sie als Fürsprecher für Offenheit ihre eigene Legitimität und Glaubwürdigkeit und die anderer erhalten wollen.

Ann Florini

Whistleblowing in Südafrika

Eines der größten Hindernisse bei der Korruptionsbekämpfung ist der Unwille des Einzelnen, korrupte Aktivitäten anzuzeigen. Die Furcht vor Vergeltung durch den Arbeitgeber oder Kollegen bringt viele davon ab, Korruptionsfälle zu melden. In Südafrika werden die Hinweisgeber, sogenannte 'Whistleblower', oft als Störenfriede gesehen und, in der südafrikanischen Mundart, als *impimpis* (Apartheid-Ära-Informanten) bezeichnet. Nicht nur, dass sie als Verräter stigmatisiert werden – Whistleblower, die vor der Einführung des 'Protected Disclosures Act' im Jahr 2000 auf Missbräuche aufmerksam machten, erhielten keinerlei gesetzlichen Schutz und keine Hilfe von der Regierung. Nach einer Reihe von Skandalen, bei denen Whistleblower Folgen bis hin zum Arbeitsplatzverlust hatten erleiden müssen, erarbeitete ein Parlamentsausschuss einen Gesetzesentwurf. Nach dem Vorbild des britischen 'Public Interest Disclosure Act' von 1998 bietet dieses Gesetz rechtlichen Schutz für Whistleblower, die wegen ihrer Handlungen berufliche Nachteile erleiden. Der 'Protected Disclosures Act', der im Februar 2001 in Kraft trat, legt Verfahren fest, durch die im öffentlichen Dienst ebenso wie in der Privatwirtschaft Angestellte, die illegale oder korrupte Handlungen ihrer Chefs oder ihrer Kollegen anzeigen, vor Repressalien geschützt werden. Das Gesetz soll ehrliche Angestellte dazu ermutigen, Missverhalten anzuzeigen.

Damit ein solches Gesetz aber Wirkung zeigt, müssen mindestens drei Voraussetzungen erfüllt sein. Zunächst muss der politische Wille da sein, sich einer Kultur entgegenzustellen, die Whistleblower verachtet. Zweitens müssen die Arbeitgeber lernen, wie man eine lebensfähige Whistleblowing-Policy umsetzt, die es den Angestellten möglich macht, ihre Bedenken ohne Angst vor Vergeltung zu äußern. Drittens müssen die Angestellten selbst die Rechte kennen und verstehen, die ihnen dieser Akt gibt, damit sie Missverhalten auf dem angemessenen Wege melden können.

Das *Open Democracy Advice Centre* (ODAC), das bereits beim Entwurf des Gesetzes mitgeholfen hat, kümmert sich jetzt um diese drei Aspekte, damit das Gesetz zur Anwendung gebracht werden kann. ODAC setzt sich für eine offene und transparente Demokratie und für die Verantwortlichkeit von Unternehmen und Regierung ein. Es unterstützt die Menschen dabei, ihre Menschenrechte wahrzunehmen. Durch kostenlose Rechtsberatung hilft das ODAC jenen, die vor der schwierigen Wahl stehen, einen Hinweis zu geben oder weiter zu schweigen. Es überwacht und berät darüber hinaus die effektive Umsetzung des Gesetzes und bietet Kurse für Arbeitgeber aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor an. Auch eine Hotline, die juristische Hilfe bietet (0800-Lalela, was auf Xhosa 'zuhören' heißt), hat das ODAC nach dem Vorbild der britischen NGO *Public Concern at Work* eingerichtet.

Das neue Gesetz ist für die Förderung des Informationszugangs zentral. Unter dem Schutz dieses Gesetzes werden Whistleblower Informationen über Korruption leichter öffentlich zugänglich machen können. Zivilgesellschaftliche Gruppen wie das ODAC und Transparency South Africa würdigen den Wert dieses Gesetzes und verstärken ihre Anstrengungen, um die Gesetzgebung in die Praxis umzusetzen.

Richard Calland

www.opendemocracy.org.za

¹ *Washington Post* (USA), 30. August 2002.

² www.cfoi.org.uk/sweden1.html. Informationsfreiheit besteht nach schwedischem Gesetz seit 1766. Die schwedische Regierung hat das Thema weiter gefördert, zuletzt durch die Initiative Öffnet Schweden, die die Anwendung des Gesetzes verbessern und das öffentliche Bewusstsein fördern sollte. Vgl. www.oppnasverige.gov.se/page/1/42.html.

³ *Guardian* (Großbritannien), 4. Mai 2001.

⁴ *Guardian* (Großbritannien), 29. August 2002.

⁵ Vgl. 'Keep your Assets away from Prying Eyes... Ten Good Reasons to Choose Dominica', eine Werbung auf der Website von Safe Haven Offshore Limited, Juni 2000, www.safehavenoffshore.com/10reasons.htm.

⁶ Die *International Accounting Standards Committee Foundation*, vermutlich die Körperschaft, die ab 2005 die Regeln für alle in Europa gelisteten Unternehmen setzt, wurde kritisiert, weil sie die Namen von über hundert korporativen Spendern nicht veröffentlicht hatte. Besorgnis wurde laut, nachdem der Eindruck entstanden war, dass Enron eine Spende an das Komitee erwogen hatte, falls diese es ihm ermöglichen würde, an der Ausgestaltung der IASC-Leitlinien mitzuwirken. *Financial Times* (Großbritannien), 4. März 2002.

⁷ Enron und Arthur Andersen waren ein solcher Fall. Interne und externe Prüfungen wurden angewendet, während viele Millionen Dollar Schulden versteckt und Profite in Millionenhöhe aus Geschäftszweigen heraufbeschworen wurden, die noch in ihren Kinderschuhen steckten. *Wall Street Journal* (USA), 16. April 2002. Die amerikanische Börsenaufsichtsbehörde, die den führenden Managern der Privatwirtschaft nicht über den Weg traute, schlug vor, dass diese Manager unter Androhung von Strafe gezwungen werden sollten, genaue Vierteljahresberichte über den Stand ihres Unternehmens zu beglaubigen. *Financial Times* (Großbritannien), 13. Juni 2002.

⁸ Der ehemalige Vorsitzende der SEC, Arthur Levitt, schreibt: "Rechtsanwälte, die bei der Aufdeckung oder Vertuschung von finanziellen Probleme eine entscheidende Rolle spielen können, sollten ihre eigenen ethischen Regeln überprüfen. Nach den Ethikstandards der *American Bar Association* können Anwälte, die ein Fehlverhalten bei ihren Kunden aufdecken, es nicht der SEC oder den örtlichen Behörden melden. Dieser Konflikt muss diskutiert werden". *New York Times* (USA), 17. Januar 2002.

⁹ *Guardian* (Großbritannien), 17. Juni 2002.

¹⁰ *New York Times* (USA), 31. August 2002.

¹¹ "Enron stellte auch ein Versagen des Journalismus dar. Wenn die Geschäftswelt so mächtig ist, brauchen wir auch eine bessere Berichterstattung darüber, um sie zur Verantwortung zu rufen... Jeder, der sich darum gekümmert hat, konnte die Anzeichen sehen... (aber) die meisten Publikationen haben die Probleme von Enron erst ernst genommen, als alles vorbei war." So kritisierte Richard Lambert, Herausgeber der *Financial Times* (Großbritannien) von 1991 bis 2001, die Leistungen seines eigenen Berufsstands in 'Enron and the Press', *Prospect Magazine* (Großbritannien), März 2002.

¹² 13. Juni 2002.

¹³ *Times* (Großbritannien), 30. August 2002.

¹⁴ Die gegenteilige These vertritt Prof. Onora O'Neill in ihren Reith-Vorlesungen im Jahr 2002. Sie sagt, "die Informationsflut, die uns im Namen der Offenheit entgegen schwemmt, lässt uns die Wahrheit weniger erkennen als je zuvor". Vgl. 'Trust Is the First Casualty of the Cult of Transparency', *Guardian* (Großbritannien), 24. April 2002. Die Vorlesungen sind bei der Cambridge University Press erschienen.

¹⁵ Der mexikanische Staatspräsident Vicente Fox hat auf solche Forderungen reagiert, indem er freiwillig sein persönliches Vermögen im Internet veröffentlicht hat. VOA News (USA), 3. Mai 2002.

¹⁶ *Financial Times* (Großbritannien), 29. August 2002; www.transparency.org/cgi-bin/dcn-read.pl?citID=45105.

¹⁷ Der berühmte Kommentar der Beraterin Jo Moore trug dazu bei, dass das Wicks-Komitee eine Neubewertung der Rolle der politischen 'special advisers' im britischen Staatsdienst vornahm (das Ergebnis der Tagungen lag zu Redaktionsschluss noch nicht vor). *Guardian* (Großbritannien), 9. Oktober 2001. Moore wurde später entlassen, weil sie schlechte Neuigkeiten bewusst am Tag eines Staatsbegräbnisses veröffentlicht hatte.

¹⁸ Verfassung von Brasilien, Artikel 5 Nr. 33.

¹⁹ Eine ausführliche Darstellung findet sich bei Bob Jenkins und Anne Marie Goetz: 'Accounts and Accountability: Theoretical Implications of the Right-to-Information in India' in *Third World Quarterly*, Bd.20, Nr.3 (1999).

²⁰ BBC News (Großbritannien), 14. Juni 2002.

²¹ 'Critique of State Government Initiated Social Audit Campaigns and Public Hearings (Jan Sunwais)', Manuskript von MKSS für den Workshop 'Institutionalisation of Social Audit and Public Vigilance' am 7. Januar 2002.

²² Vgl. einen ähnlichen Fall in Tansania, über den bei dem TI-'Information for Accountability Workshop' in Tansania (27.–28. März 2000) berichtet wurde; www.transparency.org/working_papers/thematic/proceedings.html.

²³ Vgl. Jenkins und Goetz, a.a.O.

²⁴ Verfassung von Brasilien, Artikel 5 Nr. 33. Etwas Ähnliches gibt es auch im neuseeländischen Official Information Act von 1982. Das Gesetz kehrt das Prinzip des Official Secrets Acts von 1951, den es ersetzt, um.

²⁵ Simbabwe vereinigte beide Ansätze in einem Gesetz und gab der Sammlung repressiver Vorschriften einen liberalen Namen. Die Gebühren, die das Gesetz festlegt, werden als absolut empörend beschrieben und könnten einige internationale Organisationen dazu veranlassen, ihre Aktivitäten in Simbabwe einzustellen. *Daily Telegraph* (Großbritannien), 17. Juni 2002. Andere, etwa die BBC, sind vertrieben worden.

²⁶ Der Herausgeber der Singapurer *Business Times* und andere wurden nach dem nationalen Official Secrets Act verfolgt, weil er BIP-Schätzungen veröffentlicht hatte - frühe Berechnungen des jüngsten ökonomischen Wachstums - bevor sie offiziell freigegeben worden waren. Als der *Economist* sich über diese Verfolgung lustig machte, löste er dadurch eine Konfrontation mit der Regierung aus, in deren Folge der Vertrieb des Magazins in Singapur verboten wurde.

²⁷ *New York Times* (USA), 2. September 2002.

²⁸ Die *Times* (Großbritannien, 29. März 2002) schrieb: "Der *Mirror* war berechtigt zu zeigen, dass [Naomi Campbell, ein Model] gelogen hatte, als sie behauptete, sie sei nicht drogensüchtig und nicht in Behandlung. Aber die Zeitung ging zu weit, als sie prekäre personenbezogene Daten veröffentlichte." Der Fortschritt ist also nicht universell, wie die Gesetze von Simbabwe zeigen, die Kritik am Staatspräsidenten verbieten.

²⁹ *Guardian* (Großbritannien), 18. Juni 2002: "Falsche Buchführung zeigt, dass private Einnahmen für öffentliche Dienste einen Diebstahl am Steuerzahler darstellen."

³⁰ Die Nordischen Staaten und Neuseeland stehen unveränderlich als sauberste Länder an der Spitze der Liste.

³¹ New Zealand State Services Commission 1995.

³² Diese Anforderung wird jetzt an lokale Behörden in Großbritannien gestellt. Vgl. die Website des Standards Board for England: www.standardsboard.co.uk/guidance/guidance_index.htm.

³³ In Indonesien beispielsweise hat die Weltbank das Aufstellen von Plakatwänden, die Einzelheiten über das Projekt enthalten, auf dem Gelände von Entwicklungsprojekten angeregt. Die Gemeinde kann dann den Prozess verfolgen und überwachen. Vgl. auch Jenkins und Goetz.

³⁴ *Washington Post* (USA), 1. Mai 2002.

³⁵ Ein gutes Beispiel ist das OPEN-System der südkoreanischen Stadt Seoul; www.transparency.org/building_coalitions/public/local_government/projects_topic/procurement.html. Siehe außerdem den Artikel über e-Government in diesem Global Corruption Report.

³⁶ "Die ethische Dimension - vor allem die Frage nach den Pflichten gegenüber anderen Menschen als ihren Kunden - scheint noch nicht aufgetaucht zu sein", schrieb Peter Martin in 'Accountants' Moral Duty', *Financial Times* (Großbritannien), 17. Januar 2002. Vgl. auch *Financial Times*, 5. März 2002.

³⁷ Eine solche Initiative gibt es von NIREX (www.nirex.co.uk/ibuplicn), einer Firma, die "daran arbeitet, sichere und umweltverträgliche Lösungen für den Umgang mit radioaktivem Abfall zu entwickeln". Die webbasierte 'transparency policy' verpflichtet das Unternehmen auf eine 'Offenheits-Strategie'. Es hat außerdem eine Strategie, die vorsieht, dass auf individuelle Anfragen geantwortet wird, und sieht ein Einspruchsrecht bei einem unabhängigen Kontrollgremium vor.

³⁸ TI Russland ist ein Nationales Chapter, das zu diesem Zweck mit den lokalen Behörden zusammenarbeitet. In Großbritannien fordert die Gesetzgebung jetzt eine aktive Informationspolitik von den lokalen Behörden (Local Government Act 2000: www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000022.htm).

³⁹ 'Preface on Doctors: the Flaw in the Argument', in: *The Doctor's Dilemma*, 1913.

¹ Safia Sircar: 'Information Is My Right', *Indiatogehter*, Mai 2001; www.indiatogehter.org/stories/ncpri.htm.

² Kate Doyle: 'Freedom of Information in Mexico', Washington, D.C.: The National Security Archive, 2. Mai 2002; www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB68/index2.html.

³ *Washington Post* (USA), 1. Mai 2002.

⁴ Lori Udall: 'The World Bank and Public Accountability: Has Anything Changed?' in Jonathan A. Fox and L.D. Brown (Hrsg.): *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, (Cambridge, MA: The MIT Press, 1998).

⁵ Der wichtigste Schritt war, dass die Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs), die die Ergebnisse von nationalen Diskussionen unter Einbezug der Zivilgesellschaft über den besten Weg zur Armutsbekämpfung darstellen sollen, jetzt auf lokaler Ebene zugänglich gemacht werden müssen, bevor die Führungsebene der Weltbank sie berücksichtigen darf.

⁶ Bank Information Center: 'The On-going Struggle for World Bank Transparency: The Outcome of the Information Disclosure Policy Review' (Washington, D.C.: Bank Information Center, 4. November 2001).

⁷ Lou Dolinar: 'Acces Denied', *Newday.com* (USA), 24. Oktober 2001.

⁸ David Banisar: 'Freedom of Information and Acces to Government Records around the World', Juli 2002; www.freedominfo.org/survey.

⁹ Das Centre for Global Studies der University of Victoria hat ein Handbuch herausgegeben, das einen exzellenten Ausgangspunkt zur Auswertung der Bemühungen internationaler Organisationen um Informationszugang gibt: 'Rethinking Governance Handbook: An Inventory of Ideas to Enhance Participation, Transparency and Accountability'; www.globalcentres.org/html/inventory.html.