

## Analyse

# Die Korruption bekämpfen – das Gesicht des Staates wahren

Diana Schmidt, Bremen

## Zusammenfassung

In Russland hat Präsident Putin eine neue Kampagne gegen Kriminalität und Korruption ausgerufen. Sowohl Putin wie sein Generalstaatsanwalt Tschajka beklagen, dass die Korruption wächst und die Kontrollmechanismen versagen. Und sie fordern die Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen für Korruptionsprävention und die Implementierung der Antikorruptions-Konventionen von UN und Europarat. Die politische Führung reagiert damit auf ein wachsendes Unbehagen in der Gesellschaft. Ob die jetzt angekündigte Reform der Rechtsschutzorgane und des Justizwesens einen effektiven Ausgangspunkt für weitere Maßnahmen darstellt, bleibt abzuwarten.

## Versagen beim Kampf gegen Korruption?

In Russland ist neuerlich ein Aufruf zur Bekämpfung von Kriminalität und Korruption ergangen. Am 21. November kritisierte Präsident Putin in einer Rede an die Leiter der Rechtsschutzorgane (siehe Seite 15) die anhaltende Ineffektivität des Rechtsschutzsystems. – eine Kritik, die um so schärfer ausfiel als während der letzten Jahre die Finanzierung verbessert, die Personalstärken erhöht wurden und Strukturverbesserungen erfolgt sind, das System insgesamt also verbessert worden ist. Eine Woche später stieß der Generalstaatsanwalt Juri Tschajka in dasselbe Horn (siehe Seite 17).

Beide Redner – Präsident wie Generalstaatsanwalt – hoben hervor, dass die Korruption wächst und die Kontrollmechanismen versagen, und sie forderten dringend die Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen für Korruptionsprävention. Diese Aufgabe decke sich mit der Verpflichtung, die Antikorruptions-Konventionen von UN und Europarat zu implementieren, die Russland in diesem Jahr ratifiziert hat. Es sei auch notwendig, die Beamte der Rechtsschutzbehörden und die Richter bei ihrer Arbeit sowohl zu schützen als auch zu disziplinieren. Tschajka wies auch darauf hin, dass in Anbetracht einer systemischen Korruption der Kampf gegen die Korruption nicht als einmalige Anstrengung betrachtet werden darf, sondern als kontinuierliche und gemeinsame Bemühung, die sowohl den Staat als auch die Gesellschaft einbezieht, und der keinerlei Pausen oder Nachsicht duldet.

## Hat die Putin-Administration versagt?

Das Eingeständnis des Versagens des Staates beim Kampf gegen die Korruption provoziert die Frage danach, was die Putin-Administration auf diesem Gebiet eigentlich getan hat. Putin hatte Russlands Korruptionsprobleme gleich zu Anfang seiner Präsidentschaft benannt und seine Verpflichtung zur Bekämpfung der Korruption betont.

Seitdem hat Russland auf internationaler Ebene

die wichtigsten internationalen Konventionen im Jahresrhythmus ratifiziert (siehe Übersicht Seite 4), es hat sich um Beitritt zur OECD-Konvention gegen die Bestechung und um Teilnahme an der OECD-Arbeitsgruppe zur Bestechung bemüht, obwohl es selber nicht Mitglied der OECD ist, und gehört dem regionalen Antikorruptionsnetzwerk ACN an, so dass es auch am Istanbul Aktionsplan gegen die Korruption beteiligt ist. Allerdings hat Russland sich bisher nicht an dem Monitoring der Implementierung der Maßnahmen beteiligt, wie es vom ACN vorgesehen ist, und kein Engagement für das Netzwerk als solches gezeigt. In der Praxis sind russische Aktivitäten im übrigen durchaus kontrovers – z.B. der offizielle Beistand für russische UN-Beamte, die im Zusammenhang mit dem Öl-für-Nahrungsmittel-Programm der UN verurteilt wurden.

In Russland selber ist der Kampf gegen Korruption ebenfalls nicht wirklich vorangekommen. Gewiss ist die Verwaltungsreform im Rahmen der Restrukturierung föderaler Behörden und regionaler Verwaltungen vorangetrieben worden. Das geschah auch mit der Begründung, dass Korruption, illegaler Handel und Patronage reduziert werden sollen. Allerdings kritisieren russische Antikorruptionsaktivisten ihrerseits die Stagnation gerade der Verwaltungsreform. Insgesamt werden Bemühungen nur sporadisch unternommen, während ein oft gefordertes spezifisches Antikorruptionsprogramm nicht entwickelt wurde. Umfragen zufolge wird der Kampf gegen die Korruption als einer der größten Misserfolge von Präsident Putin angesehen (siehe Tabelle Seite 8).

## Das Jahr 2006: Eine neue Phase der Korruptionsbekämpfung?

Erst 2005 gestand die russische Führung offiziell ein, dass die Korruption während der Putin-Ära gewachsen und diversifiziert ist. Das geschah in Reaktion auf Presseberichte über aus- und inländische Bewertungen der Korruption in Russland. Eine große

Rolle spielten dabei der Corruption-Perception-Index (CPI) 2005 von Transparency International und die Untersuchungen des russischen *think tank* INDEM.

Insofern mußte sich die russische Regierung mit diesem Problem neuerlich beschäftigen. So wurde 2006 als wichtiges Jahr im Kampf der Duma gegen die Korruption angekündigt. Präsident Putin gestand in seiner Rede an die Nation 2006 ein, dass „wir es trotz aller unserer Anstrengungen nicht geschafft haben, eines der größten Hindernisse für unsere Entwicklung, die Korruption, zu beseitigen“. Auf dem 10. Internationalen Business-Forum in St. Petersburg im Juni 2006 betonte der Präsident in seiner Eröffnungsrede wiederum die Notwendigkeit von Maßnahmen gegen die Korruption und sagte, dass „es nicht leicht ist, diese negativen Praktiken zu bekämpfen ... wir haben aber den Kampf gegen die Korruption niemals eingestellt und beabsichtigen, ihn auf Dauer fortzusetzen“.

### Antikorruptionspolitik 2006

Tatsächlich sind in diesem Jahr eine ganze Reihe von Regierungsmaßnahmen gegen die Korruption implementiert worden. Allerdings ist nicht immer klar, was diese Maßnahmen bezwecken. Russlands Ratifizierung der UN-Konvention gegen die Korruption (UNCAC) im Februar 2006 ist nur ein Beispiel für einen positiven Schritt. Er wurde von einem Eingeständnis des Problems auf höchster Regierungsebene und direkten Schuldzuweisungen begleitet wird. Doch diese Schuldzuweisungen, die gegen korruptionsanfällige Teile der Gesellschaft gerichtet (z.B. den Zoll, nicht näher benannte Gruppen von Geschäftsleuten und Beamten oder – ganz allgemein – „Russlands südliche Gebiete“), werden oft genug von internen Machtkämpfen und individuellen Motiven diktiert.

### Neue Führung in der Generalstaatsanwaltschaft

Präsident Putin und der damalige Generalstaatsanwalt Wladimir Ustinow betrieben eine neue Serie von Korruptionsuntersuchungen, die sich gegen höhere Beamte in den Sicherheitsdiensten, im Justizwesen und im Zoll wie auch gegen regionale Spitzenpolitiker richteten. Als der ehemalige Justizminister Tschajka das Amt im Juni 2006 von Ustinow übernahm, lobte er das Potenzial der Generalstaatsanwaltschaft, hinsichtlich seiner prinzipiellen Funktionen und des politischen Willens die Korruption zu bekämpfen, gestand aber Reformbedarf ein. Tschajka feuerte zum Einstand mehrere Staatsanwälte wegen Korruption oder Inkompetenz. Darunter war auch der Oberste Militärstaatsanwalt Alexander Sawenkow, dessen Entlassung unter Aktivisten für die Rechte der

Soldaten Bestürzung auslöste, da Sawenkow als qualifiziert und fair galt, sich um die Untersuchung von Verbrechen in der Armee bemühte und öffentlich Verteidigungsminister Sergei Iwanow für sein Versagen kritisiert hatte, die Soldatenschinderei in der Armee zu eliminieren.

Tschajka und Putin haben in ihren neuesten Reden angekündigt, dass die Korruptionsbekämpfung im Bereich der Rechtsschutzorgane vorangetrieben soll. U.a. will man die Überwachungs- und Koordinierungsfunktionen der Generalstaatsanwaltschaft verstärken, ein Gesetz über die Staatsanwaltschaft einbringen und das föderale Programm „Die Entwicklung des russischen Justizsystems 2007–2011“ implementieren, welches u. a. eine interne Reform des Justizwesens und besseren öffentlichen Zugang zum Justizsystem vorsieht.

### Wirkliche Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung?

Seit dem Erscheinen des Corruption-Perception-Index (CPI) 2005 von Transparency International am 6. November mit seiner verheerenden Bewertung Russlands, werden der Generalstaatsanwalt und sein neuer Stellvertreter Alexander Buksman nicht müde, die beeindruckenden Resultate der neuen Antikorruptionskampagne zu preisen: Mehr als 47.000 Verletzungen der Beamtenengesetze und ca. 600 Straftaten mit Korruptionsbezug sind aufgedeckt und ungefähr 2.700 staatliche und municipale Beamte zur Verantwortung gezogen worden. Trotz dieser beeindruckenden Zahlen sind – so Tschajka – die Maßnahmen gegen die Korruption immer noch unzureichend. Eine beunruhigende Menge von „Korruptionären“ (*korruptionery*) sei immer noch nicht gefasst, insbesondere auf der unteren Ebene der staatlichen Strukturen, in regionalen und städtischen Verwaltungen, wie auch innerhalb des Rechtsschutzsystems und des Justizwesens selbst.

Im übrigen muss angemerkt werden, dass außer den oben erwähnten beeindruckenden Zahlen wenig über Untersuchungsprozeduren und Folgemaßnahmen bekannt ist. Putin hat in seiner Rede wenigstens das Vorhandensein eines wohlbekannten Problems eingestanden: Nur die Hälfte der angezeigten Verbrechen wird auch aufgeklärt.

Es hat auch subtilere Maßnahmen gegeben, die in der (ausländischen) Presseberichterstattung wenig wahrgenommen werden, während im Lande ein breiteres Medienspektrum eingesetzt wird. Beispielsweise hat die Zeitschrift des Justizministeriums, *Tschelowek i sakon* (Der Mensch und das Gesetz) einen Antikorruptionswettbewerb für Journalisten lanciert. Seit Februar 2006 strahlt der staatseigene Radiosender *Radio Rossii* samstags eine Serie aus, die gewöhnliche Bürger, die

mit Fragen anrufen können, und wichtige Abgeordnete oder Experten in der Korruptionsbekämpfung, die in das Studio eingeladen werden, zusammen bringen soll. Weiterhin ist das Internet zu einem interaktiven Medium für Antikorruptionskampagnen der Regierung geworden, und Websites einiger Agenturen und Ministerien enthalten Seiten, von denen Beschwerden über Korruption abgeschickt werden können. In den westlichen Medien auch wenig beachtet sind Maßnahmen innerhalb der Ministerien, wie z.B. die 2006 seitens des Ministeriums für Wirtschaftliche Entwicklung und Handel wieder aufgenommenen Reformpläne, die schließlich auch die stets beschuldigten Bürokraten mit einbeziehen.

*Über die Autorin:*

Dr. Diana Schmidt ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen.

*Lesetipps:*

- Schmidt, Diana 2006. Anti-Corruption Advocacy in Contemporary Russia: Local Civil Society Actors, Transnational Networks and the State, Dissertation, Belfast: Queen's University Belfast.
- Salagaev, Alexander; Alexander Shashkin & Alexey Konnov 2006: One Hand Washes Another. Informal Ties Between Organized Criminal Groups and Law-Enforcement Agencies in Russia. The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies, (4/5) 2006, <http://www.pipss.org/document449.html>
- Martirosian, Jasmine 2004. 'Russia and Her Ghosts of the Past', in R. A. Johnson (Hg.) The Struggle Against Corruption: A Comparative Study, New York / Houndmills: Palgrave Macmillan: 81–108.

Wenn diese Initiativen auch mit der erklärten Absicht lanciert werden, die Teilnahme der Öffentlichkeit an der Korruptionsbekämpfung zu verbessern, so müssen die Maßnahmen auch als Anzeichen latenter Konflikte gesehen werden. Die Exekutive will sich bei Initiativen zur Korruptionsbekämpfung und bei der Information über Russlands Korruptionsprobleme besser positionieren – und die Rolle von Nichtregierungsorganisationen zurückdrängen. Nicht umsonst ist die Bereitschaft, Organisationen der Zivilgesellschaft in die Korruptionsbekämpfung einzubeziehen, immer noch äußerst gering.

*Übersetzung aus dem Englischen: Matthias Neumann*

## Tabellen und Grafiken zum Text

### Russlands formales Antikorruptions-Engagement auf der internationalen Ebene

#### Konventionen

CoE Convention on Laundering, Search, Seizure, and Confiscation of the Proceeds from Crime	ratifiziert 2001
UN International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism	ratifiziert 2002
UN Convention against Transnational Organized Crime	ratifiziert 2004
UN Convention Against Corruption (UNCAC)	
CoE Criminal Law Convention on Corruption	ratifiziert 2006

#### Andere Vereinbarungen

Verordnung (EG) Nr. 2584/2000 der Kommission vom 24. November 2000 zur Einführung eines Systems der Informationsübermittlung über bestimmte Rind- und Schweinefleischlieferungen auf dem Straßenweg nach dem Hoheitsgebiet der Russischen Föderation – u.a. sicheres Anti-Betrugs Informationssystem (AFIS) für Zollbereich	unterzeichnet 2000
OECD Working Group on Bribery	Teilnehmer seit 2001
OECD / ACN: Istanbul Anti-Corruption Action Plan (Anti-Corruption Action Plan for Armenia, Azerbaijan, Georgia, the Russian Federation, Tajikistan and Ukraine)	unterzeichnet 2003
UN Global Compact	gestartet 2001
10. Prinzip (antikorruption) seit 2004	
Fighting high level corruption Joint international document at G-8 Summit, St. Petersburg	unterzeichnet 2006