



Russlandanalysen

Inhalt

<i>Der „technische Premier“ ... Kommentar</i>	2
<i>Michail Fradkow: Zur Person. Aktuell</i>	2
<i>Der Kampf gegen Korruption. Diana Schmidt, Belfast</i>	4
<i>Anhang: Tabellen und Diagramme zum Text</i>	8
<i>VCIOM-Umfragen über Korruption</i>	10
<i>Russen auf der Forbes-Liste der reichsten Leute der Welt</i>	11
<i>Chronik vom 24. Februar bis zum 3. März 2004</i>	12

Die Agenda für die zweite Amtszeit – Der Kampf gegen Korruption

Von Diana Schmidt, Belfast

Zusammenfassung

Korruption ist im heutigen Russland in allen Lebensbereichen gegenwärtig. Aus moralischer, soziopolitischer und wirtschaftlicher Perspektive sind daher Antikorruptionsmaßnahmen nötig. Präsident Putin reagierte in seiner ersten Amtszeit mit der Formulierung entsprechender politischer Zielvorgaben, mit dem Erlass von Gesetzen und der Einrichtung von Kommissionen. Obendrein ging er scharf gegen „Oligarchen“ vor. Doch nach wie vor gibt es in Russland eine Vielzahl von Faktoren, die Korruption fördern bzw. ihre wirksame Bekämpfung behindern. Auch andere Akteure in Politik, Justiz, Wirtschaft und Zivilgesellschaft können keine nennenswerten Erfolge verbuchen. Insgesamt hat sich die Situation in der ersten Amtszeit Putins weder wesentlich verbessert noch verschlechtert. Für die zweite Amtszeit sind aus Sicht der Experten umfassendere Antikorruptionsstrategien und größere Anstrengungen im Bereich der Korruptionsprävention wünschenswert.

(Fortsetzung Seite 4)

Der „technische Premier“ ...

... oder: „kleiner als der Präsident und kahlköpfig“

Hans-Henning Schröder, Bremen

Ein russischer Journalist hat ironisch behauptet, Wladimir Putin habe Michail Fradkow vor allem deshalb als Kandidaten für den Posten des Ministerpräsidenten ausgewählt, weil er kleiner ist als der Präsident und obendrein kahlköpfig. Diese böse Bemerkung ist eine Metapher dafür, dass hier kein gleichwertiger politischer Partner bestellt worden ist, sondern ein Gehilfe. Fradkow ist nicht der „Diarch“ (wie der russische Modebegriff lautet), nicht der Nebenherrscher, der Putin 2008 nachfolgen wird, er ist ein Manager, der die Anweisungen des Präsidenten umsetzt. Er ist kein „politischer“, sondern ein „technischer Ministerpräsident“. Ganz bewusst hat der Präsident offenbar keine der bekannten Figuren aus seinem Umfeld ausgewählt: nicht den Finanzminister Alexej Kudrin, nicht den Verteidigungsminister Sergej Iwanow und nicht den früheren Innenminister und jetzigen Parlamentsvorsitzenden Boris Gryslow. Stattdessen hat er den ehemaligen sowjetischen Außenhandelsbeamten Fradkow berufen, der unter Boris Jelzin weitergedient hat und in den letzten Monaten Russlands Bevollmächtigter bei der Europäischen Union war.

Der Kandidat traf Dienstag früh aus Brüssel kommend in Moskau ein und führte unmittelbar danach erste Gespräche mit den Fraktionen der Duma. Er kündigte an, dass er Alexander Schukow als seinen ersten Stellvertreter berufen würde. Schukow, langjähriger Abgeordneter und weithin respektierter Vorsitzender des Haushaltsausschusses, gilt als kompetenter Ökonom, seine Wahl garantiert eine solide Haushaltsführung und eine liberale Wirtschaftspolitik. Über weitere Stellenbe-

setzungen schwieg Fradkow sich aus, er teilte aber mit, er werde das Kabinett verkleinern – u.a. soll es neben Schukow nur noch einen Stellvertretenden Ministerpräsidenten geben, nicht sechs wie bisher – und eine Steuer- und eine Verwaltungsreform einleiten. Weitere Einzelheiten über die neue Regierung und deren Kurs werden sicher in den nächsten Tagen bekannt werden. Man kann also unterstellen, dass die neue Regierung den bisherigen Reformkurs fortsetzen wird. Wie lange die Regierung Fradkow im Amt bleibt, ist offen. Denkbar wäre es, dass der Präsident den „technischen Premier“ mit der undankbaren Aufgabe betraut, die Sozialreformen durchzusetzen, um ihn dann 2006 oder 2007, wenn der öffentliche Unmut zu heftig wird, abzulösen und durch einen Politiker zu ersetzen, der dann wirklich die Rolle des „Diarchen“ übernimmt.

Allerdings ist bei der Kür des Ministerpräsidenten in erschreckender Weise deutlich geworden, dass es in Putins Führungskader kaum profilierte Politiker gibt. Weder Iwanow noch Gryslow haben ein politisches Gesicht. Kudrin hat immerhin einen Ruf als Finanzpolitiker. Doch keiner der Genannten ist mit eigenständigen politischen Vorstellungen hervorgetreten. Keiner genießt in der breiten Öffentlichkeit Vertrauen. Keiner hat einen Rückhalt in Parteien oder in gesellschaftlichen Interessengruppen. Es sind Manager und Verwaltungsbeamte, die in Putins Russland Verantwortung tragen. Putins Russland leidet an einem gefährlichen Mangel an Politikern.

Michail Fradkow: Zur Person

Michail Jefimowitsch Fradkow wurde am 1. September 1950 im Gebiet Kujbyschew (heute: Samara) geboren. Er studierte am Moskauer Institut für Werkzeugmaschinenbau, wo er 1972 sein Ingenieurexamen ablegte. Militärdienst leistete er offenbar nicht. Nach dem Abschluss des Studiums erhielt er 1973 einen Posten im Apparat des Wirtschaftsberaters an der sowjetischen Botschaft in Indien. 1975 wechselte er in das Außenhandelsunternehmen „Schwerindustrieexport“, das zum Staatskomitee für Außenwirtschaft gehörte. Da seine technische Ausbildung ihn für seine kaufmännische Tätigkeit nur unzureichend qualifizierte, absolvierte Fradkow ein Zusatzstudium bei der Akademie für Außenhandel, das er 1981 abschloss. 1984 stieg er auf zum

Stellvertretenden Leiter der Hauptverwaltung für Lieferung beim Staatskomitee, 1988 wurde er Stellvertretender Leiter der Hauptverwaltung für Koordinierung und Regulierung der Außenwirtschaftsoperationen beim Ministerium für Außenwirtschaft. 1991 und 1992 war er ständiger Vertreter der Sowjetunion (bzw. Russlands) bei GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) in Genf, der Vorläuferorganisation der WTO. 1992 kehrt er nach Russland zurück und übernahm die Posten des Stellvertretenden, 1993 des Ersten Stellvertretenden Ministers für Außenhandel in der Regierung Tschernomyrdin. In der Presse wurde ihm Nähe zu den großen Finanzgruppen unterstellt, insbesondere Verbindungen zur „Alfa-Gruppe“. Ein Untersuchungsverfahren, das eingeleitet wurde, weil im Ministerium hohe Summen für Auslandsreisen, Arztrechnungen und Luxuswoh-

nungen abgezweigt worden waren, überstand Fradkow unbeschadet. Das Verfahren wurde eingestellt, weil ein Feuer in der Generalstaatsanwaltschaft die wichtigsten Akten vernichtete.

Im Januar 1997 wurde Fradkow auch zum Stellvertretenden Vorsitzenden der Regierungskommission für die GUS ernannt. Im April 1997 wurde er nach einer kurzen Übergangsphase, in der er das Amt schon kommissarisch ausübte, russischer Außenhandelsminister. Mit der Ablösung der Regierung Tschernomyrdin im März 1998 verlor auch Fradkow sein Amt und wechselte in die Privatwirtschaft. Im Mai 1998 wählte man ihn zum Vorsitzenden des Direktorenrats der Versicherungsgesellschaft „Ingosstrach“, im Februar 1999 zum Generaldirektor. Doch schon im Mai 1999 berief der neu eingesetzte Ministerpräsident Stepaschin Fradkow zum Handelsminister. Als Stepaschin im August abgelöst wurde, bestätigte Putin Fradkow zunächst in seinem Amt, doch im Mai 2000, nach den Präsidentenwahlen und der folgenden Regierungsumbildung, büßte Fradkow seinen Posten ein. Aber man berief ihn auf den Posten des Ersten Stellvertretenden Sekretär des Sicherheitsrates. Sekretär dieses Gremiums war damals Sergej Iwanow, ein Vertrauter Putins, der später russischer Verteidigungsminister wurde. Im Sicherheitsrat befasste sich Fradkow mit Fragen wirtschaftlicher Sicherheit. Am 28.3.2001 wurde er auf Empfehlung Iwanows zum Direktor des Föderalen Dienstes der Steuerpolizei ernannt, einer Behörde die parallel – und teilweise in Konkurrenz – zum Innenministerium, Inlandsgeheimdienst FSB und Finanzbehörden Steuersündern und Wirtschaftskriminellen nachspürte. Als die Steuerpolizei im März 2003 im Rahmen der Umstrukturierung der Sicherheitsdienste dem Innenministerium unterstellt wurde, erhielt Fradkow den Posten eines Bevollmächtigten Vertreters Russlands bei der EU im Ministerrang. Im Juni ernannte Putin ihn zusätzlich zum Sonderbevollmächtigten des

Präsidenten für Fragen der Entwicklung der Beziehungen zur EU. Fradkow spricht englisch und spanisch. Er ist verheiratet und hat zwei Töchter.

Fradkows Berufsweg in unruhigen Zeiten ist erstaunlich stabil. Er macht zunächst eine solide Karriere im sowjetischen Außenwirtschaftsapparat. Es ist zwar unklar, wie es dem frisch gebackenen Werkzeugmaschinenbauer mit 23 Jahren gelang, einen Posten bei der sowjetischen Botschaft in Indien zu erlangen, doch nachdem dies gelungen ist, verfolgt er konsequent und vergleichsweise erfolgreich eine Karriere in der Außenhandelsbürokratie. Westliche Beobachter vermuten dass Fradkow Kontakte zum KGB hatte, da Auslandsposten in der Regel nur mit Zustimmung der Sicherheitsorgane vergeben wurden. Der Zerfall der Sowjetunion stellt für Fradkow beruflich keinen Bruch dar, er bleibt in demselben Berufsfeld und steigt weiter auf. Während der gesamten Amtszeit Jelzins ist Fradkow an der Leitung der russischen staatlichen Außenwirtschaft beteiligt. Er zeigt kein politisches Profil, tritt nicht als Reformator hervor, wird aber offenbar als kompetenter Manager angesehen. Erst der Amtsantritt Putins bringt eine Wende mit sich: Fradkow erscheint nun im Kontext der Sicherheitsapparate. Allerdings verfügt er als Direktor der Steuerpolizei offenbar nicht über genügend Einfluss, um im bürokratischen Inflight der „Machtstrukturen“ das Überleben seiner Behörde sichern zu können. Der Posten bei der EU war wohl auch eine Kompensation für diese Niederlage, zugleich bedeutete er für Fradkow aber auch die Rückkehr in einen Arbeitsbereich, in dem er große Erfahrungen besaß.

Bei seinen Kollegen gilt Fradkow als effizienter, gewandter Manager, als Pragmatiker, aber auch als guter Analytiker. Soweit bekannt, ist er keinem der „Clans“ im Umfeld des Präsidenten zuzurechnen. Russische Beobachter neigen zu der Auffassung, dass er eher den Typ eines „hohen Beamten“ darstellt als den eines eigenständigen Politikers.

<i>Wie bewerten Sie die Entscheidung Putins, Fradkow als Ministerpräsident vorzuschlagen?</i>	
Sie war richtig	35%
Sie war falsch	15%
Weiß nicht, unentschieden	50%
<i>Hat die Entscheidung für Sie Klarheit über den politischen Kurs Putins geschaffen?</i>	
Der Kurs ist klarer geworden	13%
Der Kurs ist mir nicht klarer geworden	87%

<i>Warum hat Putin sich für Fradkow entschieden?</i>	
Putin kennt ihn gut	56,0%
Fradkow ist ein guter Leiter	19,0%
Um die Kader zu erneuern	17,0%
Putin hatte keinen anderen Ausweg	14,0%
Fradkow ist eine Kompromißfigur	11,0%
Es gibt keine vernünftigen Gründe	4,5%

Telephonumfrage des Unabhängigen Analytischen Zentrums in St. Petersburg, nach www.gazeta.ru)

Die Agenda für die zweite Amtszeit – Der Kampf gegen Korruption

Diana Schmidt, Belfast

Gesichter der Korruption

Korruption - der Missbrauch öffentlicher oder privat-wirtschaftlicher (oder: wirtschaftlicher) Macht zur Erlangung persönlicher Vorteile - gilt als ein Grundproblem aller Gesellschaften. Generell wird unterschieden zwischen Alltagskorruption, politischer und wirtschaftlicher Korruption. Praktisch sind diese Kategorien nicht immer voneinander zu trennen und treten als komplexe Phänomene auf, die wirtschaftliche, politische, soziale, moralische und legale Aspekte in sich vereinen. Es ist auch nicht immer möglich, Korruption von anderen Formen illegalen oder kriminellen Handelns und organisierten Verbrechen zu unterscheiden. Das gilt auch und insbesondere für das heutige Russland.

In der russischen Gesellschaft ist Korruption heute in jedem Lebensbereich gegenwärtig, und es gibt fast niemanden, der nicht irgendwo mit korrupten Praktiken in Berührung kommt – im Geschäftsleben ebenso wie im Gesundheitswesen und im Bildungsbereich. Im Wirtschaftsalltag schaffen Beamte insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen eigene Spielregeln auf. So werden 60 Prozent des Korruptionsvolumens für alle Arten von Genehmigungen und sogenannte Steuerausgleichszahlungen aufgewendet. Dabei handelt es sich nicht nur um die inoffiziellen Zusatz-

kosten bei der Registrierung neuer Unternehmen. Auch bestehende Firmen erhalten Besuch von bis zu fünfzig Behörden im Jahr – Gewerbeaufsicht, Bauaufsicht,

Pensionsfonds, Gesundheitsamt, Brandschutz, Steuerpolizei etc. - die die Einhaltung von Vorschriften kontrollieren und deren Tätigkeit durch finanzielle Zuwendungen beeinflusst werden kann. Ein Wegsehen kann bis zu 1.000 Dollar kosten. Oder man vermeidet die unberechenbaren Inspektionen von vornherein durch teure Schutzgelder.

Auch bei Dienstleistungen in sozial wichtigen Bereichen, die durchweg in staatlicher Hand sind, ist Korruption an der Tagesordnung. Die in der Tabelle angeführten Beispiele (siehe Tabelle „Korruptionskosten“ auf Seite 9) bilden nur einen Ausschnitt aus der Wirklichkeit des administrativen Marktes, der praktisch alle Lebensbereiche abdeckt. Gesundheitswesen, Bildungswesen und Verkehrspolizei sind die korruptesten Dienstleistungssektoren. Unterschiedlichen Schätzungen zufolge hat die russische Bevölkerung jährliche Ausgaben von rund einer Milliarde Dollar für alltägliche

Schmiergeldzahlungen, wobei die tatsächliche Summe drei- bis fünfmal so hoch sein könnte.

Korruption findet in modernen Gesellschaften auch ganz neue Formen. So spielen sich viele Delikte nicht

Die Sorgen der Geschäftsleute

Für die russische Wirtschaft ist nicht nur Korruption ein Problem, sondern auch die internationale Perzeption, dass Russlands ein korruptes Land ist (siehe Tabelle „Korruptionsindex 2003“ auf Seite 8). Daher kritisiert sie Erhebungen, die lediglich auf der Wahrnehmung von Geschäftsleuten und Länderanalysten im In- und Ausland beruhen, wie das etwa bei den Indizes von *Transparency International* der Fall ist. Gewiss werden Forderungen nach der Entwicklung und Umsetzung konkreter Gesetze erhoben, aber es geht auch darum, einer internationalen Öffentlichkeit positive Tendenzen in Russlands Investitionsklima zu vermitteln. In diesem Sinne kündigte der Russische Verband der Industriellen und Unternehmer (RSPP) im Herbst 2002 die Bereitstellung beträchtlicher Mittel für internationale PR-Maßnahmen, insbesondere für die Einrichtung eines englischsprachigen Internetportals, an.

Darüber hinaus hat RSPP eine, für die Mitgliedsunternehmen allerdings nicht obligatorische, „Charter of Corporate Business Ethics“ aufgestellt und die Idee sogenannter „integrity pacts“ gefördert. Letztere sollen Mitgliedsunternehmen mit anderen, insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen sowie NGOs abschließen, um Bedingungen für einen transparenten und fairen Wettbewerb zu schaffen. Die konkreteste Form eines solchen Paktes ist ein „no-bribery pledge“, sozusagen ein Ehrenwort der Unternehmen, bei Ausschreibungen keine Schmiergelder anzubieten oder anzunehmen, während Beamte im Auswahlkomitee versprechen, ein transparentes Prozedere einzuhalten.

Für RSPP und andere führende Unternehmer gibt es zahlreiche Marktanreize, Antikorruptionsmaßnahmen zu ergreifen. Insbesondere könnten transparente Geschäftsbeziehungen die ersehnten Investoren anlocken und damit die Wirtschaft ankurbeln. Sie könnten unter den gegebenen Bedingungen aber auch das gegenwärtige politische System stören, das stark auf informellen Spielregeln basiert. Daher ist es nicht verwunderlich, wenn Lobbyismus für Transparenz in Regierungskreisen derzeit eher als *coup d'état* aufgefasst wird. D.S.

mehr einfach in der Beamtenstube ab. Der Handel mit behördlichen Lizenzen kann mittlerweile kundenfreundlich über Internetplattformen abgewickelt werden, zu ganz „offiziellen“ Preisen. Eine Baugenehmigung beispielsweise ist derzeit für 1.500 Dollar zu haben. Im übrigen sind Bestechungszahlungen nicht immer monetärer oder materieller Art. Ein Inspektor kann für einen Gefallen z.B. auch den Gegenwert eines Arbeitsplatzes für ein Familienmitglied in der inspizierten Firma erwarten.

Warum Korruptionsbekämpfung?

Wenn Korruption ein so allgegenwärtiges und etabliertes Systemelement ist und einen riesigen Beamtenapparat am Leben erhält, dann könnte man mit Macchiavelli fragen: Warum es nicht dabei belassen? Handelt es sich doch um ein eingespieltes Verfahren, dessen Regeln die allermeisten verstehen und akzeptieren.

Dagegen ist zu sagen, dass sich dort, wo sich Korruption einwurzelt, die Funktionsweise sozialer Systeme verändert. Bei einem permanent niedrigen Einkommensniveau und einem schlecht funktionierenden Servicesystem gehen sowohl Nehmende als auch Gebende dazu über, Korruption zu tolerieren und sogar zu rechtfertigen. Wer in Russland beispielsweise einem

unterbezahlten Arzt oder einer Krankenschwester ein Schmiergeld zahlt, geht oft von einem Akt gegenseitiger Überlebenshilfe aus. Russische Experten sprechen von einem Teufelskreis zwischen Korruption und Armut. Denn niedrige Gehälter in den genannten Sektoren bilden

einen der Hauptanreize für Korruption. Es zeichnen sich aber auch langfristige sozio-politische Konsequenzen ab, etwa im Bildungssektor. Dort werden derzeit ca. 20 Prozent der Studienplätze über Bestechung vergeben. Etwa 11 Prozent der Schulabgänger sehen sich gar nicht erst in der Lage, in diesem diskriminierenden Wettbewerb reicher Eltern zu bestehen und bewerben sich deshalb gar nicht bei einer Hochschuleinrichtung. Das kann sich auf die Qualität der zukünftigen Führungskräfte auswirken.

Putins Kampf gegen die Korruption: Es tut sich was

Korruption ist daher ein wichtiges Thema in den öffentlichen Äußerungen Präsident Putins. Bereits in seiner ersten Amtszeit formulierte er ent-

sprechende Zielvorgaben, sorgte für die Verabschiedung verschiedener Gesetze und richtete Kommissionen zum Kampf gegen Korruption ein. Praktisch wurde er beim

Nichtregierungsorganisationen als letzte Hoffnung?

Als großer Hoffnungsträger bleibt, zumindest aus der Sicht des Westens, eine aktive Zivilgesellschaft. Aufgrund undurchsichtiger Verflechtungen zwischen Staatsbürokratie und Wirtschaft, so wird argumentiert, sei ein Vorgehen gegen Korruption am besten aus dem NGO- und Mediensektor heraus möglich. Doch ein solcher Ansatz stößt im heutigen Russland rasch an Grenzen. Erstens tendieren Putins Reformen verstärkt in Richtung auf Zentralisierung, und zwar nicht nur der Verwaltungsabläufe, sondern auch der Zivilgesellschaftsentwicklung. Zudem sind russische NGOs existenziell von finanzieller Unterstützung durch ausländische Sponsoren abhängig, und damit auch deren Agenden verpflichtet. Ende der 1990er Jahre gab es einen Schub an Projekten und Konferenzen zum Thema Korruption. Intensive Forschung und Publikation, glaubten die Aktivisten, würde den öffentlichen Druck auf die Regierungsorgane erhöhen und obendrein fundierte Politikempfehlungen an die Verantwortlichen ermöglichen. Für vorübergehende öffentliche Aufmerksamkeit sorgten auch einige lokale „Antikorruptionstage“, die aber kaum ausländische Investoren anzulocken vermochten. In den letzten Jahren sind derartige Initiativen deutlich zurückgegangen. Der Kern der Antikorruptionslobby setzt sich heute aus einigen Menschenrechtsgruppen, Forscherteams und Journalisten zusammen. Den meisten dieser Gruppen fehlen nach eigenen Angaben die finanziellen Mittel für zukünftige korruptionsbezogene Projekte. Zweitens mangelt es NGOs in Russland an der erforderlichen Unterstützung der Bevölkerung. In deren Augen sind sie vom Westen eingeführte politik- oder wirtschaftsähnliche Institutionen, die sich aus dubiosen Geldquellen nähren. In zahlreichen Umfragen zeichnet sich ab, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die NGOs bedenklich gering ist, während sie zugleich auf die Handlungsfähigkeiten des gegenwärtigen Präsidenten setzt. Gerade im Antikorruptionsbereich fällt es NGOs daher schwer, Aktionen anzuregen, die von den Menschen vor Ort getragen und gestaltet werden. Schließlich werden Antikorruptionsbemühungen im heutigen Russland durch die Einschränkungen der Pressefreiheit behindert. Unabhängige Medien sind ausgeschaltet oder eingeschüchtert, und insbesondere Berichte über Korruptionsfälle werden gezielt unterbunden. Wie in einem jüngsten Fachartikel sarkastisch bemerkt wurde, produziert journalistische Reportage über Korruption eher ermordete Journalisten als verhaftete Beamte. Damit scheitert eine der Hauptstrategien der Antikorruptionslobby, die des *whistle blowing*. D.S.

scharfen Vorgehen gegen die „Oligarchen“.

In seiner Grundsatzrede zur Lage der Nation im Juli 2000 kritisierte Putin Missstände wie Korruption, Kapitalflucht und den Einfluss der „Oligarchen“. Durch staatliches Verschulden während der Jelzin-Ära entstanden, müssten sie nun mit starker Hand beseitigt werden. Nach Putins Worten war es Staatsaufgabe, dem Diktat der Schattenwirtschaft, der Bürokratenwillkür sowie der Intransparenz und Widersprüchlichkeit von Gesetzesnormen ein Ende zu bereiten. Diese Zielvorgaben zur Schaffung einer gerechteren Wirtschaftsordnung und eines besseren Investitionsklimas bekräftigte er in späteren Reden.

Unmittelbar nach seinem Wahlsieg im Frühjahr 2000 begann Putin mit einem umfangreichen personellen Revirement im Staatsapparat. Zugleich ging seine Administration energisch gegen einige Oligarchen im Medien-sektor und in der Ölindustrie vor. In der Öffentlichkeit wurde das als notwendige Maßnahme zur Einschränkung der Macht des *big business* und zur Rückführung unterschlagener Staatsgelder verstanden und begrüßt. Experten kritisierten aber die Methode, bei Einzelfälle verfolgt wurden, und verwiesen darauf, dass dies der Komplexität des Korruptionsphänomens nicht gerecht werde und langfristig nur dessen Wesen ändern, es aber nicht beseitigen könne.

Auch auf dem Feld der Gesetzgebung wurde Putin aktiv. Doch der Gesetzesentwurf „Zur Bekämpfung der Korruption“ wurde scharf kritisiert, nicht zuletzt, weil die Duma von zwei vorgeschlagenen Versionen den schwächeren Gesetzestext wählte, der keine genaue Abgrenzung korrupter Handlungen von anderen Straftaten erlaubt, weitgehend deklarativ bleibt und neben der Proklamation staatlicher Intentionen und Hinweisen auf bestehende gesetzgeberische Maßnahmen keine neuen Optionen zur Bekämpfung von Korruption bietet. Die Kritiker monierten, die im Gesetz enthaltenen Konzepte und Definitionen seien nicht praktisch anwendbar und widersprächen verschiedenen Regelungen der bestehenden Strafverfolgungsgesetzgebung und des Zivilrechts.

Aber Korruption wird weithin als Krebsübel empfunden, und so gibt es neben Putin eine ganze Reihe weiterer Akteure in der Korruptionsbekämpfung. Alle Parteien thematisieren den Kampf gegen die Korruption in ihren Programmen und wollen ihn mit einer Erhöhung von Löhnen und Renten unterstützen. Nach den Dumawahlen verfügt die Mehrheit der Parteien aber kaum noch über Handlungsspielräume.

Die russische Richterschaft ergriff im Juni 2003 selbst die Initiative und organisierte eine Konferenz, die sich gegen jene weitverbreitete Missbräuche richtete, die die

Ehre und Würde des Richteramtes beschädigen. Behandelt wurde Korruption in Bezirksgerichten bei Prozessen von Aktionären gegen Aktiengesellschaften. Kritisiert wurden auch die niedrigeren Strafen, die der oberste Gerichtshof gegen korrupte Richter verhängt.

Hürden und Hindernisse

Trotz vieler Initiativen und des Aktionismus der Regierung Putin ist es bisher nicht gelungen, Korruption wirkungsvoll einzudämmen. Nach wie vor wirken eine Vielzahl von Faktoren, die ihre wirksame Bekämpfung behindern und die die Regierung nicht beseitigt hat. Dazu gehören:

- Mannigfaltigkeit der Definitions- und Erscheinungsformen von Korruption.
- Unzureichende, oft widersprüchliche Formulierung mit Korruption in Verbindung stehender strafbarer Verbrechen in der bestehenden Gesetzgebung. Große Gesetzeslücken in der Anti-Korruptionsgesetzgebung, die viele Aktivitäten gar nicht fasst.
- In vielen Einrichtungen und Unternehmen fehlten klare Regeln über Rechte und Pflichten der Funktionsträger. Daher ist die Bestimmung des legalen/illegalen Status eines vermeintlichen Bestechungsaktes oft schwierig.
- Wirtschaftsprüfer und Strafverfolger verfügen nicht über Handlungsleitfäden zur Untersuchung von Wirtschaftsverbrechen. Die Bedingungen für Inspektionen von Unternehmen, Organisationen und unabhängigen Einrichtungen sind unklar. Unabhängige Gutachten sind extrem teuer.
- Die staatliche Bürokratie ist intransparent und unterbezahlt. Behördenwillkür ist damit programmiert.
- Zwischen kriminellen Netzwerken und lokalen Behörden bzw. Kontrollorganen gibt es vielfach Beziehungen. Ebenso bestehen mitunter Verbindungen zwischen „Oligarchen“ und organisiertem Verbrechen.

Nach der Wahl ist vor der Wahl?

Vor dem Hintergrund der anstehenden Wahlen griff die politische Führung Russlands erneut das Thema Korruptionsbekämpfung auf. Im November 2003 wurde per Erlass ein „Rat zur Bekämpfung der Korruption“ geschaffen. Bestehend aus zwei Kommissionen – zur Bekämpfung der Korruption sowie für dienstliche Ethik – soll der Antikorruptionsrat als beratendes Organ Empfehlungen zur Verhinderung von Korruption erarbeiten. Mitte Januar setzte Präsident Putin in einer ersten Sit-

zung die Schwerpunkte für den Rat in den Bereichen Gesetzgebung und Reformierung des Beamtenwesens. Würde damit eine Kommission nach tschechischem Vorbild geschaffen? Einigen Kritikern zufolge liegt ein Gründungsfehler des Antikorruptionsrates in der Annahme, die Schwäche des Staates bei der Korruptionsbekämpfung mit noch mehr Staat ausgleichen zu können. Die Staatsmacht selbst müsste sich zunächst glaubhaft von Bestechung und korrupten Machenschaften distanzieren, um das Vertrauen der Bevölkerung in ihre Motive zurückzugewinnen. Daher erscheinen die intensivierten Antikorruptionsmaßnahmen der Regierung bisher eher als Propaganda-Kampagne im politisierten Kontext der Wahlvorbereitungen. Andere Kritiker des Antikorruptionsrates vertreten die Ansicht, eine großangelegte, untolerante Antikorruptionskampagne werde Russland in die Anarchie führen oder seiner Führer berauben, da 80 Prozent der Staatsbediensteten hinter Gittern enden würden oder zumindest zurücktreten müssten. Zudem ergibt sich die neue Frage des Ratsvorsitzes, nachdem der für die ersten sechs Monate ernannte Michail Kasjanow überraschend aus seinem Amt als Premierminister entlassen wurde.

Trotzdem sehen viele Kommentatoren Anzeichen für eine Besserung der Situation. Putin selbst scheint nicht korrupt. Der Präsident und seine Berater haben öffentlich über die Notwendigkeit der Korruptionsbekämpfung gesprochen und verschiedene Strategien diskutiert, die allerdings oft nicht weiterverfolgt wurden. Zumindest war unter Putin bisher keine Verschlechterung der Lage zu verzeichnen.

In Zukunft ist eine komplexe Antikorruptionsstrategie notwendig, die an eine umfassende Systemreform

gekoppelt ist und soziale, wirtschaftliche und internationale Dimensionen einbezieht. Insbesondere Korruptionsprävention muss zu einem größeren Schwerpunkt werden. Als konkrete Schritte zur Verbesserung der Gesetzgebung sind Änderungen des Strafgesetzbuches notwendig, ferner die Ausarbeitung eines Gesetzes „Zur Basis des Staatsdienstes“. Weiterhin müssen die Grundsätze der Personalauswahl (öffentliche Ausschreibungen) und der Bezahlung (Bonussystem) im Staatsdienst verändert werden. Auch die Möglichkeiten staatlicher Eingriffe in die Geschäftstätigkeit müssen reduziert und ihre Grenzen, Formen und Methoden definiert werden.

Putin selbst hat in den Tagen vor der Präsidentschaftswahl wiederholt die bestehenden Schwierigkeiten und Hürden benannt und neue Ansätze gefordert. Obgleich genauere Methoden und Wege noch unklar bleiben, ist der Präsident optimistisch, dass die für die zweite Amtszeit formulierten Ziele erreicht werden – so etwa die voranschreitende Umverteilung von Vollmachten zwischen den staatlichen Ebenen, das Ende der Behördenwillkür, transparente Bedingungen und vollwertige zivile und rechtliche Verträge, die die Rechte und Pflichten von Staat und Wirtschaft klar definieren. Zusammen mit den propagierten sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen könnten diese Teilziele durchaus einen umfassenden Ansatz zur Korruptionsbekämpfung darstellen. Indes ist der Kampf gegen Korruption ein langwieriger Prozess. In einer Amtsperiode kann er sicherlich nicht abgeschlossen werden. Doch er muss zumindest begonnen werden.

Redaktion: Hans-Henning Schröder

Über die Autorin:

Diana Schmidt ist Doktorandin am Institute of Governance, Public Policy and Social Research, Queen's University Belfast, Nordirland.

Lesetipps:

R. Wiegert: Hindernisse für Wachstum und Wettbewerb: Korruption, Rent Seeking und Subventionen in Russland, in: Osteuropa, 48.2003, S. 261–283.

A. Ledeneva: Commonwealth of Independent States, in: Global Corruption Report 2003. Transparency International. 2003, S. 165–176. <www.globalcorruptionreport.org>

R. Haug: „Korruption und Kleptokratie. Ausmass und Ursachen“, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.). Der Bürger im Staat: Russland unter Putin. 2001, Heft 51(2/3): 147–150 <www.lpb.bwue.de/aktuell/bis/23_01/russland11.htm>

Interview mit Elena Panfilova, Direktorin von Transparency International Russland (Englisch) <www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/article_41.doc>

Internetlinks

Korruptions-Wahrnehmungs-Indizes (Englisch) <www.transparency.org/cpi/>

Anti-Corruption Gateway for Europe and Eurasia (Englisch) <www.nobribes.org>

Anhang: Tabellen und Diagramme zum Text

Korruption: Russland im internationalen Vergleich

Seit 1996 wird Russland in den jährlichen Korruptionsindizes erfasst, einem von *Transparency International* erstellten internationalen Ranking, wo es sich mit einigen afrikanischen, asiatischen und mittelamerikanischen Ländern regelmäßig einen Platz im unteren Drittel teilt. Während sich jedoch bei anderen osteuropäischen Ländern, beispielsweise Polen und der Tschechischen Republik, kontinuierliche Abwärtstrends abzeichnen, scheint in Russland mit dem Regierungswechsel im Jahr 2000 ein leichter Aufwärtstrend einzusetzen.

Einschränkend muss gesagt werden, dass Russland in diesen Indizes eine der größten statistischen Abweichungen aufweist. Die auf einer Skala von 0 bis 10 vergebenen Punktezahlen sind Mittelwerte, wobei Maximal- und Minimalrechnungen auf Werte zwischen 0,3 und 5,0 hinauslaufen (zum Vergleich: die niedrigste für Deutschland vergebene Punktezahl war immerhin 4,9). Des weiteren haben jüngste Studien des russischen Ablegers von TI ergeben, dass es innerhalb des Landes beträchtliche regionale Unterschiede gibt - mit einem sich abzeichnenden „südlichen Korruptionsgürtel“. D.S.

Transparency International: Korruptionswahrnehmungsindex 2003

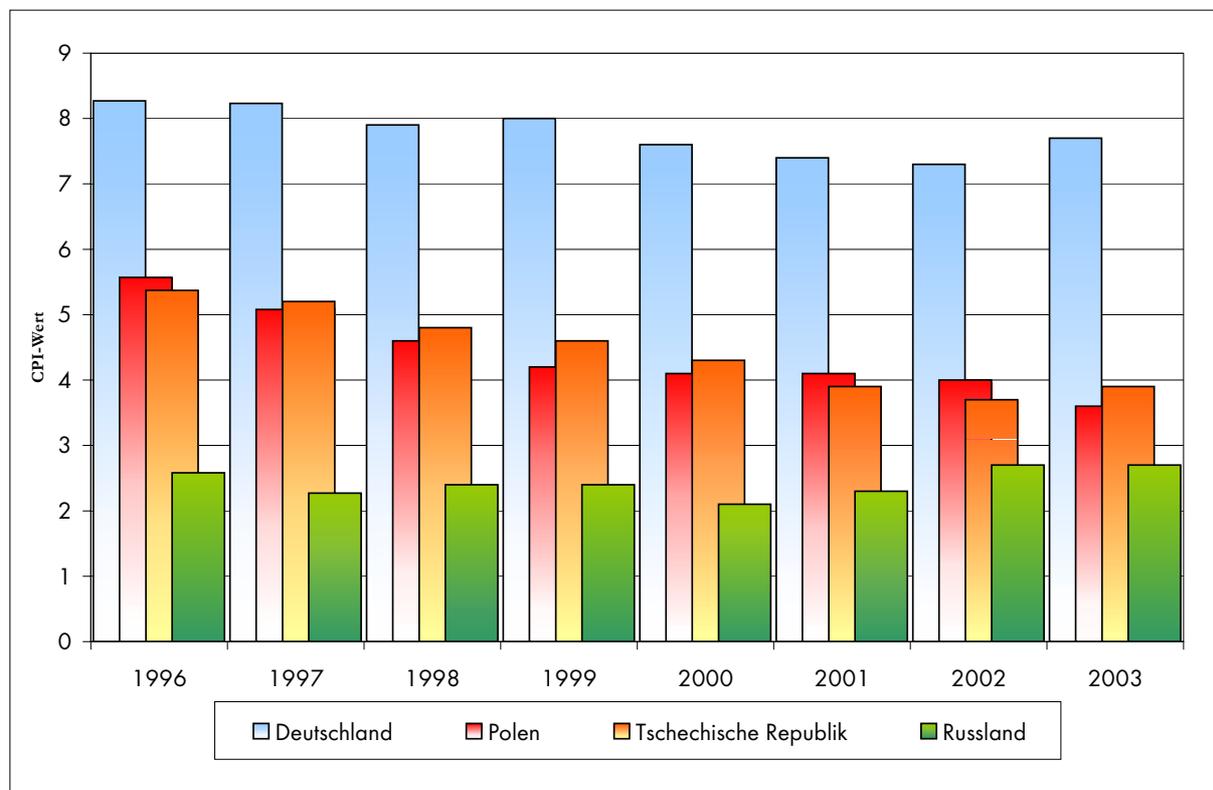
Rang	Staat	Punkte
1	Finnland	9,7
...		
16	Deutschland	7,7
...		
29	Slowenien	5,9
...		
33	Estland	5,5
...		
40	Ungarn	4,8
41	Litauen	4,7
...		
53	Belarus	4,2
54-56	Brasilien	3,9
	Bulgarien	3,9
	Tschechische Republik	3,9
57-58	Jamaika	3,8
	Lettland	3,8
...		
64-65	Mexiko	3,6
	Polen	3,6
66	China	3,4
...		
83-85	Indien	2,8
	Malawi	2,8
	Rumänien	2,8
86-87	Mozambique	2,7
	Russland	2,7
88-91	Algerien	2,6
	Madagaskar	2,6
	Nikaragua	2,6
	Jemen	2,6

Rang	Staat	Punkte
...		
100-105	Guatemala	2,4
	Kasachstan	2,4
	Moldowa	2,4
	Usbekistan	2,4
	Venezuela	2,4
	Vietnam	2,4
106-112	Bolivien	2,3
	Honduras	2,3
	Mazedonien	2,3
	Serbien, Montenegro	2,3
	Sudan	2,3
	Ukraine	2,3
113-117	D.R. Kongo	2,2
	Ekuador	2,2
	Irak	2,2
	Sierra Leone	2,2
	Uganda	2,2
118-121	Elfenbeinküste	2,1
	Kirgisien	2,1
	Libyen	2,1
	Papua Neu Guinea	2,1
122-123	Indonesien	1,9
	Kenia	1,9
124-128	Angola	1,8
	Aserbaidshon	1,8
	Kamerun	1,8
	Georgien	1,8
	Tadschikistan	1,8

 Länder der GUS

Quelle: www.transparency.org/

Entwicklung des Korruptionswahrnehmungsindex 1996–2003 (ausgewählte europäische Länder)



Auswertung des Transparency Index (Punktwertung) 1996–2003

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Russland	2,58	2,27	2,4	2,4	2,1	2,3	2,7	2,7
Polen	5,57	5,08	4,6	4,2	4,1	4,1	4	3,6
Tschechische Republik	5,37	5,2	4,8	4,6	4,3	3,9	3,7	3,9
Deutschland	8,27	8,23	7,9	8	7,6	7,4	7,3	7,7

(erstellt von der Verfasserin auf Basis der Angaben von Transparency International)

Korruptionskosten: Was die russische Bevölkerung für kostenlose Dienstleistungen zahlt

In Russland besitzt der Staat das Monopol für die Bereitstellung von Dienstleistungen im Gesundheits-, Bildungs- und kommunalen Wohnungswesen. Dies schafft Spielräume für Behördenwillkür und Korruption. Eigentlich kostenfreie Leistungen müssen daher oft mit Schmiergeldern bezahlt werden. In Bereichen der Justiz, Polizei und des Militärs ist die Praxis des „Sich-Freikaufens“ gegen arbiträre Zusatzzahlungen an Beamte und Gesetzeshüter üblich.

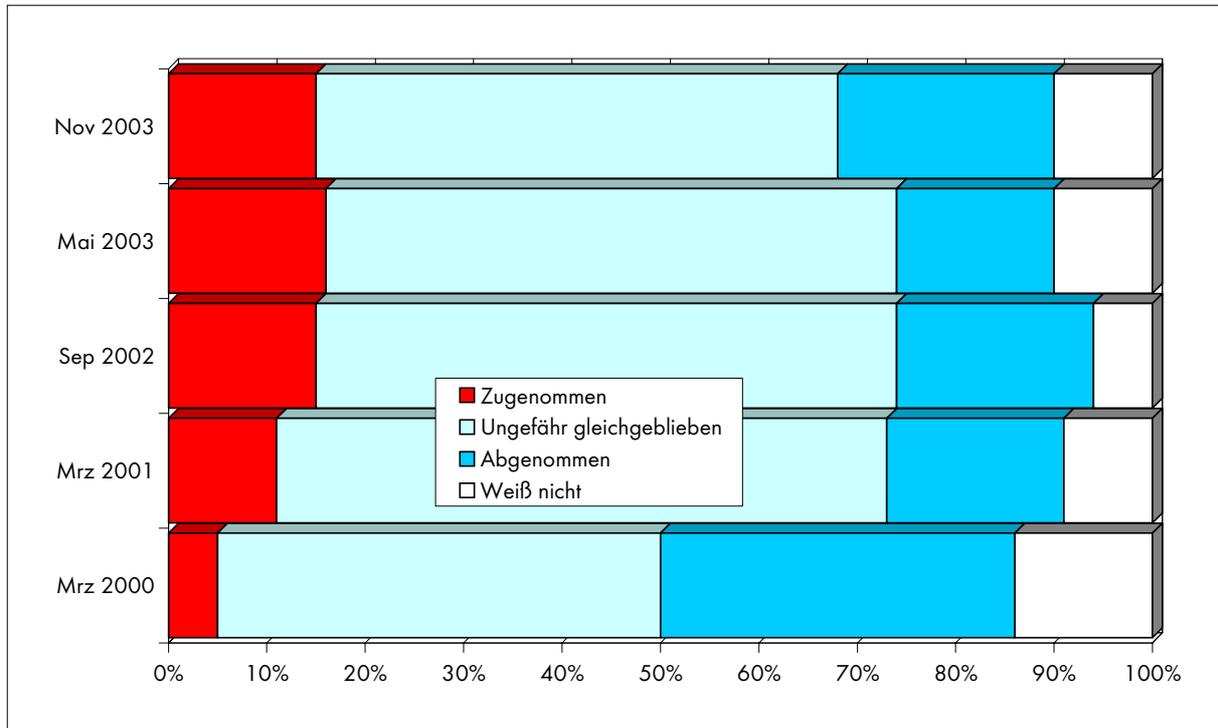
	<i>in US\$ pro Jahr</i>
Medizinische Versorgung	180–600 Mio.
Aufnahme in Universitäten, Institute oder Schulen	70–520 Mio.
Verkehrspolizei / Polizei	370–465 Mio.
Wiederherstellung gerechter Behandlung vor Gericht	275 Mio.
Unterkunft erhalten oder registrieren	123 Mio.
Militärdienst vermeiden	13 Mio.

(Zusammengestellt von der Verfasserin)

VCIOM-Umfragen über Korruption

Korruptionswahrnehmung in Russland 2000–2003

Haben nach der Wahl Putins zum Präsidenten Diebstahl und Korruption in der Führung zugenommen, abgenommen oder sind sie in etwa gleichgeblieben?



Russen über Korruption 2004

Wo gibt es Ihrer Meinung nach mehr Korruption und Bestechung - in den unteren Behörden oder in den "Spitzen"?

In den unteren Behörden	11%
In den "Spitzen"	35%
Überall gleich	48%
Weiß nicht	6%
<i>Haben ihrem Eindruck nach in letzter Zeit Korruption und Mißbräuche in den Führungsorganen im Vergleich mit dem vorigen Jahr zugenommen, abgenommen oder sind sie gleichgeblieben?</i>	
Zugenommen	30%
Gleichgeblieben	45%
Abgenommen	13%
Weiß nicht	12%

Quelle: www.levada.ru

Russen auf der Forbes-Liste der reichsten Leute der Welt

Rang		Name	Vermögen in Mrd. US \$	
2004	2003		2004	2003
16	26	Michail Chodorkowskij	15,0	8,0
25	49	Roman Abramowitsch	10,6	5,7
73	68	Michail Fridman	15,6	4,3
85	222	Wladimir Potanin	4,9	1,8
90	256	Michail Prochorov	4,8	1,6
124	-	Wladimir Lisin	3,8	-
136	348	Alexej Mordaschow	3,5	1,2
143	278	Oleg Deripaska	3,3	1,5
143	147	Viktor Wekselberg	3,3	2,5
186	329	Wagit Alekperow	2,7	1,3
277	386	Leonid Newslin	2,0	1,1
293	386	Jewgenij Schwidler	1,9	1,1
310	427	Michail Brudno	1,8	1,0
310	427	Wladimir Dubow	1,8	1,0
310	427	Platon Lebedew	1,8	1,0
310	427	Wasilij Schachnowskij	1,8	1,0
342	427	Wladimir Bogdanov	1,7	1,0
377	278	Wladimir Jewtuschenkow	1,5	1,5
406	-	German Chan	1,4	-
437	-	Leonid Fedun	1,3	-
437	-	Nikolaj Zvetkow	1,3	-
472	-	Wjatscheslaw Scheremet	1,2	-
472	-	Rem Wjachirew	1,2	-
514	-	Andrej Melničenko	1,1	-
552	-	Alexander Abramow	1,0	-
552	-	Sergej Popow	1,0	-

Quelle: www.moscowtimes.ru/stories/2004/03/01/003.html

Chronik vom 24. Februar bis zum 3. März 2004

24.– 25.2.2004	In 16 Gefängnissen in St. Petersburg und im Gebiet Leningrad treten 5.000 Insassen in den Hungerstreik, um gegen Misshandlung von Gefangenen zu protestieren.
24.2.2004	In Zürich wird ein Fluglotse ermordet, der am 1. Juli 2001 in der Flugleitstelle Dienst tat, als in deren Verantwortungsbereich zwei Flugzeuge zusammenstießen. Dabei wurden 71 Personen getötet. Viktor Kalojew, ein russischer Staatsbürger, der seine Frau und zwei Kinder bei diesem Unglück verloren hat, wird unter Mordverdacht festgenommen.
25.2.2004	In Peking beginnen Verhandlungen zur Lösung des Konflikts um das nordkoreanische Atomprogramm. An den Gesprächen beteiligen sich Vertreter Nord- und Südkoreas, der USA, Russlands, Chinas und Japans.
26.2.2004	In einem Café in der ostsibirischen Stadt Tschita explodieren Gasflaschen. 17 Personen werden getötet, 17 weitere verletzt.
27.2.2004	Die Staatsanwaltschaft verhört den Vorsitzenden des Föderalen Eigentumsfonds, Wladimir Malin. Malin wird vorgeworfen, er habe seine Kompetenzen überschritten und dem Staat Schaden zugefügt, als er eine Untersuchung des Privatisierungsverfahrens des Unternehmen „Apatit“ gegen eine hohe Geldstrafe einstellte. Zu den Eigentümern von „Apatit“ gehört Michail Chodorkowskij.
28.2.2004	Der Inlandsgeheimdienst FSB verhaftet zwei Staatsangehörige von Katar. Es wird angenommen, dass diese Festnahme in Zusammenhang mit der Verhaftung zweier russischer Geheimdienstler in Katar steht.
28.2.2004	In Nishnij Nowgorod verweigern lokale Behörden dem Präsidentschaftskandidaten Sergej Glasjew Zutritt zu dem von ihm gemieteten Saal und stellen den Strom ab. Zwei Tage vorher hatten die Behörden in Jekaterinburg das Gebäude, in dem Glasjew eine Pressekonferenz abhielt, wegen einer angeblichen Bombendrohung räumen lassen.
28.2.2004	Präsidentschaftskandidat Iwan Rybkin teilt mit, dass die vier größten russischen Fernsehsender die Ausstrahlung seiner Wahlkampfspots verweigern und die Beibringung zusätzliche Dokumente fordern.
28.2.2004	Der Leiter der FSB-Verwaltung für Sankt Petersburg und das Gebiet Leningrad, Generalmajor Alexander Bortnikow, wird zum stellvertretenden Direktor des Inlandsgeheimdienstes FSB ernannt.
29.2.2004	Die Forbes-Liste der reichsten Leute der Welt führt 25 Russen auf. Damit liegt Russland nach den USA (279) und Deutschland (52) an dritter Stelle. (vgl. Tabelle S. 11)
29.2.2004	Der tschetschenische Guerillaführer Ruslan Gelajew wird in Daghestan bei einem Feuergefecht zwischen Guerillas und russischen Grenztruppen getötet.
29.2.2004	Sieben russische Staatsbürger, die in Afghanistan für die Taliban gekämpft haben, werden nach zweijähriger Haft im US-Gefangenenlager Guantánamo auf Kuba nach Russland überstellt. Sie werden in ein Moskauer Untersuchungsgefängnis eingeliefert. In Russland erwartet sie ein Strafverfahren wegen Terrorismus.
1.3.2004	Präsident Putin gibt bekannt, dass er der Duma den EU-Beauftragten Russlands, Michail Fradkow, als Kandidaten für den Posten des Ministerpräsidenten vorschlagen wird.
2.3.2004	Der Vizebürgermeister von Nowosibirsk, Valerij Marjasow, wird im Aufzug seines Hauses von Unbekannten erschossen. Marjasow leitete die Grundstücks- und Eigentumsabteilung der Stadt. Sein Vorgänger war am 7.8.2001 ebenfalls erschossen worden.
2.3.2004	Tschetschenische Intellektuelle und Professoren der tschetschenischen Staatsuniversität fordern von Präsident Putin, er solle gegen die einseitige und negative Berichterstattung über Tschetschenien einschreiten. Die Unterzeichner wenden sich dagegen, dass in russischen Medien das Klischee vom kriminellen Tschetschenen verbreitet wird.
3.3.2004	Stephen Curtis, neuer Vorstandsvorsitzender der Gruppe Menatep, die Jukos kontrolliert, kommt bei einem Hubschrauberabsturz in Südengland ums Leben.

Die Russlandanalysen werden gemeinsam von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde herausgegeben.

Die Meinungen, die in den Russlandanalysen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wider.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind nach Rücksprache mit dem Herausgeber gestattet.

Redaktion und technische Gestaltung: Matthias Neumann

ISSN 1613-3390 © 2004 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Forschungsstelle Osteuropa • Publikationsreferat • Klagenfurter Str. 3 • 28359 Bremen • Telefon: +49 421-218-7891 • Telefax: +49 421-218-3269

e-mail: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de • Internet-Adresse: <http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de>