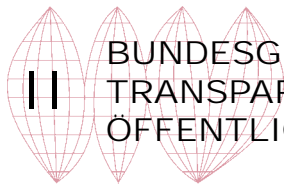


TRANSPARENZ UND ZUGANG ZU INFORMATION

Die achtziger Jahre waren gekennzeichnet durch politische Übergangsprozesse von autoritären Regimes in letztlich demokratische Systeme; die neunziger Jahre hingegen lassen sich als eine Zeit beschreiben, in der Transparenz und Zugang zur Information aufkamen. Obgleich die erste Gesetzgebung über Zugang zur Information auf das Jahr 1776 zurückgeht, in welchem in Schweden das *Gesetz über Pressefreiheit* verabschiedet wurde, sind diese beiden eng miteinander verbundenen Themen doch erst in den letzten zehn Jahren auf der politischen Agenda einer Vielzahl von Ländern in Erscheinung getreten. Gegenwärtig besitzen über vierzig Länder eine Gesetzgebung, welche den Zugang zu der in der Hand der Regierung befindlichen Informationen fördert, und in mehr als dreißig Ländern ist ein Prozess zur Ausarbeitung, Debatte und Verabschiedung derartiger Bestimmungen im Gange. Transparenz und Zugang zu öffentlichen Informationen sind zwei wesentliche Merkmale einer repräsentativen Regierung. In der Tat muss ein demokratisches System nicht nur eindeutige und verlässliche Regeln für den Wahlkampf und die Übernahme politischer Macht gewährleisten, sondern auch institutionelle Kanäle für den Zugang zur Information herstellen, damit die Gesellschaft in der Lage ist, das Gebaren der Regierung und die Arbeit der öffentlichen Verwaltung zu kennen und zu beurteilen; dies sollte regelmäßig und nicht nur im Rahmen von Wahlen möglich sein, sondern auch über andere Wege der Willensbekundung.

Transparenz und Zugang zur Information sind Mechanismen, die die Rechenschaftsablage —*accountability*— fördern und eine direkte Auswirkung auf die Verbesserung des demokratischen Systems haben, tragen sie doch dazu bei, dass eine Vielzahl von Akteuren – darunter insbesondere Nichtregierungsorganisationen, Zivilgesellschaft, der akademische Bereich und sogar die staatlichen Instanzen selbst – die Kosten senken, die mit der Überwachung und Kontrolle der Machtausübung einhergehen werden. Außerdem begünstigen Transparenz und Zugang zu öffentlicher Information die Entstehung von Kommunikationskanälen zwischen den staatlichen Institutionen und der Gesellschaft, durch die es der Wählerschaft möglich wird, die Regierungstätigkeit einer regelmäßigen, wohlinformierten, kritischen Beurteilung zu unterziehen.

Im Falle Mexikos geht die erste Annäherung an das Recht auf Zugang zur Information auf das Jahr 1977 zurück und ist in der Politischen Verfassung der Vereinigten Mexikanischen Staaten verankert. Artikel 6 und 8 der Verfassung erkennen das Recht auf Zugang zu Regierungsinformation bzw. das „Petitionsrecht“ an, auf Grund dessen jeder mexikanische Bürger berechtigt ist, Fragen zur Regierungstätigkeit zu stellen. Dabei muss jedoch zugegeben werden, dass in Ermangelung einer entsprechenden rechtlichen Regelung in dieser Materie der Zugang zur Information als eine Sache des Entgegenkommens der Behörden gehandhabt und dem guten Willen der Beamten sowie der physischen Verfügbarkeit der Information anheim gestellt war.



BUNDESGESETZ ÜBER TRANSPARENZ UND ZUGANG ZUR ÖFFENTLICHEN INFORMATION DER REGIERUNG

Die Verabschiedung des *Bundesgesetzes über Transparenz und Zugang zur öffentlichen Information der Regierung* (LFTAIPG) am 12. Juni 2002 sollte die durch das Fehlen einer spezifischen Reglamentierung des Zugangs zur öffentlichen Information entstandenen Mängel und Gesetzeslücken beheben. Mit der Verkündung des LFTAIPG hat Mexiko einen Prozess des Wandels in den Beziehungen zwischen Regierung und Regierten in die Wege geleitet und einen Schritt in Richtung auf eine neue Art und Weise der Ausübung öffentlicher Funktionen im Geiste der Offenheit gegenüber der Gesellschaft getan. Das durch diese Gesetzgebung gewährleistete Recht auf Information wird Mexiko in die Lage versetzen, Fortschritte in der Konsolidierung einer demokratischeren Regierung zu erzielen, in der sämtliche öffentlichen Vertreter und Staatsbediensteten gegenüber den Staatsbürgern zur Rechenschaft verpflichtet sind.

Das LFTAIPG räumt jeder Person den Zugang zu der Information ein, die sich im Besitz der Gewalten des Bundes, der autonomen Verfassungsorgane, der Bundesverwaltungsgerichte und sonstiger Organe der Bundesverwaltung befindet. Unter den Zielsetzungen des LFTAIPG sind hervorzuheben: "die transparente Gestaltung der öffentlichen Verwaltung und "die Erleichterung der Rechenschaftslegung gegenüber den Staatsbürgern", damit diese die Arbeit der Behörden und öffentlichen Gemeinwesen beurteilen können, sowie "einen Beitrag zur Demokratisierung der mexikanischen Gesellschaft und vollen Wirksamkeit des Rechtsstaates zu leisten" (LFTAIPG, Artikel 4). Die Verwirklichung dieser Ziele wird dazu beitragen, das Vertrauen der Bürger in die Regierungsinstitutionen zu stärken und wird sich auch dahingehend auswirken, dass die politischen Akteure sich in Bezug auf die Diskussionsprozesse und die Durchführung der öffentlichen Politik in stärkerem Maße verantwortlich fühlen.

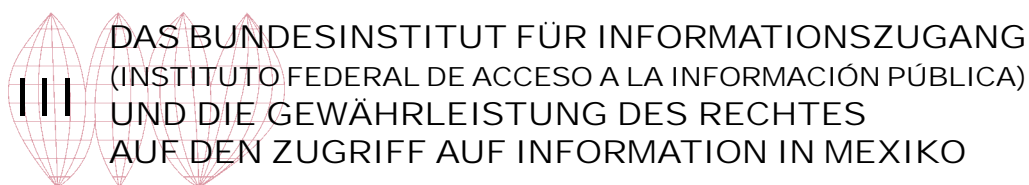
Das LFTAIPG ist ein wertvolles, wohl konzipiertes und gut formuliertes Gesetz mit eindeutigen Definitionen und Zielsetzungen zur Gewährleistung des Rechtes der Bürger auf Zugang zu der im Besitz der Regierung befindlichen Information. Es schreibt vor, dass jegliche Regierungsinformation öffentlichen Charakter habe (Artikel 2) und weist sämtliche Behörden und Regierungsstellen an, dem "Prinzip der Öffentlichkeit" (Artikel 6) gegenüber dem der Geheimhaltung¹ Vorrang einzuräumen. Es gewährt den Bürgern das Recht, mittels einfacher und schneller Verfahren Informationen anzufordern, die noch nicht öffentlich gemacht wurden (Artikel 40) und räumt jeglicher Person die Möglichkeit ein, Rechtsmittel gegen die Entscheidung der Informationsverweigerung seitens einer Dienststelle einzulegen (Artikel 49), und die betreffende Dienststelle vor Gericht zu belangen, wenn die Revision zurückgewiesen wird.

¹ Lt. Artikel 13 des LFTAIPG können gewisse im Besitz der Regierung befindliche Informationen als „geheim“ angesehen werden, d.h. für eine gewisse Zeit Ausnahmen in Bezug auf Zugang und Verbreitung unterliegen, jedoch ausschließlich unter der Voraussetzung dass ihre Verbreitung, u. a, die Sicherheit Mexikos in Risiko setzen könnte.



Abgesehen von der Feststellung des öffentlichen Charakters praktisch aller von der Regierung hervorgebrachten oder besessenen Information, stellt das Gesetz eine Liste "Verpflichtungen zur Transparenz" auf, die jede Regierungsstelle Einzuhalten hat. Artikel 7 des Gesetzes verpflichtet die Regierungsstellen routinemäßig und leicht zugänglich sämtliche Informationen zu veröffentlichen, die sich auf deren Aufgaben, Haushalt, Betrieb, Personalliste, Gehältern, internem Berichtswesen, Vertragsabschlüssen und Konzessionen beziehen. Neben dem LFTAIPG schrieben die Ausführungsbestimmungen zu dem Gesetz vor, dass die Informationen, auf welche sich die "Verpflichtungen zur Transparenz" beziehen von sämtlichen Ämtern und Dienststellen der Öffentlichen Verwaltung des Bundes in regelmäßigen Abständen von drei Monaten auf den laufenden Stand zu bringen sind.

Die bloße Existenz einer Gesetzgebung über den Zugang zur öffentlichen Information der Regierung gewährleistet jedoch noch nicht eine wirksame Wahrnehmung des Rechts. In manchen Ländern sieht die Gesetzgebung keine Mechanismen vor; andere Regierungen wiederum schaffen Hindernisse oder nutzen Gesetzeslücken um sich der Verbreitung der in ihrem Besitz befindlichen Information zu widersetzen. Aus diesem Grund und mit dem Ziel, erfolgreich das Recht auf Informationszugang durchzusetzen, ist in manchen Gesetzgebungen die Schaffung automer Institutionen vorgesehen, die die Einhaltung der diesbezüglichen Bestimmungen überwachen sollen.



Das LFTAIPG sieht in Artikel 33 die Schaffung des *Bundesinstituts für Informationszugang* (IFAI) vor, welches offiziell im Juni 2003 seine Tätigkeit aufnahm. Dem IFAI obliegt es, im Bereich der Bundesexekutive für die Einhaltung des LFTAIPG zu wachen, die Wahrnehmung des Rechtes auf Informationszugriff zu fördern und zu verbreiten und einzuschreiten, wenn eine Behörde sich weigert, den Gesuchen auf Information stattzugeben. Daneben ist es Aufgabe des IFAI die Vertraulichkeit persönlicher Daten zu wahren, die sich im Besitz der staatlichen Dienststellen befinden. Um die Erfüllung seines Auftrags zu gewährleisten, hat das IFAI Befugnisse zur Beschlussfassung und Reglamentierung, Überwachung, Koordination, Förderung und Verbreitung sowie betrieblicher und administrativer Art.

Seit dem Bestehen des IFAI hat in Mexiko jeder an Informationen der Bundesregierung interessierte Bürger drei Möglichkeiten diese Information anzufordern:

1. Über das Zentrum zur Betreuung der Gesellschaft (Centro de Atención a la Sociedad) des IFAI, wo Computerterminals und entsprechend geschultes Personal zur Beratung und Orientierung zur Verfügung stehen
2. In der Regierungsstelle, von welcher er die Information wünscht. Dort kann er sich mit seinem Anliegen an eine besondere Dienststelle, die sogen. „Verbindungsstelle“ (Unidad de Enlace)

wenden. Jede Regierungsstelle ist gem. LFTAIPG verpflichtet, eine solche Dienststelle einzurichten, die dem Bürger alle erforderliche Unterstützung bei der Anforderung von Information gewähren muss

3. Von jedem beliebigen Ort des Landes und selbst vom Ausland aus, über das "Sistem zur Beantragung von Information" (Sistema de Solicitudes de Información - SISI), das über Internet unter der Anschrift <http://www.informacionpublica.gob.mx> kontaktiert werden kann.

Es ist erwähnenswert, dass dieser letztgenannte Zugriff auf Regierungsinformation über das SISI auch international betrachtet eine Innovation darstellt, da nur wenige Länder über einen so leicht zugänglichen Mechanismus zur Informationsanforderung über Internet verfügen. Das IFAI hat u.a. Beamte aus Kanada, Deutschland, Großbritannien, Tschechien und Peru sowie aus anderen an der Übernahme von dem SISI vergleichbaren Informationssystemen interessierten Ländern beraten. Die elektronische Revolution hat den Zugriff zur Information wesentlich gewandelt.

Während der ersten sechs Monate —Juni bis Dezember 2003—, wurden mehr als 24.000 Anträge auf Information gestellt, von denen 93% über das SISI eingereicht wurden:

| Anträge | Gesamt JUNI (12. - 30.) | Gesamt JULI | Gesamt AUGUST | Gesamt SEPTEMBER | Gesamt OKTOBER | Gesamt NOVEMBER | Gesamt DEZEMBER (01. - 11.) | Gesamtzahl |
|---------------------------------|-------------------------|--------------|---------------|------------------|----------------|-----------------|-----------------------------|---------------|
| Elektronische Anträge | 4,674 | 3,887 | 4,388 | 2,961 | 2,881 | 2,733 | 751 | 22,275 |
| Manuelle Anträge | 426 | 343 | 255 | 265 | 233 | 198 | 82 | 1,802 |
| Gesamtzahl der Anträge | 5,100 | 4,230 | 4,643 | 3,226 | 3,114 | 2,931 | 833 | 24,077 |
| Elektronische Antworten | 1,519 | 4,287 | 3,995 | 3,265 | 2,899 | 2,303 | 1,069 | 19,337 |
| Manuelle Antworten | 95 | 357 | 263 | 269 | 214 | 158 | 94 | 1,450 |
| Gesamtzahl der Antworten | 1,614 | 4,644 | 4,258 | 3,534 | 3,113 | 2,461 | 1,163 | 20,787 |
| Revisionsanträge | 17 | 83 | 69 | 145 | 146 | 103 | 44 | 607 |

Das SISI ist ein universelles System, das die Anträge auf Information und die persönlichen Daten entsprechend den Bestimmungen des LFTAIPG, seiner Ausführungsverordnung und den Richtlinien des IFAI verwaltet. Die Antragsteller, die zur Information Verpflichteten und das IFAI können das SISI in Anspruch nehmen, das sowohl dazu dient dem Institut selbst statistische Information zu liefern und den Jahresbericht zu untermauern, den das IFAI der Legislative vorzulegen hat.

Indem es sämtliche Informationsanträge, unabhängig von der Art und Weise, wie sie eingereicht werden, d.h. über Internet, auf dem Postweg oder persönlich durch den Antragsteller vor der betreffenden Verbindungsstelle, in Dokumenten erfasst, die den Regierungsstellen vorliegen, hat sich das SISI zu dem effizientesten Kommunikationsmittel zwischen der Gesellschaft, den Regierungsstellen und dem IFAI entwickelt.

Der Arbeitsprozess des SISI erstreckt sich über sechs Etappen von der Vorlage des Antrags auf Information, über die interne Bearbeitung bis zur Aushändigung der Information und einem möglichen Antrag auf Revision, der vor dem IFAI eingebracht werden kann:

Phase 1: Antrag – Der Antragsteller muss entweder beim SISI seinen Antrag einbringen oder einen Vordruck ausfüllen, den er per Post einsenden oder persönlich bei der Verbindungsstelle einreichen kann, wo die Anfrage in das System eingegeben wird. In jedem Fall weist das SISI dem Antrag eine Nummer zu, unter welcher er weiter verfolgt werden kann.

Phase 2: Entgegennahme und Recherche – Die betroffene Regierungsstelle nimmt den Antrag entgegen und reicht ihn an die zuständige Verwaltungseinheit weiter, welche festzustellen hat, ob die Information vorliegt und ob sie öffentlichen, geheimen oder vertraulichen Charakter hat. Sofern die Information vorliegt und öffentlich ist, leitet die Verwaltungseinheit sie an die Verbindungsstelle weiter und gibt gegebenenfalls an, welche Kosten je nach Übergabemodalität entstehen.

Phase 3: Antwort, Übergabe- und Versandoptionen – Die Regierungsstelle benachrichtigt den Antragsteller von der Beantwortung seines Antrags. Sofern diese negativ ausfällt, klärt sie den Antragsteller über die Möglichkeit auf, vor dem IFAI Beschwerde einzulegen. Im Falle eines positiven Bescheides unterrichtet das SISI den Antragsteller über die Art und Weise wie die Information wiedergegeben werden kann, welche Kosten dadurch entstehen sowie die Zustellungsmodalitäten und ihre Kosten. Das System stellt eine Karte mit einer Bank-Kennzahl aus, mit der die Zahlung vorgenommen werden kann.

Phase 4: Zahlungsmittelung – Sobald die Zahlung erfolgt ist, geht eine entsprechende Mitteilung automatisch an das SISI; somit weiss die betroffene Regierungsstelle jederzeit, welche Antragsteller die Gebühren für die Wiedergabe und Zustellung der Information beglichen haben und kann diese kopieren und zusenden.

Phase 5: Aushändigung oder Zustellung – Wenn die betreffende Regierungsstelle die gewünschte Information vervielfältigt und zugestellt hat, teilt das SISI dem Antragsteller mit, an welchem Datum der Versand erfolgte, sowie gegebenenfalls die Nummer des Begleitscheines. Die Information ist kostenlos wenn sie auf elektronischem Wege übermittelt wird.

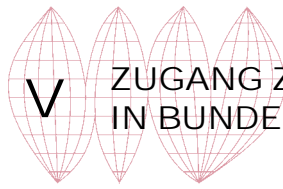
Phase 6: Rechtsmittel – Sofern der Antragsteller im Falle eines negativen Bescheids beschliesst, einen Antrag auf Revision zu stellen, bietet ihm das SISI die Möglichkeit, dies auf elektronischem Wege zu tun. Der Antragsteller kann jedoch auch ein Schriftstück einsenden oder persönlich beim IFAI vorstellig werden. In diesen beiden Fällen speist das IFAI die Daten des Antrags in das SISI ein.

Gemäß Artikel 12 der Erklärung über die Menschenrechte darf "niemand Gegenstand von willkürlichen Einmischungen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung oder sein Korrespondenz, oder von Angriffen gegen seine Ehre oder seinen Ruf. Jede Person ist berechtigt, den Schutz des Gesetzes gegen derartige Eingriffe oder Angriffe anzurufen". Die Entwicklung und Rechtfertigung der Demokratie stützt sich auf die Achtung der Privatsphäre der Personen, die ihr angehören. Nur auf der Grundlage der Anerkennung des Privatlebens und der Autonomie eines jeden Bürgers kann eine wahrhaft freie Gesellschaft entstehen.

Der Schutz persönlicher Daten findet seine Begründung nicht im Schutz der Privatsphäre der Personen, sondern in der Möglichkeit, diese Information zu kontrollieren, um die Person gegen die Risiken zu schützen, die sich aus der Sammlung und Übertragung ihrer Daten ergeben. Artikel 3, Absatz II des LFTAIPG definiert persönliche Daten als "[...] die Information über eine natürliche, bestimmte oder bestimmbare Person, die sich u.a. auf ihren ethnischen oder rassischen Ursprung beziehen oder auf körperliche, moralische oder emotionale Merkmale, auf ihr Geühls- und Familienleben, ihre Anschrift, Telefonnummer, Vermögen, Ideologie und politische Ansichten, Glauben, religiöse oder philosophische Überzeugungen, körperlichen oder geistigen Gesundheitszustand, sexuelle Neigungen sowie alle anderen, die ihr Privatleben betreffen."

Bezüglich des Zugriffs auf die in öffentlichen Archiven vorliegenden persönlichen Daten bestimmt Artikel 24 des LFTAIPG, dass nur die betroffene Person oder deren Vertreter Zugang zu denselben haben können. Die entsprechende Information ist dem Interessenten innerhalb von zehn Werktagen nach Vorlage des Antrags in einem verständlichen Format auszuhändigen; ansonsten ist ihm schriftlich mitzuteilen, dass in dem System keinerlei persönliche Daten des Antragstellers gespeichert sind. Im Falle der Verweigerung der Aushändigung oder Korrektur persönlicher Daten kann ein Antrag auf Revision vor dem IFAI gestellt werden. Dies gilt auch für den Fall, dass die Antwort nicht innerhalb der vom Gesetz vorgeschriebenen Frist erfolgt.

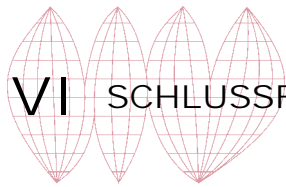
Gemäß Artikel 37 des LFTAIPG gehört es zu den Befugnissen des IFAI die Kriterien für die Sperrung, Freigabe und Verwahrung von geheimer und vertraulicher Information festzulegen und zu revidieren (Absatz III) sowie die Richtlinien und allgemeinen Politiken für die Handhabung, Pflege, Sicherung und Schutz der persönlichen Daten, die sich im Besitz staatlicher Ämter und Dienststellen befinden (Absatz IX).



V ZUGANG ZU INFORMATION IN BUNDESSTAATEN UND GEMEINDEN

Das IFAI bemüht sich darum, mit den Bundesstaaten und Gemeinden Beziehungen der Kooperation und Unterstützung herzustellen, mit dem Ziel, den Erfahrungsaustausch und die institutionelle und normative Entwicklung in Fragen der Transparenz, des Zugangs zu Information und des Datenschutzes zu fördern. Derzeit haben dreizehn mexikanische Bundesstaaten Gesetze über den Zugang zur Information, nämlich Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa. In andere Staaten (z.B. Chiapas, Hidalgo, Puebla und Veracruz) ist ein entsprechender Gesetzgebungsprozess in Gange. Unter den Bundesstaaten verdient Colima besondere Erwähnung, denn dort wurde neben dem Gesetz über Zugang zu Information auch ein Gesetz zum Schutz persönlicher Daten in Kraft gesetzt; dieses stellt die erste einschlägige Gesetzgebung im ganzen Land dar. Auf lokaler Ebene verfügen die Stadtverwaltungen von Guadalajara, Monterrey, Querétaro und Torreón über eine Verordnung zum Thema Transparenz und Informationszugriff.





VI SCHLUSSFOLGERUNG

Das IFAI ist damit befasst, Mechanismen ins Leben zu rufen, die die Transparenz und Rechenschaftsleistung in Mexiko fördern: Die Verpflichtungen zur Transparenz, die das LFTAIPG vorschreibt und das IFAI überprüft, tragen dazu bei, die Reichweite dieses Themas erkenntlich zu machen und siedeln Mexiko innerhalb der höchsten internationalen Standards an. Der Abschnitt, der sich mit der Einordnung der Information befasst, sieht die Schaffung eines Registers sämtlicher von der Regierung erstellter Dokumente vor, was in Zukunft den Zugriff auf öffentliche Information erleichtern wird. Andererseits wird darin klargestellt, dass die Sperrfrist für geheime Information ab deren Entstehen und nicht ab der Einstufung des Schriftstücks zählt. Bei der Erhebung der Gebühren wird darauf geachtet, dass die Kosten der Vervielfältigung und des Versands der Information nicht zu einem Hindernis für die Transparenz wird

LFTAIPG und IFAI haben im wirtschaftlichen und politischen Bereich positive Auswirkungen für Mexiko. Ohne jeden Zweifel ist der transparentere Staat auch ein effizienterer. Diese Verbesserung der staatlichen Effizienz wird sich nicht nur auf längere Sicht in einer Stärkung des öffentlichen Haushalts und damit des Vermögens aller Mexikaner niederschlagen, sondern auch in der Wirtschaft insgesamt. Dies erklärt sich aus dem Umstand dass die Kosten der Korruption in unserer Volkswirtschaft sich auf mehrere Prozent des Bruttoinlandsprodukts belaufen. Bei einem Rückgang der Korruption können diese Mittel für produktive und soziale Aufgaben eingesetzt werden.

In politischer Hinsicht und im Rahmen eines Demokratisierungsprozesse fördert das IFAI durch die Gewährleistung des Zugangs zur Information die demokratische Konsolidierung, in der jeder einzelne Beamte den Bürgern Rechenschaft schuldet. In dem Einverständnis, dass die Demokratie als partizipative Regierungsform von der Fähigkeit des informierten Bürgers zur Mitwirkung am öffentlichen Geschehen abhängig ist, stellt die Ermöglichung des Zugangs zur Information eine der wichtigsten Aufgaben auf der demokratischen Agenda der Nation dar. Auf diese Weise wirkt das IFAI zum Aufbau und der Verstärkung der Rechenschaftslegung bei, wirkt auf eine höhere Effizienz der Verwaltung hin und schafft geeignete Bedingungen für eine Überwachung der Regierung durch die Bürger.

