Globethics Repository



Kampagnen für Informationszugang, Whistleblowing in Südafrika

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Book chapter
Authors	Florini, Ann;Calland, Richard
Publisher	Transparency International
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-17 23:35:05
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/177413

Kampagnen für Informationszugang (Ann Florini)

Whistleblowing in Südafrika (Richard Calland)

Kampagnen für Informationszugang

Informationszugang ist zum Schlachtruf 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 Devdoogri 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 entwinden.

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] 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.