

Lustration: Fluch oder Segen?

Ein zentrales Anliegen der Maidan-Proteste im letzten Winter war die Forderung nach Rechtsstaatlichkeit, sowie die Entfernung von korrupten Personen aus den Führungspositionen von Regierung und Verwaltung. Nachdem zunächst fünf Verfassungsrichter entlassen wurden, weitete sich die Debatte nach und nach auf fast alle Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung aus. Der berechtigte Ruf nach einer fairen und unabhängigen Justiz scheint sich zu einem Prozess zu entwickeln, der die Funktionsfähigkeit der ukrainischen Verwaltung zu lähmen droht und neue Fragen nach rechtlicher und moralischer Legitimität aufwirft.

Chronologie der Ereignisse

Einer der ersten Handlungen des Parlamentes nach der Absetzung von Präsident Janukowitsch war die Entlassung von fünf Verfassungsrichtern. Die Entlassung wurde begründet mit der Verletzung des Amtes; im Kern ging es dabei um die Außerkraftsetzung der Verfassung von 2004 (die dem Parlament mehr Machtbefugnisse gab) im Jahr 2010, wodurch mehr Macht in den Händen des Präsidenten konzentriert wurde. Am 27. Februar 2014 wurde von der Regierung dann ein „Lustrationskomitee“ einberufen mit dem Auftrag, ein Lustrationsgesetz auszuarbeiten. Am 11. April trat das Gesetz „Zur Wiederherstellung des Vertrauens in die Gerichtsbarkeit“ in Kraft. Mit diesem Gesetz wurde eine weitere Kommission für den Zeitraum von einem Jahr eingesetzt mit dem Mandat, alle Richter zu überprüfen. Diese Kommission sollte Richter ihres Amtes entheben, die während der Maidanproteste (ab 20. November 2013) Bürgerrechte eingeschränkt haben wie z.B. Versammlungs- und Demonstrationsverbote, im Zusammenhang mit den letzten Parlamentswahlen politisch motivierte Entscheidungen getroffen haben, oder z.B. falsche Angaben über Ihre Einkommens- und Besitzverhältnisse abgegeben haben.

In der Folge wurden dann verschiedene Entwürfe für ein umfassendes Lustrationsgesetz ins Parlament eingebracht. Mit diesen Gesetzentwürfen wurde die öffentliche Diskussion über den Bereich der politisch motivierten Gerichtsbarkeit hinaus erweitert. Gegenstand dieser Gesetze wären damit alle Politiker und Beschäftigte im öffentlichen Dienst geworden, einschließlich der lokalen Verwaltungen; bei einigen der Gesetzentwürfe auch Beschäftigte der staatlichen Bildungseinrichtungen, Staatsbetriebe oder sogar politischer Parteien. Der Begriff „Lustration“ wurde in den Gesetzentwürfen mehr oder weniger konkret beschrieben als ein Verfahren, um Personen aus

Politik und öffentlicher Verwaltung zu entfernen, die ebene Funktionen in der Vergangenheit zum Schaden der nationalen Sicherheit, demokratischen Prinzipien und wirtschaftlichen Entwicklung der Ukraine ausgeübt hatten. Keiner dieser Gesetzentwürfe wurde vom Parlament angenommen, bis am 14. August eine konsolidierte Version dieser früheren Versionen als „Gesetz zur Säuberung der Staatsmacht“ mit 249 Stimmen (0 Gegenstimmen, 1 Enthaltung, 52 Abgeordnete haben nicht abgestimmt) in erster Lesung angenommen wurde. Trotz dieses scheinbar recht eindeutigen Ergebnisses der ersten Lesung ist das Gesetz, wie die gesamte Frage der Lustration, weiterhin hoch umstritten und ein zügiges Inkrafttreten des Gesetzes ist zumindest bis vor den Parlamentswahlen am 26. Oktober kaum zu erwarten.

Ziele und Gegenstand des Gesetzes

Ziel des Gesetzes ist die „Wiederherstellung des Vertrauens in die Staatsmacht und die Schaffung von Voraussetzungen für den Aufbau einer neuen Verwaltung nach europäischem Standard“. Während dieses Ziel dem Geist der Maidanproteste entspricht, zeigt diese Formulierung gleichzeitig, wie weit sich die Debatte vom ursprünglichen Ziel der Etablierung einer rechtsstaatlichen Ordnung und fairen Justiz entfernt hat. Genau darin liegt auch eines der Kernprobleme des aktuellen Standes der Lustrationsbemühungen.

Die „Säuberung der Staatsmacht“ soll geschehen durch eine Überprüfung aller Personen, die in der Vergangenheit in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt waren. Personen, die in den letzten Jahren (im Prinzip geht es hierbei um die Zeit der Janukowitsch-Präsidentschaft, allerdings mit einigen Abstufungen) *leitende* Positionen in der Verwaltung innehatten, sollen danach ohne weitere Bedingungen von diesen öffentlichen Ämtern entfernt werden. Beamte der Sicherheitsorgane, die, vereinfacht gesagt, „gegen die Maidanproteste“ gehandelt haben, sollen ebenso aus ihrem Amt entfernt werden. Bei diesen Gruppen geht es also vor allem darum, das Personal, auf dem das „System Janukowitsch“ basierte, aus dem öffentlichen Dienst zu entfernen. Ein weiterer zentraler Aspekt für eine Überprüfung und gegebenenfalls Entfernung aus der Verwaltung ist Korruption. Alle Mitarbeiter der Verwaltung müssten danach Erklärungen über Besitz, Einkommen, Ausgaben und Verbindlichkeiten abgeben; dabei werden „nahestehende Personen“ mit überprüft. Dieses Verfahren würde auch für Personen gelten, die

gewählte Positionen innehaben - also auch für Abgeordnete der Rada oder lokaler Parlamente (ohne dass dies jedoch eindeutig formuliert ist). Im Sinne der Ziele der Maidanproteste, und mit Blick auf die Erfahrungen der letzten Jahre ist das Ziel dieses Gesetzes und die vorgeschlagene Vorgehensweise nachvollziehbar. Sie wird jedoch kaum durchsetzbar sein, und auch die Legitimität der vorgeschlagenen Maßnahmen hält einer objektiven Bewertung nicht stand.

Bewertung des Gesetzes

Eine sorgfältige Gesetzesfolgenabschätzung wurde nicht durchgeführt. Wahrscheinlich wären mehr als eine halbe Million Personen von dieser Lustration betroffen. Neben der Frage, ob die Überprüfung solch einer großen Zahl von Personen überhaupt möglich ist, stellt sich bei dieser Größenordnung natürlich sofort die Frage, wie die Verwaltung einen solchen Aderlass verkraften und danach weiter funktionsfähig bleiben würde. Ein weiterer wesentlicher Kritikpunkt betrifft die Frage, wer mit der Überprüfung des Personals betraut wird. Hier wurden internationale Erfahrungen nicht ausreichend berücksichtigt. Auch in Ostdeutschland, Polen, Tschechien und anderen Staaten wurde eine große Zahl von Personen aus dem öffentlichen Dienst entfernt, v.a. wegen Mitarbeit in den Geheimdiensten. Für diese Aufgabe wurde jedoch eine unabhängige Kommission eingerichtet, und die Entscheidung über Abschluss oder Weiterbeschäftigung wurde von einer (oder mehreren) Persönlichkeit(en) geleitet, die weithin als moralische Autorität anerkannt waren. Diese Institutionen wurden für einen langen Zeitraum eingesetzt. In der Ukraine sollen die Leiter der jeweiligen Behörden die Überprüfung der Mitarbeiter dieser Organisation übernehmen; für die Aufsicht über den Prozess soll die Nationale Agentur für die öffentliche Verwaltung verantwortlich sein, die dafür wiederum Kommissionen auf nationaler und regionaler Ebene für die Dauer von einem Jahr (ohne Recht auf Neuernennung) einsetzen soll. Kurz gesagt: diese Struktur ist sowohl unter dem Gesichtspunkt der rechtlichen als auch moralischen Kompetenz genauso wenig geeignet, wie sie organisatorisch in der Lage sein dürfte, diesen Prozess zu bewältigen. Der Gesetzestext wird daher auch weithin kritisiert als nicht in Übereinstimmung stehend mit Standards, die der Europarat 1996 formuliert hat.

Fazit

Ein personeller Umbruch in der ukrainischen Verwaltung ist notwendig. Ein solcher Umbruch muss aber fair und transparent verlaufen und keine Möglichkeit geben, individuelle Rache zu üben. Wenn das Ziel der Rechtsstaatlichkeit erreicht werden soll, darf dies nicht mit einer ideologisch motivierten Neubesetzung der öffentlichen Verwaltung beginnen. Im Kon-

text der Ukraine, wo die Gründe für eine Lustration breiter gefasst sind, als auf frühere Geheimdienstmitarbeit beschränkt zu sein, scheinen individuelle Lustrationsgesetze für die verschiedenen Institutionen der Verwaltung, Justiz und Sicherheitsorgane eher geeignet als ein umfassendes Gesetz, das versucht, alle diese Bereiche mit einem Gesetz abzudecken. Die gegenwärtige Debatte, einschließlich des in erster Lesung verabschiedeten Gesetzes, ist dazu nicht geeignet. Rechtsstaatlichkeit muss beginnen mit einem Gesetz, das klare, realisierbare Regeln setzt und internationale Standards beachtet. Zur Korruptionsbekämpfung sind zukünftige „Null Toleranz Regeln“ auch aus Sicht der Wirtschaft besser geeignet als eine lange Säuberungsaktion einer Vergangenheit, in der Korruption in jedem Bereich weit verbreitet war. Besonders eklatante Fälle von gestohlenen öffentlichen Geldern müssen verfolgt werden. Hierfür stehen erprobte Verfahren zur Vermögensrückführung (asset recovery) zur Verfügung. Diese Mittel können auch einen (wenn auch geringen) Teil zur Sanierung der Staatsfinanzen beitragen. Um eine solche Null Toleranz Politik wirksam umzusetzen, bedarf es glaubhafter Vorbilder in den Führungspositionen von Politik und Verwaltung und eine funktionierende Justiz. Hier schließt sich der Kreis wieder zum Ausgangspunkt der Debatte, deren Lösung noch weiterer erheblicher Anstrengungen bedarf.

Autoren

Matthias Morgner, morgner@berlin-economics.com

Klaus Hüner, EU-Antikorruptionsexperte beim Justizministerium der Ukraine, huener@gmx.de

Hinweis: Der Text gibt die Meinung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit der Einschätzung der Deutschen Beratergruppe übereinstimmen muss.

Die Deutsche Beratergruppe

Die Deutsche Beratergruppe berät seit 1994 Entscheidungsträger der ukrainischen Regierung bei der Lösung aktueller Probleme in der Wirtschaftspolitik. Sie wird im Rahmen des TRANSFORM-Nachfolgeprogramms der Bundesregierung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie finanziert.

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

Impressum

Deutsche Beratergruppe
c/o BE Berlin Economics GmbH
Schillerstrasse 59, D-10627 Berlin
Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0
Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9
info@beratergruppe-ukraine.de
www.beratergruppe-ukraine.de