

Antikorruptionsreformen in der Ukraine – eine Einschätzung

Die Frage, welche Fortschritte die Ukraine bei der Korruptionsbekämpfung bereits erreicht hat, und wieviel mehr noch erreicht werden muss, steht im Zentrum der Reformpolitik. Unter erheblichem Druck internationaler Partner und Geber, sowie der sich entwickelnden Zivilgesellschaft hat das Land in allen Bereichen der Regierung und Wirtschaft Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung beschlossen.

Diese Maßnahmen zeigen erste Ergebnisse. Eine Reihe von Gesetzen und spezialisierten Institutionen wurden eingerichtet. Im Bereich der öffentlichen Beschaffungen wurden bereits messbare Verbesserungen erreicht.

Auf anderen Feldern ist man von der Schaffung eines unternehmerfreundlichen Klimas, das auch für ausländische Investoren attraktiv ist, noch weit entfernt. Solange Macht und Einfluss weiter mithilfe korrupter Strukturen und Netzwerke ausgeübt wird, ist der Druck internationaler Partner dringend nötig, um den Antikorruptionsreformen in der Ukraine Glaubwürdigkeit und Nachhaltigkeit zu verleihen.

Kontext

Seit der Maidan-Revolution und dem Beginn des Reformprozesses ist es zu einer der obersten Prioritäten des Landes geworden, gegen Korruption vorzugehen und diese zu reduzieren. Korruptionsbekämpfung ist zu einer zentralen Forderung des IWF geworden – etwas, das es früher nicht gegeben hat. Was wurde diesbezüglich in den letzten drei Jahren bereits erreicht und welche dringenden Herausforderungen stehen als nächstes an?

Korruption ist in der Ukraine weiterhin sehr verbreitet. Die geringe Anzahl positiver Veränderungen und greifbarer Verbesserungen soll jedoch nicht den Blick verstellen auf das, was bereits erreicht wurde. Nachweisbare Fortschritte sind feststellbar in der Toleranz gegenüber Korruption in der Bevölkerung. Umfragen zeigen, dass die Bereitschaft, sich gegen korruptes Verhalten zu wehren, stark gestiegen ist. Gleichzeitig haben die Anzahl – sowie der Einfluss – zivilgesellschaftlicher Organisationen signifikant zugenommen.

Wenn derzeit „Antikorruptionsreformen“ diskutiert werden, ist damit ein breites Feld in öffentlichem und privatem Sektor gemeint. Darin eingeschlossen sind juristische und institutionelle Reformen im öffentlichen Sektor, einschließlich politischer Parteien, Rechts- und Strafverfolgungsbehörden, Steuer- und Zollbehörden, sowie staatseigener Unternehmen.

Auch Anti-Korruptionsmaßnahmen im privaten Sektor gehören dazu. Unternehmen müssen nun Complianceprogramme und Personal zu deren Monitoring einführen, um an öffentlichen Ausschreibungen teilnehmen zu können. Außerdem wird die Qualität der Compliancemechanismen eines Unternehmens im Falle einer juristischen Auseinandersetzung gegen die Firma berücksichtigt. Welche Institutionen eingerichtet und welche Gesetze in der Ukraine erlassen werden müssen, ist in Abkommen mit internationalen Gebern und Partnern, unter denen das EU-Ukraine Assoziierungsabkommen, der Aktionsplan zur Visaliberalisierung sowie das IWF-Programm die wichtigsten sind, festgelegt.

Was wurde bereits erreicht, und was noch nicht

Es wurden spezialisierte Anti-Korruptionsgesetze erlassen und die notwendigen Institutionen etabliert. Das Nationale Antikorruptionsbüro (NABU) hat seine Tätigkeit im April 2015 aufgenommen. Sein Mandat ist, korruptes Verhalten von Beamten festzustellen und zu untersuchen. Seit seiner Einrichtung hat es Anklage in mehr als 200 Fällen erhoben und somit seine Effektivität unter Beweis gestellt.

Die Nationale Agentur zur Vermeidung von Korruption (NAPC) ist seit Ende 2015 dafür zuständig, Erklärungen von Beamten über ihr Vermögen zusammenzutragen und zu überprüfen, sowie Interessenskonflikte von Beamten zu vermeiden. Hier gab es zunächst eine heftige Kontroverse um die zahlreichen Fehler und Ausnahmen, die das System zur Vermögenserklärung praktisch wirkungslos gemacht hätten. Nach starkem Druck seitens internationaler Partner sowie der Öffentlichkeit haben nun alle hochrangigen Beamten ihre Erklärungen zum 31. Oktober eingereicht. Eine nächste Kontroverse entwickelt sich derzeit um die Frage, wie die Angaben aus den Erklärungen nun überprüft und illegal erworbene Vermögen bestraft werden.

Das Büro des Anti-Korruptionsstaatsanwaltes wurde zwar formal bereits eingerichtet, muss aber seine Tätigkeit noch aufnehmen. Die Venedig-Kommission des Europarates hatte zudem die Einrichtung eines Anti-Korruptionsgerichtes empfohlen, ohne allerdings eine formale Anforderung an die Regierung zu richten.

Eine weitere Institution, die formell jedoch nicht zu den Anti-Korruptionsbehörden gehört, ist der Business Ombudsmann, der seit Amtsaufnahme im Mai 2015 rund 350 von 800 eingereichten Fällen lösen konnte.

Vielfach ging es hierbei um unfaire Behandlung von Unternehmen durch die Steuerbehörden.

Um die institutionellen Rahmenbedingungen mit Inhalt zu füllen, entwickeln Regierungsbehörden und lokale Verwaltungen spezifische Anti-Korruptionsprogramme. Damit sollen Prinzipien interner Kontrolle, Rechenschaftspflicht, Beschwerdemöglichkeiten, sowie Vermeidung von Interessenkonflikten innerhalb der Behörden umgesetzt werden.

Verschiedene Kanäle wurden eingerichtet, die den Zugang zu Regierungsinformationen für die Öffentlichkeit erleichtern sollen. Dadurch wird das Potenzial genutzt, das moderne Kommunikationstechnologien und „Big Data“ bieten. Einige dieser Kommunikationskanäle wurden zusammen mit den Medien und der Zivilgesellschaft entwickelt und werden in enger Kooperation mit ihnen umgesetzt. Damit können diese Informationen benutzt werden, um Verwaltungshandeln durch die Öffentlichkeit zu kontrollieren. Einige Beispiele hier beinhalten den Zugang zu Immobilienkasterdaten, eine automatisierte Datenbank zu Gerichtsentscheiden, ein Datenportal zu öffentlichen Ausgaben sowie ein Unternehmensregister. Letzteres kann helfen, Wettbewerb und Gleichberechtigung zwischen Unternehmen zu verbessern, indem Firmen identifiziert werden können, die trotz einer Strafe oder Steuerverzug operieren und damit aus dem Wettbewerb ausgeschlossen werden müssten.

Öffentliche Ausschreibungen – eine Erfolgsgeschichte

Bei der Korruptionsbekämpfung im öffentlichen Ausschreibungswesen wurden erhebliche Fortschritte erzielt. Das Programm für öffentliche Ausschreibungen ProZorro wird weithin als Erfolg gewertet und genießt selbst auf internationaler Ebene Anerkennung. Das Projekt, das von Experten der ukrainischen und internationalen Zivilgesellschaft sowie der Wirtschaft entwickelt wurde, gewann schnell die Unterstützung des Wirtschaftsministeriums. Im Zeitraum zwischen April 2015 und März 2016 wurde ProZorro für mehr als 85.000 Ausschreibungen eingesetzt und ermöglichte Einsparungen in Höhe von 55 Mio. USD, indem diese Ausschreibungen öffentlich und transparent gestaltet wurden. Seit August 2016 müssen alle staatlichen Aufträge auf nationaler Ebene, sowie mittlerweile auch die der Hauptstadt Kiew, über ProZorro ausgeschrieben werden.

Eine andere Variante zur ordentlichen Abwicklung öffentlicher Ausschreibungen ist die Beschaffung von Gütern durch externe Beauftragte. UN-Behörden und eine britische Organisation kaufen beispielsweise Medikamente im Auftrag des Ministeriums für Öffentliche Gesundheit. So konnten die Kosten für Krebsmedikamente um 25% reduziert werden.

Verbleibende Herausforderungen

Ohne Zweifel kann festgestellt werden, dass wichtige Institutionen eingerichtet wurden, die in einigen Fällen bereits ihre Effektivität unter Beweis gestellt haben. Die ersten Erfolgsgeschichten wurden bereits geschrieben und es wird nicht länger möglich sein, Korruption in der Ukraine als unvermeidbaren Bestandteil dessen, „wie die Dinge laufen“, hinzunehmen.

Das Land ist jedoch noch weit von einer Situation entfernt, in der Korruption in Regierung und Wirtschaft als unmoralisch gelten und deren Aufdeckung gefürchtet würde. Kein hochrangiger Beamter wurde bisher vor Gericht gebracht und Vetternwirtschaft ist weiterhin ein wichtiger Bestandteil des politischen Systems. Den Erfolgen bei Einsparungen öffentlicher Mittel durch ein besseres öffentliches Ausschreibungswesen stehen miserable Ergebnisse bei der Rückführung veruntreuter Mittel gegenüber. Der Haushalt hatte hier Einnahmen im Bereich von ca. 300 – 400 Mio. USD für 2016 – 2017 vorgesehen. Davon sind in 2016 bislang nur ca. 3.000 USD in den öffentlichen Haushalt zurückgeführt worden.

Um die vielfältigen Ursachen der Korruption anzugehen, sollten staatliche Angestellte höhere Gehälter erhalten. Eine Reform des öffentlichen Dienstes und der Verwaltung sollte dazu führen, dass ihre Aufgaben klarer definiert sind und ihre Leistung besser kontrolliert wird. Internationaler Druck bei der Implementierung glaubwürdiger Anti-Korruptionsreformen muss hoch und verbindlich bleiben, solange Vertreter alter und neuer korrupter Strukturen und Netzwerke weiterhin Macht und Einfluss auf die Regierung und Wirtschaft des Landes ausüben.

Autor

Matthias Morgner, morgner@berlin-economics.com

Die Deutsche Beratergruppe

Die Deutsche Beratergruppe berät seit 1994 Entscheidungsträger der ukrainischen Regierung bei der Lösung aktueller Probleme in der Wirtschaftspolitik. Sie wird 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