

Montenegro: Klein, aber gar nicht fein?

Ein Lackmустest für die Instrumente der EU zur Bekämpfung der Korruption im Westbalkan

Solveig Richter

Den Ländern des Westlichen Balkans hat die EU immer wieder deutlich gemacht, wie zentral der Kampf gegen Korruption ist. Patronage und Klientelismus zählen zu den größten Problemen in der Region. Sie hemmen nicht nur die weitere Demokratisierung, sondern konfrontieren die EU auch mit Sicherheitsrisiken, wie sie etwa mit Organisierter Kriminalität verbunden sind. Jüngst veröffentlichte ein Journalisten-Netzwerk einen Bericht über die Korruption hochrangiger (ehemaliger) Regierungsmitglieder in Montenegro. Er drängt die EU einmal mehr dazu, diesen Beitrittskandidaten mit oberster Priorität zur Bekämpfung der Korruption anzuhalten. Die EU verlässt sich vorwiegend auf das reformierte Verfahren der Beitrittsverhandlungen, bei dem der Fokus auf den Kapiteln zu Justiz und Grundrechten liegt. Doch Anreize und Sanktionen der Brüsseler Bürokratie werden allein nicht ausreichen. Ebenso wichtig ist es, lokale Akteure zu stärken, die von unten den Korruptionskampf vorantreiben können und die Elite gemeinsam mit der EU in die Zange nehmen.

Im Mai 2012 veröffentlichte die BBC einen Bericht über Korruption und Nepotismus in der Regierungselite Montenegros, einem Staat mit 620 000 Einwohnern. Das wäre nur eine Randnotiz wert, würden diese Vorwürfe nicht ein Land treffen, das Beitrittskandidat der EU ist.

Der BBC-Bericht beruht auf Recherchen des Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP), eines losen Netzwerks investigativ arbeitender Journalisten in den Transitionsländern Osteuropas. Das OCCRP, das sich unter anderem auf Dokumente der Zentralbank Montenegros bezieht, führt auf seiner Website detailliert aus, wie es zu

Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe von Krediten und bei Ausgaben der Prva Banka und im Zuge dessen zur Veruntreuung von Staatsgeldern gekommen sein soll. Davon hätten vor allem Angehörige und Freunde der Familie von Milo Đukanović profitiert, Ministerpräsident Montenegros bis 2010.

Strukturelle politische Korruption

Dies sind nicht die ersten Hinweise auf politische Korruption in Montenegro, auf den Missbrauch öffentlicher Macht durch Entscheidungsträger zu privaten Zwecken. Schon in der Vergangenheit gab es zahl-

reiche Ermittlungen und Berichte, die darauf hindeuten, dass Bestechung, Organisierte Kriminalität und Amtsmissbrauch strukturelle Probleme sind. Ein Artikel in der amerikanischen Zeitschrift *Foreign Affairs* bezeichnete Montenegro jüngst denn auch als »Mafia-Staat« und provozierte damit heftige Reaktionen in der öffentlichen Debatte der gesamten Region.

Mit dem Zerfall des ehemaligen Jugoslawien entwickelte sich das kleine Land an der adriatischen Küste zu einem zentralen Umschlagplatz für den internationalen Zigaretten- und Drogenschmuggel: Europa zufolge werden über die montenegrinischen Häfen seit Jahren große Mengen an Kokain nach Europa geschleust. Die italienische Justiz erhob im Zuge von Ermittlungen gegen einen italienisch-montenegrinischen Schmugglerring auch Anklage gegen den langjährigen Regierungschef Đukanović, musste die Vorwürfe gleichwohl 2008 fallenlassen.

Auch die montenegrinische Opposition beschuldigte den Ex-Premier mehrfach des Amtsmissbrauchs im Kontext von Privatisierungen. Dies betraf beispielsweise das Aluminiumwerk KAP, das an russische Investoren veräußert wurde. Nach Recherchen des OCCRP sollen zudem andere Politiker in illegale Bauprojekte an der montenegrinischen Küste verwickelt gewesen sein (»Zavala-Fall«).

Den zahlreichen Indizien für politische Korruption und Organisierte Kriminalität steht indes noch keine systematische politische und juristische Aufarbeitung im Land gegenüber. Korruption sei nach wie vor weit verbreitet und ein ernstes Problem, urteilte die Europäische Kommission im letzten Fortschrittsbericht vom Oktober 2011.

Demonstrationen in diesem Jahr zeigen deutlich, dass der Unmut in der Bevölkerung wächst: Mitte März protestierten mehr als 15 000 Bürger gegen endemische Korruption und gegen die Verschlechterung ihres Lebensstandards, etwa als Folge einer Erhöhung der Strompreise. (Zum Vergleich: Im Verhältnis zur Bevölkerungs-

größe wären das in Deutschland knapp zwei Millionen Menschen gewesen.) Sie bilden durchaus eine kritische Masse, die sich erstmals seit vielen Jahren offen gegen die Regierung stellt. »Sie haben den Mund voll Europa, aber die Taschen voll mit unserem Geld«, so fasste die NGO MANS, eine der Organisatoren der Proteste, die Stimmung zusammen.

Der Fall Montenegro ist in zweierlei Hinsicht exemplarisch für die Region. Erstens verweist er auf das Problem, dass staatliche Strukturen über Korruption und Patronage vereinnahmt werden, häufig mit dem englischen Schlagwort des *State Capture* bezeichnet. Zweitens wirft er die Frage auf, ob die Instrumente der EU adäquat sind für die (potentiellen) Beitrittsländer.

Vereinnahmte Staaten als Problem des gesamten Westlichen Balkans

Korruption zählt zu den gravierendsten Hindernissen für die weitere Transformation des Westlichen Balkans: Nahezu 70 bis 80 Prozent aller dort lebenden Bürger sehen nach Ergebnissen des Gallup Balkan Monitors darin ein ernstes Problem. Das Vertrauen in öffentliche Institutionen wie Parlament oder Justiz ist sehr gering.

In allen Ländern zeigen sich deutliche Muster von Patronage und Nepotismus. So sind staatliche Behörden von Klientelnetzwerken durchzogen. Die Zugehörigkeit zu einer Partei, die häufig als Schnittstelle fungiert, entscheidet über Aufstiegschancen und Jobaussichten bis hinunter auf die lokale Ebene. Es mangelt an Transparenz und Kompetitivität, sowohl wirtschaftlich als auch politisch. In Montenegro ist dies besonders prekär: Die Regierungspartei DPS (Demokratische Partei der Sozialisten) beherrscht seit über zwanzig Jahren die politische Szene; Đukanović war in dieser Zeit nahezu ununterbrochen Präsident oder Premier. Privatisierungen, Bauvorhaben oder Investitionen mussten von seinem Clan genehmigt werden, was ihm zu Machtfülle und Kontrolle verhalf.

Zwar reformierten sämtliche Westbalkan-Staaten ihre Gesetzgebung, etwa zu Parteienfinanzierung oder zur Regelung von Interessenkonflikten, und etablierten neue Kontrollinstanzen. Doch mangelt es an Entschlossenheit und Schlagkraft bei der Umsetzung. Die wichtigsten (Justiz-) Institutionen kranken an strukturellen Schwächen. So sind sie beispielsweise finanziell unzureichend ausgestattet; Posten werden eher mit loyalen Parteigängern statt mit ausgebildetem Personal besetzt. Dies zeigt sich gerade exemplarisch in Bosnien und Hercegovina, wo die Regierung die Einrichtung einer Anti-Korruptionsagentur seit nahezu zwei Jahren immer wieder verschleppt. Staatsanwälte, Polizisten oder Journalisten sind Systemzwängen ausgesetzt und laufen Gefahr, ihren Job und die materielle Existenz ihrer Familie aufs Spiel zu setzen, wenn sie Korruption energisch bekämpfen – ein Risiko, das sie aus Angst um die eigene soziale Sicherheit nur selten eingehen. Diese bittere Erfahrung macht gerade die Rechtsstaatlichkeitsmission der EU im Kosovo, die seit Jahren intensiv mit den einheimischen Kollegen zusammenarbeitet.

Korruption und Patronage dürften sich in den nächsten Jahren in der Region noch verschärfen. Denn erstens verringert sich im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise das Wachstum und ausländische Direktinvestitionen fließen spärlicher. Als Geldquelle wird der Staat somit wichtiger im Verhältnis zur Wirtschaft – sei es durch die Vergabe öffentlicher Aufträge oder als Joblieferant. Dies verstärkt die Bedeutung persönlicher Beziehungen, die Abhängigkeit vom Wohlgefallen staatlicher Stellen und damit den Klientelismus. Gleichzeitig müssen aber, zweitens, staatliche Ausgaben gekürzt werden, etwa auf Druck des Internationalen Währungsfonds. Dies bekommen gerade jene Kontrollinstanzen zu spüren, die von staatlicher Finanzierung abhängig sind, beispielsweise Rechnungshöfe.

EU-Politik: Fokus auf Justiz und Grundrechte in den Verhandlungen

Die EU hat erkannt, dass der Kampf gegen Korruption die größte Herausforderung im Westlichen Balkan ist. Dies liegt auch in den Defiziten der früheren Beitrittsprozesse Bulgariens, Rumäniens und Kroatiens begründet: Kritische Fragen der Rechtsstaatlichkeit wurden erst am Ende angesprochen und meist nur oberflächlich geregelt.

Als Reaktion darauf hat die EU mit ihrer Erweiterungsstrategie von 2011 das Beitrittsverfahren reformiert. Die Kapitel 23 (Judikative und Grundrechte) und 24 (Justiz, Freiheit und Sicherheit) des *acquis communautaire* sollen in künftigen Verhandlungen mit Beitrittskandidaten die Schlüsselrolle spielen. Die Europäische Kommission will beide Kapitel als Erste eröffnen und als Letzte schließen und die Verhandlungen mit Aktionsplänen begleiten.

Gegenüber Montenegro soll dieses Verfahren erstmals seine Vorzüge beweisen. Ende Juni 2012 haben die EU-Mitgliedstaaten grünes Licht für die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen gegeben. In ihrem Bericht vom Mai 2012 fordert die Kommission von der amtierenden Regierung von Igor Lukšić gleichwohl einen klaren Nachweis darüber, was sie in der Bekämpfung der Korruption leistet. Sie verweist vor allem auf hochrangige Fälle, wo es nach wie vor Defizite gebe, etwa bei der Beschlagnahme von Vermögen. Serbien und Mazedonien sind ebenfalls Beitrittskandidaten und könnten schon bald in Verhandlungen nach dem neuen Schema eintreten.

Auch in jenen Ländern der Region, die den Kandidatenstatus noch nicht erlangt haben, setzt die EU im Kampf gegen Korruption stärker auf Konditionalität und nationale Verantwortung. Dies zeigt sich sehr deutlich in Bosnien und Hercegovina, wo die EU ihre Polizeimission zum 30. Juni 2012 abzieht, deren Tätigkeitsschwerpunkt vor allem auf Assistenz und Beratung lag.

Im Sinne des neuen Verfahrens ist es folgerichtig, dass die EU die Verhandlungen mit Montenegro zu den Kapiteln 23 und 24 zügig aufnimmt. So kann sie frühzeitig Kor-

rekturen vornehmen, bevor weitere Länder in Beitrittsverhandlungen eintreten. Die Stärkung einer unabhängigen Justiz und der Kampf gegen Korruption sind schließlich auch langwierige Prozesse, deren Erfolg sich nicht nur anhand von punktuellen Kriterien wie dem Vorhandensein von Gesetzestexten messen lassen muss, sondern auch daran, ob einschlägige Gerichtsverfahren abgeschlossen wurden. Je früher die EU in Montenegro also mit klarer Konditionalität ansetzt, umso besser sind die Entwicklungsaussichten des Landes.

Monitoring von Gerichtsverfahren und Stärkung lokaler Akteure

Gleichwohl wird von außen auferlegte Konditionalität allein nicht ausreichen, um das System von Patronage und Klientelismus aufzubrechen. Und dies aus drei Gründen: Erstens setzen die Verhandlungen auf Ebene der Eliten an – und somit gerade bei jenen, die entweder das System aus Eigeninteresse am Leben halten oder aber seinen Zwängen am meisten ausgesetzt sind. Die EU stärkt damit zweitens die Exekutive und verschafft ihr Informationshoheit zulasten anderer nationaler Akteure, etwa der Justiz. Und drittens zeichnen sich die Beitrittsverhandlungen durch Komplexität und Intransparenz aus. Die Konditionalität muss daher um zwei Bausteine ergänzt werden: das Monitoring von Gerichtsverfahren und die Stärkung lokaler Schlüsselakteure, die gesellschaftlichen Wandel anstreben.

Erfolge im Korruptionskampf lassen sich vor allem an konkreten Urteilen gegen führende Köpfe festmachen. Daran mangelt es jedoch, weil häufig Beweise verschwinden, Staatsanwälte auf Druck aus der Politik Verfahren verschleppen usw. Ein engmaschiges Prozess-Monitoring vor Ort, beginnend bei den Ermittlungen bis hin zum eigentlichen Verfahren, würde politische Einflussnahme abschrecken und die Transparenz erhöhen. Hierfür bietet sich der EU in Montenegro eine gute Gelegenheit: Derzeit laufen Anhörungen im sogenannten Zavala-Fall, und auch die Vorwürfe gegen

Dukanović im Fall Prva Banka sollten zügig juristisch aufgearbeitet werden, wobei die EU eine begleitende Rolle spielen sollte.

Neben Konditionalität und Monitoring ist das dritte wichtige Element die Stärkung lokaler Akteure. Dazu zählen Staatsanwälte, Polizisten und Journalisten ebenso wie zivilgesellschaftliche Gruppen, die sich für Bürgerrechte engagieren (z.B. für eine Auskunftspflicht der Behörden). Sie sind es, die die von der EU geforderte lokale Verantwortung im Kampf gegen Korruption wahrnehmen. Dabei sind sie aber auf Unterstützung von außen angewiesen, um sich gegenüber den einflussreichen Klientelnetzwerken zu behaupten. Eine gezielte Förderung mit eigenen Mitteln, zum Beispiel aus dem Instrument für Heranführungshilfe (IPA), sorgt für eine gewisse finanzielle Absicherung. Die Vermittlung von Wissen und der Aufbau von Kapazitäten sind ebenfalls erforderlich. Im Rahmen des TAIEX-Programms entsendet die EU bereits Personal aus den Mitgliedstaaten in die einzelnen Institutionen (z.B. Polizeidirektionen), auch nach Montenegro. Allerdings sind diese Einsätze zumeist punktuell und erzielen insofern keinen Lerneffekt. Je länger sich Fachkollegen im Alltag austauschen, desto nachhaltiger ändern sich auch Verhaltensweisen. Wichtig ist nicht zuletzt, den Schlüsselakteuren den Rücken zu stärken, indem die EU die Defizite der Regierung öffentlich an den Pranger stellt.

Die EU sollte die Gelegenheit nutzen, die sich in Montenegro bietet. In den anderen Ländern der Region beobachten politische und gesellschaftliche Akteure sehr genau, ob die EU es tatsächlich ernst meint, wenn sie der Korruption den Kampf ansagt. Je glaubwürdiger sie gegenüber Montenegro agiert, desto mehr fürchten korrupte Netzwerke um ihren Einfluss und gewinnen einheimische Korruptionsbekämpfer an Schlagkraft – in allen Ländern des Westbalkans. Der Mix aus Konditionalität von oben und einer wachsenden Gesellschaft von unten kann Bestechung und Patronage auf Elitenebene zwar nicht völlig unterbinden, aber doch zumindest erschweren.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364