

Abschied vom *secretismo*? – Mexiko ein Jahr nach Inkrafttreten des Transparenzgesetzes

■ Executive Summary

When Vicente Fox was elected President of Mexico in 2000, he promised to initiate a profound transformation of the state and the society during his term of office, and to put all those reforms on track which the country so urgently needed after 71 years of quasi-dictatorial rule by the PRI. Although Fox has so far been unable to fulfil the hopes that had been placed in him, the passage of the Transparency Act, which makes it mandatory for the government, congress, and the federal authorities to surrender all kinds of information to the citizens, marks a great legislative achievement to his credit. It appears that the culture of *secretismo*, which permitted corruption and nepotism to flourish unchecked, is on its final decline in Mexico.

To enable citizens to control the decisions and activities of the administrative machine – this is the goal of the new act, which not only guarantees access to public information to every citizen on request, but also obliges authorities to publish on their homepages internal data concerning, for instance, official hierarchies, competences, the number of employees and their salaries, and budget figures.

Paralleling the passage of the Transparency Act, a new independent institution was created whose remit is wide and varied. Next to supporting the authorities in the implementation of the Act, the tasks of the IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública) include exerting pressure on government

Viele der Hoffnungen, die die Mexikaner im Jahre 2000 mit der Wahl Vicente Fox' zum neuen Präsidenten ihres Landes verbunden, haben sich bis heute nicht erfüllt. Zu den Erfolgen des eher glücklosen Fox zählt jedoch die Verabschiedung des Transparenzgesetzes, das Regierung, Kongress und Bundesbehörden zur Herausgabe von Informationen aller Art an die Bürger verpflichtet. Dem mexikanischen *secretismo*, der Korruption und Nepotismus nur allzu lange genährt hatte, ist, so scheint es, nun der Boden entzogen. Parallel zum neuen Gesetz wurde auch das Instituto Federal de Acceso a la Información Pública geschaffen, das die Behörden bei der Anwendung der neuen Regelungen unterstützen, aber auch den Bürgern bei der Inanspruchnahme ihrer neuen Rechte zur Seite stehen soll. Die Akzeptanz des neuen Gesetzes unter den Mexikanern ist hoch – allein im ersten Jahr wurden 30 000 Anträge auf Herausgabe bürgerbezogener Informationen durch die verschiedensten Behörden des Landes gestellt. Mexiko hat mit seinem Transparenzgesetz nicht nur Demokratie und partizipative Bürgerschaft gefördert. Es hat einen Kulturwandel eingeleitet, dessen Ideal eine durchschaubare, kontrollierte Staatsverwaltung ist.

agencies if required, publicising the Act itself, and explaining its benefits and options to the citizens.

Applications for the surrender of desired information may be submitted in writing to the institution. No less than 39,000 such applications were submitted to it in the first year of its existence. 73 percent of the applications received a positive response, while objections were lodged in no more than 1,036 cases. In its first business report, the IFAI – understandably enough – presents a positive picture, stating that the new instrument had been very well received by the population, and that most government agencies complied with their duty to furnish information. What might still be required was the development of binding guidelines to define the degree of confidentiality of any information whose surrender was being demanded.

And indeed, the law is well placed to enhance the transparency of Mexico's government offices. The creation of an authority dedicated to supervising the implementation of the Act is gratifying in itself, for as the record shows, the mere passage of innovative acts does not move much in most Latin American countries.

Nevertheless, conditions in Mexico appear favourable towards the potential of the new act to change reality for the better: The bill, which represents a compromise between the initiative of an extraparliamentarian group of experts and another bill drafted in response by the government, was passed by both chambers of congress. Such a high level of consent, which invests the Act with a particular kind of authority, would hardly be achievable today in the pious atmosphere of Mexican politics.

Simultaneously with the passage of the Transparency Act by the Mexican central government, the governments of some federal states enacted laws whose scope even exceeds that of the original model in some instances. However, nothing was done in this respect by those federal states where the *cambio* of 2000 left no trace, where the PRI still holds the reins of power, and where governors feel little inclined to permit the citizenry to look over their shoulders.

In view of Mexico's total population of more than 100 million, it is surely in order to challenge the statements made in the IFAI business report to the effect

that the Act was being generally accepted, and that the population was visibly undergoing a swift 'learning process'. Far from recognising the ways in which they might personally benefit from the Act, the large majority of Mexico's citizens continues to cling to the traditional distrust that has always been their attitude towards government authorities.

Nevertheless, the new Transparency Act marks a great step towards democracy and civic participation in Mexico. There are many who will have to change their way of thinking from now on: Public administrators must change their thinking because they are now supposed to serve the people and to account for themselves. The citizens, in turn, must similarly change their way of thinking because they are now called upon to shed their traditional apathy, which today, as before, manifests itself in a lack of participation in political decision-making processes.

To be sure, neither corruption nor the mismanagement of public funds by federal authorities could be eradicated by the Act in the time since it came into force. What it did do, however, was to contribute towards the initiation of a cultural transformation – away from traditional *secretismo* towards a transparent, well-controlled government administration.

■ Die Kultur des *secretismo* und das Transparenzgesetz

Bei seinem Wahlsieg im Jahre 2000 hat der mexikanische Präsident, Vicente Fox Quesada, angekündigt, er wolle in seiner Amtszeit einen tiefgreifenden Wandel in Staat und Gesellschaft einleiten. Obwohl er weiterhin große Popularität genießt, hat er aber bislang nach nunmehr dreieinhalb Jahren die von ihm selbst geweckten Erwartungen nicht erfüllen können. Ein Grund liegt darin, dass der Kongress, in dem die Regierungspartei Partido Acción Nacional (PAN) keine Mehrheit hat, wichtige Reformprojekte der Regierung regelmäßig scheitern lässt.

Einen großen gesetzgeberischen Erfolg kann Fox aber für sich verbuchen – das Gesetz über Transparenz und den Zugang zu öffentlichen Informationen (Transparenzgesetz), das am 12. Juni 2003 in Kraft getreten ist. Seitdem haben die Bürger das Recht, von der Regierung, dem Kongress, der Bundesgerichtsbarkeit und sonstigen Bundesbehörden die Heraus-

■ Einen großen gesetzgeberischen Erfolg kann Fox für sich verbuchen – das Gesetz über Transparenz und den Zugang zu öffentlichen Informationen (Transparenzgesetz), das am 12. Juni 2003 in Kraft getreten ist.

■ Ziel des Transparenzgesetzes ist es, die bürgerliche Kontrolle über Entscheidungen der Verwaltungsbehörden zu ermöglichen. Nunmehr gilt das Publikationsprinzip, nach dem jegliche Information, die sich im Besitz staatlicher Behörden befindet, grundsätzlich öffentlich ist.

gabe von Informationen jeglicher Art zu verlangen, sofern sie nicht als „vorbehalten“ oder „vertraulich“ eingestuft sind. Damit wurde per Gesetz von dem traditionellen Verwaltungsgrundsatz Abschied genommen, nach dem alle Informationen in der Hand staatlicher Stellen geheimes Staatseigentum sind. Diese Kultur des *secretismo* (Geheimhaltung) prägt noch heute das Verwaltungshandeln vieler lateinamerikanischer Staaten und ist der Schutzschild, hinter dem sich Korruption und Vetternwirtschaft ungehindert entfalten können.

Ziel des Transparenzgesetzes ist es, durch die Umkehrung dieses Grundsatzes die bürgerliche Kontrolle über Entscheidungen der Verwaltungsbehörden zu ermöglichen. Nunmehr gilt das Publikationsprinzip, nach dem jegliche Information, die sich im Besitz staatlicher Behörden befindet, grundsätzlich öffentlich ist. Während der Bürger den individuellen Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Informationen erhält, wird allen Bundesbehörden die Pflicht auferlegt, auf ihrer Website bestimmte Daten wie Behördenstruktur, Zuständigkeiten der einzelnen Organe, Anzahl und Gehälter der Beschäftigten, Haushaltsplan, abgeschlossene Verträge und erteilte Konzessionen von Amts wegen zu veröffentlichen und zu aktualisieren. Daneben enthält das Gesetz Bestimmungen über den Schutz persönlicher Daten.

■ Das Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Nun ist aber gerade in Lateinamerika schon oft die Erfahrung gemacht worden, dass ein neues Gesetz allein keine Veränderung schafft. Daher ist nach einem Jahr die Frage angebracht, ob das Transparenzgesetz tatsächlich etwas bewirkt hat. Wird das neue Recht von den Bürgern in Anspruch genommen? Geben die Behörden nun tatsächlich bereitwillig Auskunft? Ist die Korruption in Mexiko aufgrund des Gesetzes zurückgegangen?

Zur Implementierung des Transparenzgesetzes wurde eine eigene Behörde geschaffen, das Bundesinstitut für den Zugang zu öffentlichen Informationen (IFAI – Instituto Federal de Acceso a la Información Pública). Der dem IFAI zugewiesene Aufgabenbereich ist sehr vielfältig. Es soll den Behörden bei der Anwendung des Gesetzes Hilfe leisten

und sie gleichzeitig zur Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen anhalten. Weiterhin hat es die Aufgabe, das Transparenzgesetz unter der Maßgabe des Publikationsgrundsatzes auszulegen sowie Richtlinien über die Klassifizierung der Informationen und zum Schutz persönlicher Daten zu erstellen. Zusätzlich hat diese Behörde den gesetzlichen Auftrag, das Transparenzgesetz in der Öffentlichkeit bekannt zu machen und die Bürger (sowie die Verwaltungsbeamten selbst) über den Nutzen und die Möglichkeiten der Wahrnehmung des neuen Rechts auf Informationszugang aufzuklären. Schließlich nimmt das IFAI die Funktion einer spezialisierten Widerspruchsbhörde wahr, die auf Ersuchen des Antragsstellers überprüft, ob die Herausgabe der erbetenen Information von der betroffenen Behörde zu Recht verweigert wurde.

Das IFAI ist eine formal unabhängige Behörde, es ist nicht weisungsgebunden und verfügt über einen eigenen Haushalt. Die Entscheidungen werden von einem fünfköpfigen Gremium gefällt, dessen Mitglieder von der Regierung auf sieben Jahre ohne Wiederwahlmöglichkeit ernannt werden. Der Senat hat die Möglichkeit, mit einfacher Mehrheit die Ernennung einzelner Mitglieder zu verhindern.

Die Anträge auf Herausgabe bestimmter Informationen können schriftlich bei der entsprechenden Behörde gestellt werden. Zur Vereinfachung hat das IFAI ein einheitliches System entwickelt, anhand dessen die Bürger ihre Anfragen in elektronischer Form stellen können. Im ersten Jahr sind über dieses System nach Angaben des IFAI etwa 39000 Anträge eingegangen. Dabei waren die meisten Anfragen an das Finanzministerium gerichtet. Danach folgen die mexikanische Sozialversicherung und die Ministerien für Bildung, Umwelt und Inneres. 73 Prozent der Anträge wurden von den Behörden positiv beantwortet. Lediglich in 1036 Fällen wurde Widerspruch beim IFAI eingelegt, wobei das Institut in etwa der Hälfte dieser Fälle die entsprechende Behörde aufforderte, die beantragte Information zugänglich zu machen. Die Entscheidung des IFAI ist für die Verwaltungsbehörden zwar verbindlich; es hat jedoch keine Möglichkeit, diese gegenüber den öffentlichen Behörden auch durchzusetzen. So kommt es vor, dass beispielsweise das Amt für den sozialen Wohnungsbau

■ Im ersten Jahr sind nach Angaben des IFAI etwa 39000 Anträge eingegangen. Dabei waren die meisten Anfragen an das Finanzministerium gerichtet. Danach folgen die mexikanische Sozialversicherung und die Ministerien für Bildung, Umwelt und Inneres. 73 Prozent der Anträge wurden von den Behörden positiv beantwortet.

bau (INFONAVIT) für sich entschieden hat, dass es durch das Transparenzgesetz nicht verpflichtet ist.

Neben der fehlenden Sanktionsgewalt wird dem IFAI von einigen Experten mangelnde personelle Unabhängigkeit vorgeworfen, da alle fünf Mitglieder des Entscheidungsgremiums von der Regierung ernannt werden. Auch werden die Stimmen immer lauter, die vom IFAI selbst mehr Transparenz fordern. Vor kurzem hat die Vorsitzende des Entscheidungsgremiums daraufhin angekündigt, dass man überlege, die Sitzungen des Gremiums künftig öffentlich abzuhalten.

■ Geschäftsbericht über das erste Jahr

■ Ein Jahr nach Inkrafttreten des Transparenzgesetzes hat das IFAI gemäß seiner gesetzlichen Verpflichtung dem mexikanischen Kongress den ersten Geschäftsbericht vorgelegt. Dabei zieht es erwartungsgemäß eine positive Bilanz. Das Gesetz sei von der Bevölkerung gut angenommen worden.

Ein Jahr nach Inkrafttreten des Transparenzgesetzes hat das IFAI nun gemäß seiner gesetzlichen Verpflichtung dem mexikanischen Kongress den ersten Geschäftsbericht vorgelegt. Dabei zieht es erwartungsgemäß eine positive Bilanz. Das Gesetz sei von der Bevölkerung gut angenommen worden. Die meisten staatlichen Behörden seien bereits der Verpflichtung nachgekommen, die gesetzlich vorgeschriebenen Informationen ins Netz zu stellen. Allerdings fehle es noch an einer Systematisierung der Archive, um auf die Informationen schnell zugreifen zu können. Ebenso gesteht das IFAI ein, dass es noch verbindlicher Richtlinien über die Einstufung des Grades der Vertraulichkeit öffentlicher Informationen bedarf, um zu verhindern, dass jede Behörde eigene Kriterien anwendet.

Trotz der genannten Schwächen ist das Gesetz durchaus geeignet, mehr Licht in die mexikanischen Amtsstuben zu bringen. Die Schaffung einer spezialisierten, mit der Umsetzung des Gesetzes beauftragten Behörde ist schon ein Wert an sich; denn in der Vergangenheit haben neue innovative Gesetze in Mexiko und in anderen lateinamerikanischen Ländern wenig Chancen gehabt, die gängige Verwaltungspraxis tatsächlich zu ändern. Im Bereich der Informationsfreiheit wird dies am Beispiel Panamas deutlich, wo ein ähnliches Transparenzgesetz bereits seit zweieinhalb Jahren in Kraft ist. Das Fehlen eines Implementierungsplans und einer entsprechenden Behörde hat dazu geführt, dass in der Praxis alles beim alten geblieben ist. Wenige Monate nach Verabschiedung

erließ die Regierung unter Präsidentin Mireya Moscoso ein Ausführungsdekret, das das neugeschaffene Recht des Bürgers auf Zugang zu öffentlichen Informationen durch die Einführung etlicher bürokratischer Hürden und einer restriktiven Auslegung der im Gesetz noch unbestimmten Rechtsbegriffe erheblich einschränkte. Wo der politische Wille nicht vorhanden ist, gibt es keine wirkliche Erneuerung.

Dagegen sind die Voraussetzungen in Mexiko weitaus günstiger. Beide Kammern des Kongresses haben das Transparenzgesetz im April 2002 einstimmig verabschiedet. Das Gesetz stellte einen Kompromiss zwischen der von einer außerparlamentarischen Expertengruppe in den Kongress eingebrochenen Initiative und dem Alternativentwurf der Regierung dar. Dieser breite Konsens zwischen den politischen Lagern und die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen am Gesetzgebungsverfahren verleihen dem Gesetz eine besondere Autorität. Die Gunst der Stunde wurde genutzt. Heute wäre eine derartige Einigkeit angesichts eines durch politische Skandale vergifteten politischen Klimas und des schon beginnenden Wahlkampfes um die Nachfolge des Präsidenten Fox in dieser Form nicht mehr denkbar.

■ Die Einzelstaaten

Auch in einigen mexikanischen Bundesstaaten (bislang 14 von insgesamt 32) sind parallel zur Bundesebene eigene Transparenzgesetze verabschiedet worden, die zum Teil einen weiteren Anwendungsbereich als das Bundesgesetz haben. So sind beispielsweise im Bundesstaat Morelos auch Parteien verpflichtet, dem Bürger gegenüber unmittelbar Rechenschaft abzulegen.

Dies gilt allerdings nicht für diejenigen mexikanischen Bundesstaaten, an denen der *Cambio*, der erste Machtwechsel auf Bundesebene nach 71 Jahren Einpartei-Herrschaft des Partido de la Revolución Institucional (PRI), spurlos vorbeigegangen ist. Wo die alten PRI-Seilschaften noch Partei- und Staatsorgane gleichgeschaltet haben, besteht bei den Gouverneuren kein Interesse, sich vom Volk in die Karten schauen zu lassen. Dabei wird entweder auf ein Transparenzgesetz völlig verzichtet oder dessen Anwendung verhindert. Im Distrito Federal, dem Hauptstadtdistrikt Mexikos, versuchte der Bürger-

■ Auch in einigen mexikanischen Bundesstaaten (bislang 14 von insgesamt 32) sind parallel zur Bundesebene eigene Transparenzgesetze verabschiedet worden, die zum Teil einen weiteren Anwendungsbereich als das Bundesgesetz haben.

meister Andrés Manuel López Obrador, (noch) hoch gehandelter Präsidentschaftskandidat des linksgerichteten Partido de la Revolución Democrática (PRD) für 2006, die Einrichtung eines Rats für den Zugang zu öffentlichen Informationen zu verhindern, indem er die von der Regierung zu bestimmenden Ratsmitglieder einfach nicht benannte. Die bereits vom Stadtparlament ernannten Ratsmitglieder versuchte er öffentlich zu diskreditieren. Nur durch den Druck der Öffentlichkeit und ein Urteil des Obersten Gerichtshofs gab er schließlich nicht nur nach, sondern setzte sich verbal sogar selbst wieder an die Spitze der für mehr Transparenz eintretenden Politiker.

In seinem Geschäftsbericht sieht das IFAI in einen Durchschnitt von 3150 Anträgen pro Monat im ersten Jahr ein klares Indiz für die große Akzeptanz des Gesetzes und will einen schnellen Lernprozess bei der Bevölkerung erkannt haben. Diese Bewertung erscheint angesichts einer Bevölkerungszahl von über 100 Millionen jedoch etwas zu optimistisch. Über die Hälfte der Anträge wurden von Akademikern und Unternehmen gestellt. 65 Prozent kamen aus dem Distrito Federal. Das Gros der mexikanischen Bevölkerung hat demnach den Nutzen des Gesetzes bislang nicht für sich erkannt bzw. das über Jahrzehnte gewachsene Misstrauen gegenüber den staatlichen Behörden noch nicht ablegen können. Dazu kommt, dass die für die Menschen in ihrem persönlichen Lebensbereich wichtigen Information nicht in erster Linie bei den Bundesbehörden, sondern in ihren Gemeinden verwaltet werden. Noch ist die Anzahl der Gemeinden, die eine entsprechende Verordnung erlassen haben, verschwindend gering.

■ Wandel der politischen Kultur

Durch die Transparenzgesetze des Bundes und der Hälfte der mexikanischen Einzelstaaten ist ein wichtiger Schritt zur Entstehung einer demokratischen und partizipativen Bürgergesellschaft gemacht worden.

Durch die Transparenzgesetze des Bundes und der Hälfte der mexikanischen Einzelstaaten ist ein wichtiger Schritt zur Entstehung einer demokratischen und partizipativen Bürgergesellschaft gemacht worden. Auch wenn es bis dahin noch ein langer Weg ist, so hat doch die Vergangenheit gezeigt, dass die Demokratisierung Mexikos zwar ein langsamer, aber dafür ein stetiger Prozess ist. Der erste demokratische Machtwechsel im Jahre 2000 hat viele Erwartungen nicht erfüllen können, doch er hat auf jeden Fall eine

Stärkung der zuvor nur formal existierenden demokratischen Institutionen bewirkt. Der Kongress ist nicht mehr reines Akklamationsorgan des Präsidenten, sondern nimmt seine Verantwortung als Legislativorgan und Kontrollinstanz der Regierung wahr. Jetzt muss auch die öffentliche Verwaltung lernen, dass sie im Auftrag und zum Nutzen des Volkes tätig ist und für ihr Handeln Rechenschaft ablegen muss. In einem Land, in dem es keine ausreichende Kontrolle der Verwaltung durch eine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit gibt, muss die Zivilgesellschaft diese Funktion übernehmen. Dazu braucht sie den Zugang zu den bislang geheim gehaltenen Informationen. Umgekehrt steht der mexikanische Bürger nun in der Pflicht, sein Recht auch zu nutzen. Daher liegt nun die größte Herausforderung darin, gegen die weit verbreitete Apathie der mexikanischen Bevölkerung vorzugehen, die in einer mangelnden Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen zum Ausdruck kommt. Bei den letzten Parlamentswahlen im Juli 2003 gaben lediglich 42 Prozent ihre Stimme ab. Auf der anderen Seite nimmt das mexikanische Volk aber wahr, dass sich die politische Kultur des Landes verändert hat. Korruptionsfälle kommen ans Tageslicht und werden öffentlich geächtet. Das Bundeswahlgericht hat in diesem Jahr drei Parteien, darunter auch der Regierungspartei Partido Acción Nacional (PAN), wegen illegaler Parteispenden hohe Geldstrafen auferlegt. Noch vor fünf Jahren wäre dies undenkbar gewesen.

Das Transparenzgesetz hat in einem Jahr die verbreitete Korruption und Fehlverwendung von öffentlichen Mitteln durch die Bundesbehörden sicherlich nicht einschränken können. Es hat aber dazu beigetragen, einen Kulturwandel einzuleiten – von der Geheimniskrämerei (*secretismo*) hin zu einer transparenten und kontrollierbaren Staatsverwaltung. Die Verwaltungsbeamten stehen bereits in der Pflicht. Nun ist das mexikanische Volk aufgerufen, sein neugewonnenes Recht auch in Anspruch zu nehmen. Sobald die Mexikaner den Nutzen des Transparenzgesetzes einmal erkannt haben, werden sie sich die dadurch gewährte Informationsfreiheit nicht mehr nehmen lassen.

■ Das Transparenzgesetz hat in einem Jahr die verbreitete Korruption und Fehlverwendung von öffentlichen Mitteln durch die Bundesbehörden sicherlich nicht einschränken können. Es hat aber dazu beigetragen, einen Kulturwandel einzuleiten – von der Geheimniskrämerei (*secretismo*) hin zu einer transparenten und kontrollierbaren Staatsverwaltung.