

Protokoll der sechsten „Kiewer Gespräche“

Korruption in Politik, Wirtschaft und Verwaltung – Zivilgesellschaftliche und internationale Gegenstrategien

28.-30. Oktober 2010 Kiew

Nach der Eröffnung der Konferenz und der Begrüßung der Gäste durch Hans-Jürgen Heimsoeth, Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in der Ukraine, Hryhory Nemyriah, Vize-Premierminister a.D., Schirmherr der Kiewer Gespräche und Stefanie Schiffer vom Europäischen Austausch

diskutierten Ruslan Rjaboshapka, Leiter der Anti-Korruptionsabteilung im Ministerkabinett der Ukraine und Juri Jakimenko vom Rasumkov Zentrum moderiert von Heike Dörrenbächer von der Friedrich Naumann Stiftung für die Freiheit, Kiew die staatliche Anti-Korruptionsstrategien in der Ukraine. Ruslan Rjaboshapka erläuterte die Grundzüge der neuen Anti-Korruptionsstrategie der ukrainischen Regierung, die zum Zeitpunkt der Konferenz noch nicht verabschiedet und veröffentlicht waren. Grundprinzip der Strategie sei es auf Prävention von Korruption gegenüber Bestrafung zu setzen. Die kontroverse Diskussion drehte sich um die Definition von Korruption, um die Aussagekraft des CPI (Corruption Perception Index), die Rolle von Frauen in korrupten Systemen und die Durchsetzbarkeit von Gesetzen gegen Korruption im Allgemeinen.

Die Diskussion um internationale Erfahrungen bei der Korruptionsbekämpfung – Szenarien für die Ukraine wurde von Diana Kovacheva von TI Bulgarien mit dem Bericht einer erfolgreichen Kampagne von TI Bulgarien gegen den Stimmkauf bei Wahlen eingeleitet. Nachdem es in Bulgarien zu erheblichen Fällen von Stimmkauf gekommen ist, gelang es TI Bulgarien die politischen Parteien zu einer öffentlichen Selbstverpflichtung gegen Stimmkauf zu bewegen, dann eine Koalition von NGOs zu formieren und schließlich 500 Freiwillige zu motivieren und auszubilden, die die Parlamentswahlen in Bulgarien unter dem Aspekt des Stimmkaufs beobachtet haben. Elena Panfilova von TI Russland schilderte die Lage in der Russischen Föderation: Russland findet sich auf dem TI Korruptionsindex in den letzten Rängen – mit Papua Neuguinea, Kenia und Laos. Eine staatliche Anti-Korruptionspolitik fehlt in Russland, die Zivilgesellschaft ist weitgehend auf sich gestellt. Typisch für systemisch korrupte Länder wie Russland oder auch die Ukraine sei, dass die staatliche Seite sich auf die individuelle Verfolgung derer beschränkt, die Schmiergelder nehmen, das Gesamtsystem aber unangetastet

ließen („Borba so vzjatochnikami“). Problematisch sei, dass auch die internationalen Anti-Korruptionsmaßnahmen in der Regel auf die individuelle Bestechung ausgelegt sei, die einer freien Willensentscheidung folge – auf die systemische Korruption aber so gut wie nicht ausgerichtet sei. Die internationalen Instrumente müssten diesen systemisch korrupten Gesellschaften angepasst werden. Dem müsse eine entsprechende Analyse und Diagnose vorausgehen. TI Russland hat eine Kampagne gestartet „Korruption tötet“, um das Bewusstsein für die radikalen Auswirkungen von Korruption zu schärfen: 90 Tote als Folge eines Selbstmordanschlags von Terroristinnen – ermöglicht durch Bestechung in der Flugsicherheit und viele weitere Beispiele. Vielversprechend seien auch die erweiterten Beratungsmöglichkeiten, die die neuen Medien böten. Mark Mullen berichtet vom veränderten Problembewusstsein in der georgischen Gesellschaft. Noch im Jahr 2000 und 2001 habe es einen gewissen Stolz in der georgischen Gesellschaft auf die Korruption gegeben. Das habe sich geändert. Die erfolgreiche Anti-Korruptionskampagne der georgischen Regierung in den darauffolgenden Jahren habe auf folgenden Elementen beruht:

- Abschaffung einer Reihe von einigen besonders uneffektiven und korrupten Behörden
- Verschlinkung und Verjüngung der Verwaltung
- Kontrolle und – auch öffentliche – Bestrafung korrupter Polizeimitarbeiter
- Keine Akzeptanz der Bereicherung der Eliten

Problematisch bei der Kampagne war eine Reihe von Aspekten:

- Die Regierung hat selbst zu teilweise illegalen Methoden gegriffen, um die Korruption zu bekämpfen.
- Korruption wurde auch als Instrument des Kampfes gegen politische Gegner eingesetzt.
- Die Ausschreibungspraxis öffentlicher Aufträge blieb intransparent.
- Schließlich hat die Regierung die Anti-Korruptionspolitik praktisch im Alleingang ohne Einbeziehung der Zivilgesellschaft und ohne Transparenz und Rechenschaft durchgeführt.

Adam Sawicki von der polnischen Batory Stiftung schilderte die polnischen Erfahrungen, welche Anti-Korruptionsstrategien in Polen funktionieren: Kontrolle über Parteifinanzierung, Gewährleistung des Zugangs zu Informationen, Aktivität von Watchdog Organisationen – und welche bisher nicht funktionieren: das seien vor allem vor allem vorbeugende Aktivitäten zur Vermeidung von Korruption.

Während der Diskussion betonte Mullen, dass keine „Mentalität“ als Erklärung oder Entschuldigung für Korruption herhalten dürfe, Panfilova empfahl den ukrainischen Kollegen, das neue Informationsgesetz möglichst schnell zu verabschieden. Hilfreich sei es auch, wenn mehr und mehr Verwaltungsmitarbeiter Erfahrungen aus der Arbeit in zivilgesellschaftlichen Organisationen mitbrächten.

Myroslav Marynovych sprach in seinem Vortrag von dem moralischen Dilemma, in dem jeder einzelne, jede einzelne, die in einer korrupten Gesellschaft lebt, sich ständig befindet und von

der Schwierigkeit, darin richtig zu handeln. Die korrupte Gesellschaft ist eine Gesellschaft, in der die Wertepyramide umgekehrt ist – in der nicht die moralisch Höchststehenden die gesellschaftlichen Regeln bestimmen und entscheiden sondern in denen diese Funktionen blockiert und durch Korruption pervertiert sind. Historisch bedingt wird Korruption wenn sie „für die gute Sache“ geschieht in der Ukraine nicht als unmoralisch bewertet. Aus seiner Praxis als Rektor der Katholischen Hochschule in Lviv berichtet Marynovytsch von Anfragen, die er von ukrainischen Nationalisten erhält, „ihren“ Kandidaten bevorzugt zum Studium aufzunehmen. Auch ehemalige politische Häftlinge bitten Marynovytsch um diese Gefälligkeiten – auch hier geht es ja um „einen von uns“. Selbst christliche Barmherzigkeit muss als Türöffner für Korruption herhalten – man müsse doch das Waisenkind studieren lassen, oder den Abiturienten aus armer Familie. Zur Überwindung von Korruption zitiert Marynovytsch Antworten aus einer Befragung was jeder einzelne Bürger und Bürgerin tun könne – 34% fordern, individuell Schmiergelder nicht zu geben, 29% fordern ehrliche und faire Wahlen, 15% verlangen, korrupte Institutionen zu verklagen. Weiters werden folgende Handlungen empfohlen: Aufklärungskampagnen zu rechtlichen Fragen (61%), Rechtsberatung für Bürgerinnen und Bürger über Hotlines (54%) und die Einrichtung kostenfreier Beratungszentren (53%). Der Vortrag schließt mit der ermutigenden Feststellung, dass ebenso wie die Nacht am dunkelsten vor der Dämmerung so auch die Korruption am schlimmsten kurz vor ihrer Überwindung sei.

Im Panel „Zugang zu Informationen – Reaktionen – Sanktionen: Welche Rolle spielen Medien und Zivilgesellschaft?“ wurde das neue Informationsgesetz und die Rolle der Medien in der Ukraine diskutiert. Die Ukraine gehörte 1992 mit zu den ersten osteuropäischen Staaten, die ein Informationsgesetz verabschiedet haben. Am 2. November 2010 sollte eine u.a. von dem BJUT Politiker Andrii Shevchenko erarbeitete Neufassung des Gesetzes durch die Verkhovna Rada verabschiedet werden, das die Auskunftspflicht der Verwaltung wesentlich erweitert, die Fristsetzung für die Auskünfte durch Behörden verkürzt und damit die Rechte von Bürgerinnen und Bürgern gegenüber ihrem Verwaltungen spürbar stärken soll. Frau Kostjuzhinska schränkte die Wirksamkeit dieses Informationsgesetzes jedoch ein: Wenn das gesamte politische System dysfunktional sei und es auch keinen politischen Willen zu Veränderungen gäbe hilft auch ein noch so gutes Gesetz nicht. Aufgabe der Journalisten sei es nicht, die Bürger zu erziehen, sondern sie zu informieren und aufzuklären. Dieser Einschätzung schloss sich Vitalii Portnikov an: Wenn die Gesellschaft nicht bereit sei, den Staat zu kontrollieren helfen auch keine Gesetze. 2004 und 2005 galt noch, dass die Ukraine Pressefreiheit habe. Heute nähert sich die Ukraine russischen Zuständen an. Im Länderranking von Reporter ohne Grenzen hat die Ukraine von 2009 auf 2010 32 (!) Ränge verloren und rangiert jetzt auf Platz 132. Die Ukraine folgt dem russischen Beispiel mit zehn Jahren Verzögerung. Verlage und Fernsehsender gehören Oligarchen, und nur dann, wenn sie untereinander in Konkurrenz stehen entsteht der Eindruck einer Pressefreiheit. Sobald die Interessen der Oligarchen zusammenfallen sei diese Illusion der Pressefreiheit wieder beendet. Journalisten haben keine Gewerkschaften und sind von ihren Arbeitgebern wie Leibeigene abhängig. Solange es in der Ukraine keine wirtschaftliche Freiheit gibt sondern die ungebrochene Macht der Oligarchen herrscht, wird es auch keine Pressefreiheit geben. Portnikov vergleicht die Situation der Ukraine mit der in Südamerika in den 50er Jahren. Auch dort entstand eine freie Presse erst gemeinsam mit der wirtschaftlichen Mittelklasse. Jürgen Roth schloss sich der Einschätzung Portnikovs an, dass die Medienfreiheit in der Ukraine auf den widerstreitenden Interessen der Oligarchen beruht, in deren Besitz sie sind. Allerdings werden Journalisten in der Ukraine heute nicht mehr getötet sondern verklagt. Rinat Akhmetov kauft Informationen, die gegen ihn verwendet werden können auf, um Verfolgung zu verhindern. Sowohl Portnikov

als auch Roth führten konkrete Fälle an, in denen ihnen erhebliche Summen für die Nichtveröffentlichung von belastendem Material geboten wurden. Die Korruptionsvorwürfe, die aktuell gegen Julia Timoschenko und Politiker ihres Umfelds erhoben werden dürfen nicht als Korruptionsbekämpfung gedeutet werden sondern sind Teil des politischen und wirtschaftlichen Machtkampfes. Ein Extrembeispiel für die Verquickung politischer und Medienmacht und dem privilegierten Zugang zu brisanten Informationen ist der derzeitige Chef des Geheimdiensts Horoshkovski, dessen Ehefrau Besitzerin eines Fernsehkanals ist und der selbst Richter im höchsten Gericht ist. In solchen politischen Systemen sind Gesetze nur Camouflage für die internationale Öffentlichkeit, journalistische Arbeit ist eigentlich unmöglich. Da auf Politiker nicht zu zählen ist, ist die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen für die Medienfreiheit umso wichtiger. In der Diskussion ging es unter anderem um die wachsende Bedeutung des Internet einerseits, das aber nur für eine kleine Elite zugänglich und nutzbar ist und um die regionalen Zeitungen andererseits, die von immerhin 30% der Bevölkerung gelesen werden. Nach Einschätzung der Panelisten ist die Zukunft der Regionalmedien für die gesellschaftliche Entwicklung bedeutend. Diese brauchen aber ein funktionierendes Wirtschaftsmodell.

In der Arbeitsgruppe zum Thema „Transparenz im Energiesektor“ wiesen Wolfram Rehbock und Elena Rybak von der European-Ukrainian Energy Agency auf Mängel im Verwaltungsrecht und in der Rechtskultur hin, die zu erheblicher Korruption im Energiebereich führen. In der Diskussion ging es in der Arbeitsgruppe vorwiegend um politisch motivierte Wirtschaftskriminalität. Aber auch zahlreiche westliche Institutionen wie die Europäische Kommission, die EBRD und die Weltbank haben eine Mitverantwortung zur Korruption in der Ukraine. Die Energiepolitik ist einerseits stellvertretend für die große Korruption aber auch ein Sonderfall insofern als sie im Zentrum der internationalen Beziehungen steht. Konkrete Handlungsempfehlungen wurden in der Arbeitsgruppe nicht erarbeitet. Die Arbeitsgruppe zu Korruption in den Kommunen wurde von Halyna Usatenko geleitet. Im Bereich der Kommunalverwaltung wird Korruption unter drei Aspekten gefördert – es geht um Einfluss auf Entscheidungen, auf Haushaltsmittel und Zugriff auf kommunales Eigentum (Land, Immobilien). Konsens bestand darin, dass die Kommunalverwaltung einer systematischen Reform im rechtlichen wie im Bereich der Moral und der Werte bedürfe. Konkret müssten die Handlungs- und die Kontrollfunktionen in den Kommunalverwaltungen getrennt werden. Eine Trennung von politischen Ämtern und Verwaltungstätigkeit müsse erzielt werden außerdem müssten Ausschreibungen transparent und auf rechtlicher Basis erfolgen. Nötig sei ebenso die Verabschiedung des Gesetzes über Zugang zu Informationen. Im gesellschaftlichen Bereich müsse eine Kultur eines korruptionsfreien Lebens entwickelt werden. In der Arbeitsgruppe Best Practise trug Herr Lutsenko von der Organisation „Save Old Kiev“ vor. Die Organisation greife auch selbst zu ungesetzlichen Mitteln, um ihre Ziele zu erreichen – wie der Besetzung von Baukränen oder Grünanlagen, um sie vor der Zerstörung zu schützen. Eine weitere wichtige Methode der Arbeit der Organisation ist das Aufbrechen der Informationsblockade: „Save Old Kiev“ bietet Informationen für Journalisten und betreibt regelmäßige PR Arbeit. Eine Gefahr ist, dass die Bürgerinitiative selbst schon mehrmals korrumpiert werden sollte. Sollte diese Strategie irgendwann Erfolg haben ist die Integrität der Initiative verloren und die Existenz der Gruppe bedroht. Dagegen stehen das Kollegialitäts- und das Vertraulichkeitsprinzip. Bisher sind alle Versuche, die Initiative aufzukaufen gescheitert. Johannes Ludwig berichtete vom Whistleblower Netzwerk in Deutschland. Whistleblower seien Leute, die Alarm schlagen und zwar frühzeitig, bevor es zu einer Katastrophe kommt. Während das Problem entsteht, nicht hinterher. Entweder über die Medien oder ohne die Hilfe der Medien, was aber schwerer sei. Eines der berühmtesten Beispiele von Whistleblowing sei die Veröffentlichung der Pentagon

Papiere durch Daniel Ellsberg im Jahr 1971 gewesen, eines Mitarbeiter des Pentagon, der Dokumente zum Ausbruch des Vietnam Kriegs an den amerikanischen Kongress weitergeleitet hatte. Da der Kongress die Dokumente nicht untersucht hat gab Ellsberg sie zur Veröffentlichung an die New York Times. Die Publikation der Dokumente, in denen die amerikanische Regierung der Falschinformation in Bezug auf die Entstehung des Vietnam Kriegs überführt wurde, habe zum Umschlag der Haltung zum Vietnamkrieg in der amerikanischen Bevölkerung beigetragen. Vom Whistleblowing zur Korruption besteht eine Verbindung: Korruption ist unsichtbar. In der Regel gibt es zwei Täter, das Opfer ist in der Regel anonym – es ist meistens die Gemeinschaft, die von dem Verbrechen nichts erfährt. Korruption ist ein geschlossenes System, keiner der Täter hat ein Interesse daran, es aufzubrechen. Ein Aufbrechen der Korruption gibt es nur, wenn einer der Täter an die Öffentlichkeit geht, was selten der Fall ist oder wenn eine Information von außen erhalten wird und die Korruption veröffentlicht wird. Ludwig verdeutlicht das Funktionieren des Whistleblowing im Anschluss an einem weiteren konkreten Fall aus Deutschland. Frau Zorina berichtet von der Anti-Korruptionsarbeit bei Siemens. Siemens hat sich nach den heftigen Korruptionsfällen der letzten Jahre, die die Reputation des Unternehmens ernsthaft beschädigt hatten, zur Einrichtung einer Compliance Abteilung entschieden. Elemente dieser Arbeit sei Training für die Mitarbeiter, die Einführung von festen Regeln in Bezug auf „Geschenke“, die Arbeit mit Geschäftspartnern und entsprechende Kommunikation mit anderen Akteuren. Abteilungen „Tell us“ und „Ask us“ wurden eingerichtet, in denen Mitarbeiter Rat erhalten bzw. Informationen anonym weitergeben können. Drei Jahre nach Einführung der Abteilung ist Siemens Vorreiter auf dem ukrainischen Markt geworden, das Compliance Modell habe sich als erfolgreich erwiesen. Herr Alexander Markus von der Deutsch-Russischen Außenhandelskammer berichtete von der Anti-Korruptionsinitiative der Außenhandelskammer, der sich bisher über 70 Unternehmen angeschlossen haben.

Anke Martiny, Vorstandsmitglied des deutschen Chapters von Transparency International begann ihren Vortrag „Zivilgesellschaft gegen Korruption – Voraussetzungen und Strategien“ mit einer Definition von Korruption, die nach TI „die Ausnutzung einer Machtposition zum persönlichen Vorteil“ bedeutet und schloss daran einen historischen Überblick über Bedingungen von Korruption an, die immer dann und dort angewendet wurde, wenn Machtpositionen verfestigt und Loyalitäten erkaufte werden sollten. Im Bereich der ehemaligen Sowjetunion kam das Phänomen der „Versorgungsdiktatur“ hinzu, wo das Unterlaufen von staatlichen Kontrollmechanismen direkt Bedingung für das individuelle Überleben gewesen sei. Mit einem Rückgriff auf den Theoretiker der Zivilgesellschaft Ernest Gellner verdeutlichte Frau Martiny die Begründung der Zivilgesellschaft: Sie sei die Idee des institutionellen und ideologischen Pluralismus, der die Errichtung eines macht- und Wahrheitsmonopols verhindert und ein Gegengewicht zu den zentralen Institutionen bildet. Das Vorhandensein einer Zivilgesellschaft wird damit geradezu als Vorbedingung für die Verhinderung und Bekämpfung von Korruption betrachtet. In westlichen Gesellschaften haben die letzten Jahre zu einer Selbstaufgabe der Politik gegenüber der Diktatur der Wirtschaft geführt. Perspektiven für die Überwindung von Korruption sieht sie im individuellen Verhalten jedes einzelnen, der auch wenn er nicht im politischen Kontext Widerstand gegen Korruption leistet durch moralisches Handeln einen kleinen Beitrag gegen Korruption leisten kann. Ebenso wichtig seien Erziehung und Bildung und internationale Kooperation gegen Korruption. Aleksej Khmara von TORO ergänzte in seinem Kommentar: Vor zehn Jahren gab es in der Ukraine noch keine öffentliche Diskussion der Korruptionsproblematik – erst seit etwa drei Jahren sei die Diskussion allgegenwärtig. NGOs führen Korruptionsmonitoring durch, bieten Beratungen an und rechtliche Vertretung. Außerdem seien sie im Bereich Wahlbeobachtung und Bildungsreform

aktiv. 2007 wurde das Gesetz zur Finanzierung politischer Parteien verabschiedet. Es wird nicht angewendet aber international vorgezeigt. Empfehlungen von Khmara: NGOs, die Korruption bekämpfen wollen müssen sich zusammenschließen und Koalitionen bilden. Die Kommunikation und Absprache zwischen den zivilgesellschaftlichen Akteuren muss verbessert werden und die NGOs, die Korruption bekämpfen wollen müssen sich professionalisieren.

Ake Peterson bemerkte, dass es in der Ukraine schon eine ganze Reihe von Anti-Korruptionskonferenzen gegeben habe. Der Council of Europe erstellt kein Länderrating sondern erarbeitet Programme. Sinnvoll sei die Kooperation und Abstimmung verschiedener internationaler Akteure. Korruption hat mit Menschenrechten zu tun und müsse auch unter Menschenrechtsgesichtspunkten diskutiert werden. Medienfreiheit ist ein zentrales Element für die Korruptionsbekämpfung. Im Bereich der Wirtschaft müsse eine klare „zero-tolerance“ Politik entwickelt werden. Dazu braucht die Wirtschaft Impulse aus Politik und Zivilgesellschaft. Hryhorii Nemyriah bezeichnete Korruption als Missbrauch von öffentlichem Vertrauen und Finanzen für private Zwecke in Anlehnung an die IWF Definition. In der Ukraine sei politische Korruption besonders offensichtlich. Die Kampagne „Clean hands“ in den späten 90 er Jahren unter Kutschma war nicht erfolgreich. Mit Ausnahme des Jahrs 2006 ist seit 2003 ein regelmäßiger Anstieg von Korruption zu beobachten. Von den 14 Regierungen, die die Ukraine seit der orangenen Revolution regiert haben seien alle korrupt gewesen. Zur Korruptionsbekämpfung sieht er zwei Möglichkeiten – top-down durch Rechtsprechung und Umsetzung von Gesetzen oder bottom-up als Beispiel wurden Programme der international Renaissance Foundation genannt, die im Bildungsbereich ein „Independent Testance System“ erarbeitet habe. In der Politik gäbe es Verbündete, mit denen die Zivilgesellschaft arbeiten kann, v.a. im Bereich der Kontrolle der Parteienfinanzierung – keine Partei in der Ukraine lebe alleine von ihren Mitgliedsbeiträgen. In der Ukraine gäbe es kaum PolitikerInnen, die aus der Zivilgesellschaft in die Politik gekommen seien. Für Korruptionsbekämpfung sei aber gerade die Kooperation über die Sektoren hinweg wichtig. Rebecca Harms, MdEP und Schirmherrin der Kiewer Gespräche zeigte sich besorgt über die fehlende Identifikation der BürgerInnen der Ukraine mit ihrem Staat. Dieses Verhältnis müsse sich verändern, auch das Institutionengefüge erschiene ihr gestört. Die gesellschaftlichen Akteure erfüllten nicht ihre Aufgaben und Verpflichtungen. Den orangenen Kräften sei es nicht gelungen, sich zu sammeln. Niemals würden die politischen Institutionen unabhängig agieren, solange ihre Vertreter wirtschaftliche Eigeninteressen verfolgen. Medienfreiheit wird so lange nicht entstehen wie die Oligarchen ihre eigenen Fernsehkanäle haben werden. Das Projekt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss verfolgt werden. Die Perspektiven einer kritischen Ukrainepolitik durch das EP sieht Rebecca Harms durch die Einbindung sowohl der Partei der Regionen als auch des BJUT in die europäischen Parteienlandschaft erschwert.