



Universität Potsdam

Forschungspapiere „Probleme der Öffentlichen
Verwaltung in Mittel- und Osteuropa“

Heft 9 (2007)

Bartłomiej Wierzbicki

**Antikorrupsionsstrategie der polnischen Regierung
2002 - 2005**

Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation

Forschungspapiere „Probleme der Öffentlichen
Verwaltung in Mittel- und Osteuropa“

Heft 9 (2007)

Bartłomiej Wierzbicki

**Antikorruptionsstrategie der polnischen Regierung
2002 - 2005**

Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Forschungspapiere „Probleme der Öffentlichen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa“ ISSN 1860-028X

Heft 9 (2007)

ISBN 978-3-940793-00-3

URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2007/1545>

URN <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-15456>

Herausgeber: Lehrstuhl für Politikwissenschaft,
 Verwaltung und Organisation
 Hochschuldozent Dr. Jochen Franzke
 Kontakt: August-Bebel-Str. 89 D-14482 Potsdam
 Tel.: +49 331 977 3414
 E-Mail: franzke@uni-potsdam.de

Druck: Audiovisuelles Zentrum der Universität Potsdam

Verlag: Universitätsverlag Potsdam
 Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
 Fon +49 (0) 331 977 4517 / Fax 4625
 E-Mail: ubpub@uni-potsdam.de
 <http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

© Universitätsverlag Potsdam, 2007

Dieses Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

0. Inhaltsverzeichnis

0. Inhaltsverzeichnis	1
1. Abkürzungsverzeichnis	2
2. Abbildungsverzeichnis	2
3. Einleitung	3
3.1. Relevanz des Themas	3
3.2. Umfang der Untersuchung	4
4. Theoretischer Hintergrund	4
4.1. Was ist Korruption?	4
4.2. Erfassung von Korruptionsdaten	5
4.3. Umsetzung einer Anti-Korruptionsstrategie	6
4.4. Gründe für das Scheitern von AKS	8
4.5. Beteiligung der Zivilgesellschaft	9
5. Empirischer Hintergrund zur Fallstudie: Antikorruptionsstrategie in Polen	10
5.1. Pfadabhängigkeit	10
5.2. Daten der Korruption in Polen	11
5.2.1. Wahrnehmung von Korruption	11
5.2.2. Amtliche Daten zur Korruption	12
6. Frühere Initiativen einer AKS	14
7. Fallstudie polnische Antikorruptionsstrategie	16
7.1. Gründe für die polnische AKS	16
7.2. Inhalt der polnischen AKS	17
7.2.1. Ziele	17
7.2.2. Aufbau und Struktur der AKS I	18
7.3. Implementierung der ersten AKS 2002-2004	19
7.3.1. Öffentlicher Dienst	20
7.3.2. Staatliche Zentralverwaltung und Selbstverwaltung	22
7.3.3. Rechtsprechung und Strafverfolgung	24
7.3.4. Gesundheitswesen	27
7.3.5. Zivilgesellschaft und Medien	28
7.3.6. Korrumpierung der AKS?	29
7.4. Zusammenfassung der AKS 2002-2004	30
8. II. Stufe der Anti-Korruptionsstrategie für den Zeitraum 2005-2009	32
8.1. Allgemeines	32
8.2. Verbesserung der Strukturen	33
8.3. Bekämpfung hoher Korruption (State Capture)	34
8.4. Stärkung der gesellschaftlichen ethischen Grundhaltung gegenüber Korruption	34
9. Zusammenfassung	36
9.1. Korruption in Polen	36
9.2. Antikorruptionsstrategie	38
10. Literaturverzeichnis	40

1. Abkürzungsverzeichnis

AKS	Antikorruptionsstrategie
BuA	Beamte und Angestellte
CBOS	Centrum Badania Opinii Publicznej
CPI	Corruption Perceptions Index
EU	Europäische Union
GRECO	Group of States Against Corruption
KGP	Komenda Główna Policji
MOE	Mittel- und osteuropäische Länder
NGO	Non-governmental Organization
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PHARE	Pologne, Hongrie, Assistance à la Restructuration Economique
PLN	Neue polnische Złoty
RCSS	Rządowe Centrum Studiów Strategicznych
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management
SLD	Sojusz Lewicy Demokratycznej
TFC	Transition Facility Projekte
TI	Transparency Intenational
UNO	United Nations Organization

2. Abbildungsverzeichnis

Abbildungen	Seite
Rang Polens im CPI	14
Wahrnehmung der Korruption in Polen im Zeitvergleich	15
Anzahl und Art festgestellter korrupter Vergehen im Zeitvergleich	16
Anzahl gerichtlicher Urteile bei Korruptionsverfahren im Zeitvergleich	17
Finanzielle Mittel zur Durchführung der AKS	22

3. Einleitung

3.1. Relevanz des Themas

Vor 15 Jahren hat Polen mit dem Transformationsprozess begonnen, der das Land von einer sozialistischen Planwirtschaft mit autoritärem Regime in einen modernen demokratischen Staat marktwirtschaftlicher Ausrichtung verwandelt hat. Seither genießt das polnische Volk nach vielen Jahren der Fremdherrschaft wieder seine eigene Souveränität. Mit dem Ende der sozialistischen Ära begann eine Phase umfangreicher und weit reichender institutioneller, wirtschaftlicher und sozialer Veränderungen. Diese gehen einher mit hoher Arbeitslosigkeit und starker Verunsicherung im Umgang mit den sich neu bildenden Strukturen, was eine große Belastung für die Bevölkerung darstellt.

Den Herausforderungen zum Trotz haben es die Polen geschafft, in nur wenigen Jahren ein institutionelles und wirtschaftliches Niveau zu erreichen, das sich an dem Niveau westeuropäischer Staaten orientiert. Diese Leistung wurde u. a. durch die Europäische Kommission anerkannt, indem 1998 zunächst die Beitrittsverhandlungen mit Polen eröffnet wurden und das Land im Mai 2004 zur Europäischen Union (EU) beitrug.

Während die alten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union eine lang andauernde Phase wirtschaftlichen Abschwungs erleiden, findet im angrenzenden Polen ein rasanter wirtschaftlicher Aufholungsprozess statt. Wachstumsraten von 5 % und mehr sind hierbei keine Seltenheit. Diese Entwicklung wird von vielen Bürgern der alten EU Mitgliedstaaten in Zeiten steigender Arbeitslosigkeit und sinkender Löhne wahrgenommen und teilweise als Ursache der eigenen Misere identifiziert. Tatsache aber ist, dass sogar bei anhaltender Dynamik der polnischen Wirtschaft ein Erreichen des westeuropäischen Standards, wenn überhaupt, erst in mehreren Jahrzehnten als realistisch erscheint. Ebenso wie im wirtschaftlichen Bereich stellt sich die institutionelle Diskrepanz zwischen Polen und den Ländern der EU der 15 dar. Zu groß sind die Unterschiede, als dass sie in nur einem Jahrzehnt hätten nachgeholt und ausgeglichen werden könnten.

Als zusätzlich Hindernis ist zu werten, dass sich in den letzten Jahren die Berichte der Europäischen Kommission, der Weltbank oder Transparency International mehren, Korruption in Polen bedrohe sämtliche Sphären des öffentlichen und privaten Lebens und die junge „alte“ Demokratie somit durch hausgemachte Probleme ins Strudeln geraten könnte. Innerhalb der Europäischen Kommission scheint man sich des Problems der Korruption in Polen bewusst zu sein und befürchtet diese in Form eines trojanischen Pferdes importiert zu bekommen (Vgl. Dehley 2002: 4). Andere Organisationen wie GRECO¹ zeichnen ein düsteres Szenario, da sie der Korruption in Polen attestieren, die demokratischen Institutionen auszuhöheln.

¹ Group of States Against Corruption ist eine Organisation des Europarates, die den Mitgliedsländern im Kampf gegen Korruption hilft.

3.2. Umfang der Untersuchung

Im ersten Teil dieser Studie werden das Phänomen der Korruption sowie einige Maßnahmen zu deren Reduzierung einleitend vermittelt. Anschließend geht der theoretische Teil in die Darstellung der Transformationsphase der postsozialistischen Staaten über und arbeitet Besonderheiten heraus, die Einfluss auf die Korruptionsbekämpfung haben könnten. Schließlich werden Elemente, Voraussetzungen und Gefahren einer Antikorruptionsstrategie vorgestellt. Zweitens wird spezifischer auf den polnischen sozio-kulturellen Hintergrund eingegangen und einige sich daraus ergebende Konsequenzen aufgezeigt.

Als Vorbereitung für das Fallbeispiel einer polnischen Antikorruptionsstrategie werden unter Zuhilfenahme von Meinungsumfragen innerhalb der Bevölkerung, sowie anderer Datenerhebungen von *Weltbank* und *Transparency International* das gegenwärtige Niveau und die Art der polnischen Korruption umrissen. Ebenso werden die besonders durch Korruption gefährdeten Bereiche und Mechanismen vorgestellt.

Im Dritten Teil wird die Fallstudie „Antikorruptionsstrategie (AKS) der polnischen Regierung“ von 2002 bis 2005 vorgestellt. Der Untersuchungszeitraum endet im September 2005.

4. Theoretischer Hintergrund

4.1. Was ist Korruption?

Seit etwa 10 Jahren ist der Begriff Korruption in Polen ein in Presse, Literatur und in persönlichen Gesprächen häufig genutztes Wort. Gründe für die „Popularität“ dieses Wortes mag es viele geben, zumal Korruption kein neues Phänomen in der Weltgeschichte ist. Der Grund für die „Popularität“ dieses Begriffs ist eher mit der Tatsache zu erklären, dass bedeutende, nationale und internationale Organisationen in Korruption ein demokratie- und Wohlstands minderndes Phänomen erkannt haben.

Generell kann man das Thema Korruption aus zwei unterschiedlichen Perspektiven betrachten. Zum einen aus ethischer Sicht, welche einen Werteverfall im öffentlichen Sektor und die Abspaltung der regierenden Elite vom Volk zum Thema hat, andererseits aber auch aus rechtlicher Sicht, wobei die Illegalität und Bestrafung von Handlungen in das Erkenntnisinteresse rückt. Beide Ansätze gehen jedoch bei korrupten Verhalten vom Missbrauch einer wie auch immer gearteten Machtposition „...unter Missachtung offizieller und universalistischer Verhaltensnormen.“ (Delhey 2002:5) aus, dessen Ziel das Erreichen eines privaten und moralisch nicht zu rechtfertigenden Vorteils ist. Korruptes Verhalten kann somit genauso gut gegen moralische Werte, wie gegen Amtspflichten oder in seiner klarsten Form, gegen geltende Gesetze verstoßen.

Weiter kann man vier Gründe für Korruption anführen. Der am häufigsten genannte Grund ist die **Universalität** der Korruption, da sie in jedem Gesellschafts- und Wirtschaftssystem vorkommt. **Historische** Gründe werden im Zusammenhang mit den gemachten Erfahrungen eines Volkes während fremder Besetzung, Teilung oder anderen Formen repressiver und zerstörerischer Kontrolle genannt.

Weiterhin gibt es die **systemimmanenten** Gründe, wie das Funktionieren eines sozialistischen Regimes, das unter ständiger Knappheit und unklarer Normhierarchie leidet. Auch **individuelle** Gründe können hier angeführt werden. Meist geht es dabei um Menschen, die sich illegal und auf schnelle Art und Weise bereichern wollen (Środa 2001: 15).

„Korruption ist der Missbrauch von Macht, die Rollenträger aufgrund ihrer Position in einer Organisation innehaben, zum eigenen Vorteil.... Korruptes Verhalten ist dabei nicht als isolierte Handlung zu sehen, sondern steht in einem größeren institutionellen und gesellschaftlichen Zusammenhang“ (Delhey, 2002: 7). Legt man seinen Beobachtungsschwerpunkt auf den öffentlichen Sektor, so geht es bei Korruption um die Missachtung der Trennung zwischen privatem und öffentlichem Handeln. Ziel dieser Trennung ist das Verhindern der Einflussnahme familiärer oder persönlicher Verbindungen auf das Treffen wirtschaftlicher Entscheidungen. Die Einhaltung dieses Grundsatzes kann man als Grundlage für das gute Funktionieren jeglicher Institutionen bezeichnen (Pope 2000: 47). In den OECD-Staaten ist Korruption gesetzlich meist als das Benutzen öffentlicher Macht und Güter für den privaten Nutzen definiert. Somit stellt der Begriff Korruption hier besonders auf den öffentlichen Sektor ab und vernachlässigt den privaten Sektor (OECD 2000a: 132).

Anders kann Korruption als Pathologie in einer Gesellschaft definiert werden, in der die Verhaltensweisen, Institutionen oder Gesellschaftsstrukturen im Gegensatz zu den allgemeingültigen Normen stehen (Vgl. A. Podgorecki in Kubiak 2001a: 5)². Eine sehr weite Definition hat *Transparency International*: „Korruption ist der heimliche Missbrauch von öffentlicher oder privatwirtschaftlich eingeräumter Stellung oder Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil“.

(http://www.transparency.de/Was_ist_Korruption.45.0.html). Bei dieser Definition sind sowohl der private als auch der öffentliche Sektor mit eingeschlossen.

Eine in der Bedeutung ähnliche Definition hat die Weltbank, bei der es heißt, dass „...Korruption der Missbrauch eines öffentlichen Amtes für privaten Nutzen“ sei. (World Bank 1999:1). Als Erläuterung wird angeführt, dass es zwar den privaten Sektor nicht ausschließlich nenne, aber sehr wohl den Bereich abdecke an dem der öffentliche und private Sektor aufeinander stoßen.

4.2. Erfassung von Korruptionsdaten

Da der durch Korruption entstandene Schaden die Gesellschaft als Ganzes trifft und durch einzelne Personen nicht bemerkbar ist, gestaltet sich das Aufdecken korrupter Taten sehr schwierig. Niemand hat ein konkretes, ihn persönlich betreffendes Interesse an der Eröffnung eines Verfahrens zur Klärung der Sachlage. Die an der Korruption beteiligten Personen haben meistens kein Interesse daran, ihre Informationen an Vorgesetzte oder an die Strafverfolgungsbehörden weiterzugeben. In Institutionen, in denen sich korruptes Verhalten etabliert hat, ist es sogar für aufrichtige Menschen schwierig, dieses

² Im Falle der Korruption wissen und verstehen die Menschen, welche Normen offiziell gelten, halten diese aber nicht ein, da es Gründe für sie gibt, dass sie umgebende Normensystem gering zu schätzen.

Verhalten zu durchbrechen, da sie sich in Ihrer Aufrichtigkeit gegen ihre Kollegen und Vorgesetzten stellen und sogar den Verlust ihres Arbeitsplatzes riskieren müssten.

Selbstverständlich geben die Veröffentlichungen der Polizei, der Staatsanwaltschaften oder der Medien Auskunft über Quantität und Qualität auftretender Korruption, doch sind diese Zahlen von „Natur“ aus ungenau und geben bestenfalls einen Trend an.

Hohe Zahlen können sowohl als Argument für ein ernstes Vorgehen der Gesellschaft und der Behörden gedeutet werden, ebenso wie niedrige Zahlen eine allgemeine Ignoranz des Problems darstellen könnten. So reicht es nicht aus, Daten laufender oder abgeschlossener Gerichtsverfahren als Grundlage für eine Lageanalyse zu nutzen, da sich die legalen Definitionen von Land zu Land ebenso erheblich unterscheiden, wie die Arbeitsweise der Strafverfolgungsbehörden. So würde ein Land, welches konsequent gegen Korruption vorgeht und viele Prozesse führt, möglicherweise als korrupter wahrgenommen werden als ein Land, welches keine oder nur wenige Gesetze einführt und umsetzt.

Besonders Zeitungsartikel haben eine beschränkte Aussagekraft, da diese lediglich das Korruptionsbewusstsein und die Freiheit der Medien widerspiegeln. Ähnlich verhält es sich mit der Aussagekraft wirtschaftlicher Daten. Es gibt Länder mit hoher Wirtschaftsleistung und hoher Korruption und solche mit geringer Korruption und geringer Wirtschaftsleistung. Korruption kann nicht an Wirtschaftsdaten allein gemessen werden, zumal ein fehlendes Wachstum in einer Volkswirtschaft die Aufmerksamkeit und Wahrnehmung von Korruption vergrößert (vgl. OECD 2000b: 25). Korruptionsforschung ist deshalb mit dem großen Risiko falscher Datenerhebung und subjektiver Einschätzung verbunden.

4.3. Umsetzung einer Anti-Korruptionsstrategie

Die Bekämpfung der Korruption sollte besonders in Ländern mit hohem Korruptionsniveau einen systematischen Ansatz verfolgen. In einem ersten Schritt ist die Schaffung einer **disziplinenübergreifenden** Arbeitsgruppe oder Kommission notwendig, in der Repräsentanten aus allen wichtigen Regierungssektoren vertreten sind. Zusätzlich bedarf es der Teilnahme von Partnern außerhalb der Regierung z. B. aus der Zivilgesellschaft, von religiösen Autoritäten, Arbeitsverbänden oder Repräsentanten aus dem Gesundheitswesen. Dieses vielfältige Interessen vertretende Gremium ist imstande aus dem übergeordneten Interesse der Korruptionsbekämpfung heraus, eindeutige Problembereiche in Rechtsetzung, Organisation und Verwaltungshandeln zu identifizieren, um sodann festzulegen, in welchen Bereichen prioritäres Handeln notwendig ist und wo Ziele schnell erreicht werden können. Dies wird von der Bevölkerung als Bekenntnis der Regierung zur ernstesten Umsetzung ihres Programms verstanden werden. Aus den anfänglich schnell erreichten Zielen entsteht ein Reformschwung, der zur Erreichung längerfristiger Ziele dient. Für die Erreichung der kurz-, mittel- und langfristigen Ziele müssen klare und realistische Verantwortlichkeiten zugeteilt werden. Der Zielerreichungsgrad soll öffentlich bekannt gegeben werden, damit die Zivilgesellschaft als zusätzlicher Wächter über die Reformen wachen kann. Das disziplinübergreifende Gremium sollte in regelmäßigen Abständen zusammenkommen und öffentlich über seine Diskussionen informieren.

Ein Staat, der zur Eindämmung der Korruption entschlossen ist, wird möglicherweise neue Institutionen zu deren Bekämpfung schaffen oder bestehende verstärken. Hierbei muss besonders auf die ausreichende und angemessene finanzielle und personelle Ausstattung der Institutionen geachtet werden (vgl. Pope 2000: 32).

Wenn der politische Wille zur Korruptionsbekämpfung vorhanden ist und sowohl die demokratische als auch wirtschaftliche Umwandlung in einem post-sozialistischen Land weit fortgeschritten sind, so ist die Schaffung einer zentralen Organisation mit weit reichenden Vollstreckungs-, Informations- und Kommunikationskompetenzen zu erwägen. Bei dieser Art der „Hard Implementation“ stehen die organisatorischen Planer jedoch vor schwerwiegenden Entscheidungen, mit welchen Kompetenzen solch eine Institution ausgestattet werden sollte. Welche Möglichkeiten zur Zwangsanwendung sie bekommen soll, welche Ermittlungskompetenz? In welchem Verhältnis soll ihr Präventionsauftrag zu den Menschenrechten, so z. B. dem Schutz der Privatsphäre, stehen?

Im Sinne der „Hard Implementation“ benötigt die Organisation das Recht, Finanzmittel einzufrieren noch bevor sie dazu eine gerichtliche Erlaubnis bekommt, um bei Bedarf schnell handeln zu können. Zusätzlich sollte die Möglichkeit bestehen, die Reisedokumente eines Verdächtigen einzubehalten, falls die Gefahr einer Flucht ins Ausland besteht. Der Schutz von wichtigen Zeugen könnte ebenfalls in die Verantwortung solch einer Organisation fallen (ebd. 201-208). Die Wahrscheinlichkeit einer „Hard Implementation“ nimmt ab, wenn andere innere oder äußere Themen die Agenda der Politik beschäftigen. Auch die Pfadabhängigkeit verhindert in vielen postsozialistischen Staaten das Entstehen starker Institutionen zur Korruptionsbekämpfung.

Die Möglichkeit der „Soft Implementation“, sollte in den vorher genannten Fällen, ebenso wie bei fehlenden personellen Ressourcen oder Qualifikationen gewählt werden. Denkbar wäre die Schaffung einer kleinen Arbeitsgruppe, die z. B. dem Präsidenten oder dem Premierminister untergeordnet ist. Bei dieser Organisationswahl kann es leicht zu Schwierigkeiten kommen, wenn die großen Ministerien die ihnen aufgetragenen Arbeiten unsachgemäß erledigen, Termine verzögern o. ä. Hierbei ist die kleine Arbeitsgruppe in einer denkbar schlechten Situation, um eine Korrektur zu veranlassen, geschweige denn zu erzwingen. Im schlimmsten Fall wird die zur Koordination berufene Instanz als lästig empfunden (vgl. Verheijen/Anusiewicz 2002).

Eine andere Möglichkeit der „Soft Implementation“ ist die Stärkung des Rechnungshofes oder des parlamentarischen Ombudsmanns für Bürgeranliegen. Die den Institutionen vorstehenden Persönlichkeiten müssen ihre Aufgabe integer, professionell und unabhängig wahrnehmen. Ihre Stellungnahmen und Analysen müssen öffentlich sein und die Empfehlungen sollten von den Regierungen verbindlich umgesetzt werden (vgl. ebd.).

Um erfolgreich zu agieren braucht ein Antikorruptionsorgan, das idealer Weise durch parteiübergreifenden Konsens ins Leben gerufen wurde, reelle politische Unterstützung aus der höchsten Regierungsebene, sowie politische und operative Unabhängigkeit, die es erlaubt, sogar in höchsten politischen Sphären nachforschend tätig zu werden. Es braucht die Berechtigung zum Einblick in

Dokumente und zur Befragung von Zeugen. Der Leiter des Organs sollte in der Öffentlichkeit als Vorbild ethischen Handelns gesehen werden. Die Organisation muss so konzipiert sein, dass sie in ihren Strukturen sowohl von Regierung als auch von Opposition akzeptiert werden kann. Dies hilft ihre Unabhängigkeit zu stärken und verhindert das „Hijacking“³ (World Bank 2000:15) des Antikorruptionsprogramms gegen politische Opponenten. Weiterhin ist die Art und Weise, wie die Leitung der Organisation nominiert wird von großer Bedeutung für ihre Unabhängigkeit. Ein Konsens bei der Besetzung der Leitungsposition ist leichter durch eine Nominierung seitens des Parlaments als durch die Regierung zu erreichen. Ebenso verhält es sich mit den Mechanismen zur Verantwortlichkeit, die zur Wahrung der Unabhängigkeit und Parteilosigkeit eher bei einem durch das Parlament gewählten Gremium anzusiedeln ist.

Die Handlungsweise der Antikorruptionsorganisation sollte auf die Zukunft ausgerichtet und gestaltend sein, da das Behandeln alter Fälle zur Wirkungslosigkeit und zum Stillstand der Organisation beitragen kann. Die Leitung der Behörde muss eine Person einwandfreier öffentlicher Wahrnehmung und Akzeptanz sein.

Um ihren Erfolg zu verstärken, braucht eine jede Anti-Korruptionsstrategie einen engen Bezug zur Zivilgesellschaft. Von dieser können wichtige Impulse kommen und die politische Unterstützung garantiert werden. Zusätzlich wirkt sich ein Engagement der Zivilgesellschaft, für die Ziele der AKS präventiv aus. Es ist zwar nicht gesagt, dass jegliche Maßnahmen der AKS immer angebracht und praktikabel sind. Andererseits kann es aber passieren, dass sinnvolle Empfehlungen von den Organen der Staatsverwaltung schlichtweg ignoriert werden. Hier helfen Öffentlichkeit, Präsenz der Presse und parlamentarische Anhörungen, in denen sich die säumigen Ministerien etc. erklären müssen. Bildungs- und Informationskampagnen über die Schädlichkeit korrupten Handelns seitens der Regierung sind wichtig, da die Menschen wissen müssen, welche Schäden der Gesellschaft als Ganzes durch Korruption entstehen.

4.4. Gründe für das Scheitern von AKS

Viele AKS werden nicht in dem anfangs geplanten Maße umgesetzt. Gründe hierfür sind zu starke Beschränkung der Regierungsmacht, der fehlende Wille zur Korruptionsbekämpfung innerhalb der politischen Führung, zu weit reichende, anspruchsvolle Versprechungen, die nicht eingehalten werden können und somit zum Verlust der Glaubwürdigkeit führen. Auch schlecht koordinierte Reformversuche, ohne direkte Zuordnung von Verantwortlichkeiten, sind ein möglicher Scheiterungsgrund. Andere Hindernisse liegen in einem Wechsel von Schlüsselpersonen oder ganzen Regierungen.

Auch die Balance der Instrumente einer AKS ist von Bedeutung für ihren Erfolg. Zu starker Fokus auf rechtliche Maßnahmen oder Zwangsmaßnahmen kann durch die Repression neue Formen der Korruption erzeugen. AKS, die sich auf das „Mittelfeld“ konzentrieren und die höheren staatlichen Machtha-

³ Gemeint ist die Nutzung der AKS zur primären Bekämpfung politischer Opponenten und nicht zur Korruptionsbekämpfung, die normalerweise im eigenen politischen Lager stattfindet.

ber außer Acht lassen, sind auf lange Sicht genauso zum Scheitern verursacht, wie solche, die es nicht schaffen die Zivilgesellschaft für ihre Sache zu gewinnen (Pope, 2000:27). Korruption ist kein abschließliches Problem der Zentralregierungen. Gerade in ehemals sozialistischen Ländern wurden in den letzten 15 Jahren die staatlichen Machtstrukturen erheblich zugunsten der lokalen Selbstverwaltung verändert. Die gestiegenen finanziellen Mittel und Möglichkeiten der Einflussnahme auf Entscheidungen innerhalb der Selbstverwaltung, in einer neuen und noch nicht ganz übersichtlichen Staatsstruktur, stellen einen ausreichenden Korruptionsanreiz dar. Aus diesem Grunde sollten sich jegliche Antikorruptionsmaßnahmen ganz besonders auf die lokale Ebene konzentrieren (Verheijen/Anusiewicz, 2002). Häufig ist es gerade dort einfacher die notwendigen Koalitionen für effektive Antikorruptionsmaßnahmen zu bilden. Zudem kann die Bevölkerung die Leistungen ihrer lokalen Regierungen in diesem Zusammenhang besser beurteilen.

4.5. Beteiligung der Zivilgesellschaft

“Unzivile Gesellschaften“, die keine Tradition der Selbstorganisation haben, sowie schwache Hingabe der Regierung führen zum vorzeitigen Scheitern vieler Antikorruptionsstrategien, zumal diese in Gesellschaften umgesetzt werden sollen, die vielmals über lange Zeit der Besetzung ein autoritäres Rechtssystem vererbt bekommen haben, mit dem sie sich nicht identifizieren. Ist die Zivilgesellschaft nicht vorhanden, so droht die Gefahr, dass mit der Antikorruption beauftragte Regierungsorgane in ihrer Aufgabe isoliert sind und bleiben. Das Fehlen oder die Unwirksamkeit von NGOs würde sich dadurch bemerkbar machen, dass Informationskampagnen, Schulungen oder Lobbymaßnahmen weniger wirksam sind.

In Ost- und Mitteleuropa wurde viel über den Kampf gegen Korruption gesprochen, Deklarationen erlassen, Aktionspläne erstellt, Kommissionen berufen. Doch genauso häufig sind Deklarationen in Vergessenheit geraten, Pläne nicht eingehalten und Kommissionen wieder aufgelöst worden. Diese fehlende Konsequenz wird in der Gesellschaft wahrgenommen und führt zu Reformmüdigkeit und Zynismus gegenüber den offiziellen Bekundungen, Korruption entgegenzutreten.

Das Phänomen des Reformwiderstandes unter den Eliten ist nicht erstaunlich, wenn man davon ausgeht, dass die herrschenden Eliten die Wirren und Unübersichtlichkeiten des Transformationsprozesses in ihrem eigenen Interesse genutzt haben. Die Abgeordneten im Parlament haben ihrerseits häufig ein geringes Interesse bei der Einführung konfliktpräventiver Mechanismen auf höchster Ebene. Ebenso wenig mögen sie es als kollegial empfinden, an Regierungsmitglieder gerichteten Korruptionsvorwürfen nachzugehen. Ein weiterer Grund für das Scheitern vieler Antikorruptionsinitiativen ist eine starke Polarisierung der Gesellschaft in der Transformationsphase. Daher kommt es auf politischer Ebene nicht zu konstruktiver Zusammenarbeit, denn jegliche Möglichkeit der Kooperation wird durch die Konfrontation im Keim erstickt. Reformen, die sich tendenziell auf die mittleren und unteren Schichten der Gesellschaft konzentrieren, die Eliten jedoch auslassen, führen zum Bedeutungsverlust des Gesetzes, da es vom Gros der Bevölkerung als ungerecht angesehen wird.

Man kann ein korruptes System revolutionär verändern, doch dies geschieht meist blutig und nicht mit Beteiligung der herrschenden politischen Elite, sondern gegen sie. Gegen die Machthaber allerdings ist es schwierig, eine konfrontative Strategie zu verfolgen, die eine Bestrafung für vergangene, durch die Machthaber begangene Taten zum Inhalt hat. Man kann nicht erwarten, dass jemand freiwillig von der Macht abtritt, wissend, dass die Konsequenz dieser Handlung die Vertreibung aus dem Land oder eine harte Gefängnisstrafe ist. Statt sich in der Korruptionsbekämpfung auf die Vergangenheit zu beziehen, ist es normalerweise einfacher, den Handlungsschwerpunkt in die Zukunft zu verlegen. Diese Handlungsweise wird auf weniger und schwächere Gegenwehr stoßen, da das Antikorruptionsprogramm nicht als Gefährdung bereits gesicherter Pfründe von den Machhabern und somit Mächtigsten im Lande gesehen wird (vgl. Pope 2000: 101).

5. Empirischer Hintergrund zur Fallstudie: Antikorruptionsstrategie in Polen

5.1. Pfadabhängigkeit

Der Systemwechsel in Polen war auf der Wirtschaftsebene konzeptionell sehr neoliberal geprägt. Man entschied sich für die kurze aber schmerzvolle Schocktherapie des Wirtschaftssystems. Dabei wurden die westlichen Vorbilder allerdings nur selektiv übernommen. Während rechtliche Rahmenbedingungen für schnelle Privatisierung und die Privilegierung der neuen Eliten schnell vollzogen wurden, vernachlässigte man die Qualität der neu geschaffenen Institutionen, der Effektivität der Rechtsprechung und des Verwaltungshandelns in moralischer, rechtlicher und professioneller Hinsicht (Jasiecki: 6).

Obwohl sämtliche rechtsstaatliche Institutionen, wie sie auch in den westlichen Staaten existieren, geschaffen wurden, ist deren Zusammenwirken nicht immer wirkungsvoll. Durch die ungewöhnlich häufig wechselnde Gesetzeslage und unvorhersehbare gerichtliche Entscheidungen kann der Eindruck entstehen, die politischen Eliten würden den demokratischen Staat ihren persönlichen Interessen anpassen⁴. Das Gesetzeswachstum ist enorm. Enthielt der Dziennik Ustaw⁵ 1980 360 Seiten so waren es 2004 bereits mehr als 20.000 Seiten (Kochanowski 2005).

Zusätzlich zu den im theoretischen Teil bereits erwähnten angeblichen positiven Effekten der Korruption kommt in Polen die oftmals gehörte Begründung, dass sie während der Transformationsphase das Entstehen des einheimischen Kapitals beschleunige und helfe den Mittelstand zu fördern (TI 2004: 25). In Polen ist Korruption allerdings kein Phänomen, das auf den schwierigen Transformationspfad des Landes allein zurückzuführen ist.

⁴Symptomatisch hierfür ist die durchschnittlich kurze Gültigkeit von Gesetzen, die unter 5 Jahren liegt und ebenfalls von starkem Druck durch Interessengruppen zeugt (Vgl. Jasiecki: nach Zirk-Zadowski, 2000).

⁵ Äquivalent des Bundesgesetzblattes

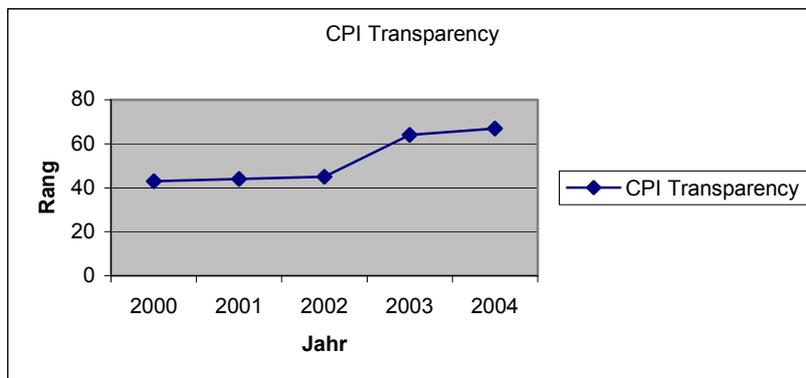
5.2. Daten der Korruption in Polen

5.2.1. Wahrnehmung von Korruption

Eigentlich ist der CPI nicht geeignet, Vergleiche über längere Zeiträume zu ziehen. Trotzdem zeigt die Grafik, dass Polens Rang in den letzten vier Jahren um mehr als 20 Plätze gefallen ist. Belegte es 2000 Platz 43 von 90 so war es 2004 Platz 67 von 145. Da bei den Vergleichen die Zahl der beteiligten Länder stetig gestiegen ist, bewegt sich Polens Rang kontinuierlich im Mittelfeld. Der CPI⁶ deutet also darauf hin, dass keine Besserung in Bezug auf Korruption stattgefunden hat. Die Verhandlungen und Gesetzesanpassungen im Rahmen des Beitrittsprozesses zur EU hätten eine Verbesserung vermuten lassen. Miklos Marschall, der Regionaldirektor Transparency International für Osteuropa, äußert sich verwundert über die Diskrepanz zwischen dem sehr hohen wahrgenommenen Niveau der Korruption in Polen und den geringen eigenen Erfahrungen einzelner Bürger mit Korruption.

Polen steht im CPI Ranking schlechter da als die Tschechien oder Litauen. Erstaunlich ist aber, dass laut dem Global Corruption Barometer von TI in Polen nur 5 % der Bürger, in der Tschechien 21 % und in Litauen gar 32 % persönliche Erfahrung mit Korruption gemacht haben (Marschall 2005).

Abb. 1 Rang Polens im CPI

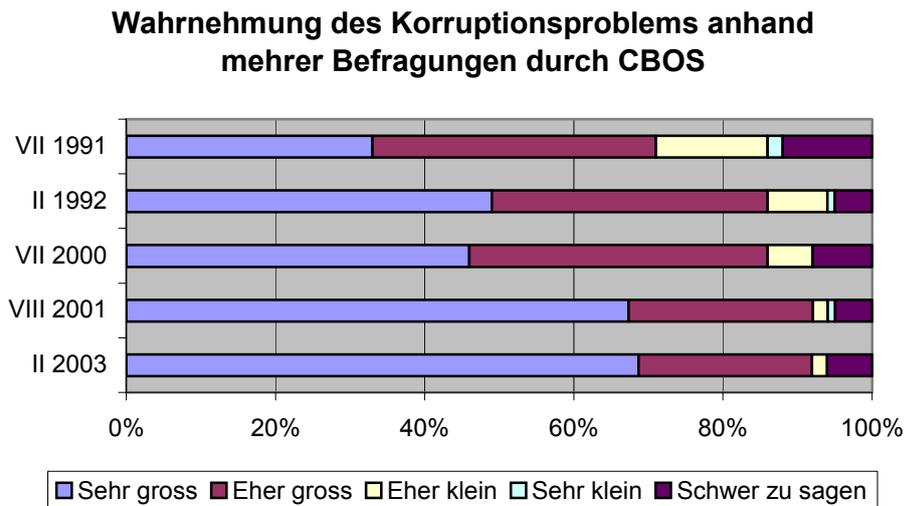


Eigene Darstellung Quelle: <http://www.transparency.org/cpi/index.html#cpi>

Dass die Korruption in Polen ein sehr großes Problem ist, davon sind im Jahr 2003 immerhin 2/3 aller Polen überzeugt. Nur 3 % gehen davon aus, dass Korruption ein eher kleines oder sehr kleines Problem ist.

⁶ Der CPI widerspiegelt hauptsächlich die Meinung der Geschäftswelt.

Abb. 2 Wahrnehmung der Korruption in Polen im Zeitvergleich



Quelle: eigene grafische Darstellung nach (RCSS, 2003:6)

Das Empfinden innerhalb der Bevölkerung, Korruption sei ein Problem, begleitet den polnischen Transformationsprozess seit Anfang der 1990er Jahre. 1991 glaubten 71 % der Befragten, Korruption sei in Polen ein großes Problem. 1992 steigt diese Zahl dann auf 86 % an. Bis 2001 steigt die Zahl weiter und erreicht mit 93 % einen neuen Höhepunkt. Konstant steigt ebenfalls das Gefühl Korruption, sei ein sehr ernstes Problem (CBOS BS/37/2003, 2003:4).

Die Mehrheit der Polen ist im Jahr 2003 überzeugt, man könne mit Geld für sich vorteilhafte Entscheidungen bei den Kommunalbehörden (71 %), bei den Gerichten (56 %) aber auch im Parlament bei der Gesetzgebung (56 %), kaufen. Im Durchschnitt gestehen etwa 20 % der Befragten Bestechungszahlungen ein. Bei Unternehmern steigt dieser Anteil auf 50 % (Konferenz 2005).

5.2.2. Amtliche Daten zur Korruption

Während der 90er Jahren gibt es keine wesentlichen Veränderungen in der amtlich registrierten Häufigkeit von Korruption. Seit Ende der 90er Jahre jedoch lässt sich ein Ansteigen der Häufigkeit registrieren. Korruption ist zwar im Volksmund ein geläufiger Begriff, als juristischer Terminus ist er allerdings nicht vorhanden.

Im Folgenden werden einige Paragraphen genannt, die der Verhinderung von Korruption dienen, jedoch den Begriff selbst nicht enthalten. Die folgenden polizeilichen Daten der Korruptionsaufdeckung zeigen ein Anwachsen der registrierten Vergehen innerhalb von fünf Jahren um mehrere hundert Prozent an. Diese schnelle Steigerung könnte als Indikator für eine große Dunkelziffer korrupter Vergehen gelten. Obwohl die prozentuale Steigerungsrate erheblich ausfällt, sind die realen Zahlen eher gering.

Korrupte Vergehen werden im polnischen Strafrecht folgendermaßen differenziert:

- + Strafbare Annahme von Vermögens- oder persönlichen Vorteilen bei Ausübung einer öffentlichen Funktion (Art. 228 § 1-4 KK),
- + strafbare Annahme von erheblichen Vermögens- oder persönlichen Vorteilen bei Ausübung einer öffentlichen Funktion (Art. 228 § 5 KK),
- + strafbares Gewähren von Vermögens- oder persönlichen Vorteilen an eine Person, die eine öffentliche Funktion erfüllt (Art. 229 § 1-2 KK),
- + strafbares Gewähren von Vermögens- oder persönlichen Vorteilen, um eine Person, die eine öffentliche Funktion erfüllt, zum Brechen von Pflichten zu motivieren (Art. 229 § 3-4 KK),
- + Ausnutzen einer Position in einer staatlichen oder kommunalen Institution bei der Erledigung einer Angelegenheit im Austausch gegen finanzielle Vorteile Überschreiten von Befugnissen oder Nichterfüllung von Pflichten, die staatlichen oder privaten Interessen schaden (auch in Erwartung von Vermögensvorteilen oder persönlicher Vorteile) (Art. 231 § 1-3).

Abbildung 3 zeigt die Anzahl festgestellter korrupter Vergehen zwischen 1999 und 2003, Abbildung 4 stellt dar, wie viele der aufgedeckten Korruptionsfälle tatsächlich mit einer gerichtlichen Bestrafung endeten.

Abb. 3 Anzahl und Art festgestellter korrupter Vergehen

	Art. 228 § 1-4 KK	Art. 228 § 5 KK	Art. 229 § 1-2 KK	Art. 229 § 3-4 KK*	Art. 230 § KK	Art. 231 § 1-3
1999	287	3	206	268	177	408
2000	487	4	281	513	57	557
2001	612	1	310	751	103	554
2002	520	6	366	509	146	861
2003	626	3	441	732	296	1392

Quelle: <http://www.kgp.gov.pl/> * inkl. 2 festgestellter Vergehen 2001

Abb. 4 Anzahl gerichtlicher Urteile bei Korruptionsverfahren

Art des Vergehens	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Vorteilsannahme	96	71	68	72	106	28	116	104	99	96
Vorteilsgewährung	--	--	--	--	--	60	305	395	415	411
Handel mit Einflüssen	--	--	--	--	--	--	16	22	20	20
Verstoß gegen öffentliches oder privates Interesse durch einen Beamten	34	30	30	46	62	25	57	59	100	104

Quelle eigene Darstellung: RCSS 2003, 10

Die Anzahl der verstärkten Wahrnehmung der Korruption in den letzten Jahren wird durch steigende offizielle Statistiken bestätigt. Weder die Polizei, die Agentur für innere Sicherheit noch die Staatsanwaltschaften können jedoch konkrete Zahlen liefern, die als Bestätigung für die oftmals generalisierenden Korruptionsvorwürfe auf allen staatlichen Ebenen herhalten könnten.

Das Statistische Landesamt (GUS) schätzt für das Jahr 1999 etwa 900.000.000 Zloty (entspricht etwa 250.000.000 Euro), die von den privaten Haushalten in Form von Bestechungs- und Schmiergeldern gezahlt werden. Von vielen Akademikern wird diese Zahl als stark untertrieben bezeichnet (World Bank 2000: 4).

6. Frühere Initiativen einer AKS

Zu Zeiten der Volkrepublik war Korruption kein gesellschaftliches Thema, das Wissen darüber stellte allerdings einen strategischen Vorteil dar. Statistische Daten wurden an geschlossene Gremien der Partei und Verwaltung weitergereicht, jedoch nur selten publiziert und wenn, dann meist nur zur gezielten Diskreditierung und Nutzung als politische Waffe (Kurczewski 2000: 266).

Im Zusammenhang mit der schlechten wirtschaftlichen Situation 1976 und dem daraus resultierenden Mangel an Lebensmitteln und anderen Konsumgütern entstand in der Gewerkschaft Solidarnosc eine Kampagne gegen den Missbrauch von Positionen im Staatsapparat. Ein privates Aneignen von Volkseigentum durch die kommunistische Nomenklatur sollte verhindert werden. Korruptionsbezogene Publikationen in Zeitschriften der Gewerkschaft erreichten ein großes Publikum.

In den ersten Transformationsjahren machte man sich keine Gedanken, dass Korruption zu einem ernststen Problem in der III. Polnischen Republik werden könnte. Die erste komplexe Initiative zur Korruptionsbekämpfung wurde im Jahr 1999 vom damaligen Vize-Premierminister Leszek Balcerowicz ins Leben gerufen. Ein beim Ministerrat eingerichtetes Expertenkomitee, hatte einen ausführlichen Bericht zu notwendigen Maßnahmen für die Korruptionsbekämpfung erstellt. Dieser Bericht blieb auf Grund des vorzeitigen Zusammenbruchs der Regierungskoalition jedoch in den

Schubladen des Komitees und wurde nicht offiziell beschlossen. Einzelne Ministerien versuchten im nach hinein die teilweise Umsetzung der Maßnahmen. Aufgrund mangelnder Koordination und Verpflichtung zur Umsetzung kann man hier jedoch noch nicht von einer Strategie sprechen. Von der AWS Regierung wurde ein Projekt zur Schaffung einer zentralen Antikorruptionsbehörde vorgelegt. Es wurde vorgeschlagen, etwa 100 Beamte zu beschäftigen, deren Aufgabe das Erkennen, Verhindern und Aufdecken von Bestechung, Schutzgelderpressung, Kompetenzüberschreitung, Fälschungen, börsenbezogener Kriminalität und Vergehen gegen Staatseigentum sein sollte.

Die Analyse des Vermögens von Staatsschuldnern, sowie das Führen von statistischen Analysen sollten ebenfalls zum Aufgabenbereich gehören. Regionale Ableger der Organisation waren vorgesehen. Die Ernennung des Behördenleiters sollte durch den Premier und die Festlegung organisatorischer Strukturen durch den Innenminister geschehen. 20 % der zurück gewonnen Gelder sollten in die Ausstattung der Behörde und leistungsbezogene Bezahlung der in ihr beschäftigten Beamten fließen. Die Beamten sollten das Recht erhalten Personen-, und Eigentumskontrollen durchzuführen. Das Projekt wurde im April 2001 (vgl. TI 2003: 212) jedoch am Widerstand der damaligen Oppositionspartei SLD im Parlament abgelehnt, welche die gegenwärtige Regierung stellt. Wahrscheinlich geschah dies aus Sorge, diese Institution könne zu einem mächtigen Instrument der AWS im Kampf gegen unliebsame Kritiker aus der Opposition missbraucht werden. Diese Entscheidung sollte folgenreich, nach dem kommenden Regierungswechsel, das Entstehen einer autonomen Struktur zur Leitung der polnischen AKS verhindern.

Die Weltbank stellt in ihrem Bericht zur Analyse der polnischen Antikorruptionsmaßnahmen aus dem Jahr 1999 fest: *“[Antikorruptionsmaßnahmen]...are commendable in themselves, but have missed the broad middle ground in which political elites and the state administration actually operate and where many have a strong interest in resisting change. There is a need to strengthen the legislative framework with some specific, closely defined pieces of legislation, but in general the emphasis has tended to be too much on passing laws rather than on implementing them effectively. Overall, Poland has most of the instruments it needs, but not yet enough will and capacity to use them well (World Bank 1999: 6).”*

Es bedarf also einer Strategie, die nicht nur auf dem Papier neue Gesetze und Regelungen hervorbringt, sondern an deren Entwicklung die politische und administrative Elite des Landes beteiligt ist und die von denselben aufrichtig unterstützt wird.

Eine weitere Maßnahme, unter Federführung der Weltbank, brachte unterschiedliche Personen aus dem öffentlichen Leben in eine Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Korruption zusammen. Im Mai 2001 veröffentlichte diese Gruppe ein Dokument unter dem Titel „Założenia Strategii Zwalczenia Korupcji w Polsce“ (Annahmen zu einer Strategie der Korruptionsbekämpfung in Polen). Insgesamt fanden in den Jahren 1997-2001 mehrere vereinzelte Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung statt. Diese Maßnahmen hatten jedoch keinen größeren Zusammenhang.

Am 18. August 2001 wurde ein ganzheitlicher strategischer Ansatz zur Kriminalitätsbekämpfung unter dem Titel „Sicheres Polen“ erarbeitet und durch Beschluss des Ministerrates zum prioritärem Regierungsprogramm erklärt. Als Grund nannte man die durch den Transformationsprozess stark angestiegene Verbrechensrate. Ein Teil des Maßnahmenpakets sah die Schaffung einer AKS durch den Innenminister vor, die als Plattform zur Zusammenarbeit der Ministerien dienen sollte (vgl. Rada Ministrów 2002: 16).

Basierend auf vorhergehenden Regierungsmaßnahmen, wie z.B. dem „Krajowy Program Przeciwdziałania Przestępczości“ (Nationales Programm der Kriminalitätsbekämpfung) aus dem Jahr 1999, das hier modifiziert wieder aufgenommen wurde, soll das Programm Bezpieczna Polska einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen. Die hierfür notwendigen Maßnahmen sollen finanziell abgesichert werden (ebd.: 4). Das Programm soll die Autorität des Staates als verfassungsmäßigen Garanten öffentlicher Ordnung wiederherstellen und das verlorene Vertrauen der Bürger wiedergewinnen. Auch die Sicherheitsanforderungen der EU sollen erfüllt werden. Im Kapitel zur effektiven Verfolgung und Bestrafung Krimineller, für deren Umsetzung die Zentralverwaltung verantwortlich ist, wird u. a. die Prävention und Bekämpfung der Korruption genannt. Dem Innenministerium wird hierbei die Schaffung einer AKS übertragen, die ein Zusammenwirken aller staatlichen Institutionen zur Korruptionsbekämpfung ermöglichen soll (vgl. ebd.: 16).

7. Fallstudie polnische Antikorruptionsstrategie

7.1. Gründe für die polnische AKS

Der Wahlkampf im Jahr 2001 wurde unter dem Motto der inneren Sicherheit und Korruptionsbekämpfung geführt. Die linksgerichtete Koalition verpflichtete sich, nach ihrem Wahlsieg ein nationales Programm zur Korruptionsbekämpfung einzuführen, sowie die bestehenden Antikorruptionsgesetze zu vereinheitlichen, Verwaltungsentscheidungen transparenter zu gestalten und die Zusammenarbeit mit internationalen Korruptionsbekämpfungsorganisationen im legislativen Bereich zu verstärken. Leider ist das Thema Korruption in Polen genauso politisiert und polarisiert wie in vielen anderen Aspekte des öffentlichen Lebens, so dass es unwahrscheinlich ist einen parteienübergreifenden Konsens für eine systematische AKS zu erreichen.

Seit 1998 hat die EU in ihren Berichten über die Beitrittsvorbereitungen jedes Jahr den Willen der polnischen Regierung zum Kampf gegen Korruption bemängelt: *“Little progress has been made on the establishment of a genuine anti-corruption policy.”* (EU Commission 1998: 11). *“Poland should address this serious problem [corruption]. The implementation of the reform to the statutes of civil servants could provide an important element to remedying this problem.”* (EU Commission 1999: 15) *“Point[s] to a[...] series of deficiencies which create an environment in which corruption can flourish: excessive but poorly managed bureaucracy, insufficient controls, lack of transparency and a general*

lack of accountability.”(EU Commission 2000: 18). “*There is a general perception that corruption is widespread. This is damaging both domestically and internationally*”. (EU Commission 2001: 21)

Die EU hat wegen der Sorge eines Korruptions-„Imports“ nach dem Beitritt einiger MOE-Staaten starken Druck auf Polen ausgeübt, die Korruption zu bekämpfen. Immerhin stehen den neuen EU Ländern unterschiedliche Fonds in einem Umfang von 4 % ihres Bruttoinlandsprodukts zu. Der damalige zuständige Kommissar Günther Verheugen hat mehrmals das ernste Problem der Korruption in Polen mit der Bemerkung verbunden, es könne den Beitritt Polens zur EU erschweren (TI 2003: 40). Aufgrund der unpräzisen gesetzlichen Regelungen in Bezug auf öffentliche Ausschreibungen und die in diesem Zusammenhang stehende Misswirtschaft, konnte Polen die europäischen Fördermittel so lange nicht vollkommen ausschöpfen, wie diese nicht an die europäischen Standards angeglichen wurden (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrzznego 2004). Auch in der AKS sind die Fördermittel als besonderer Schwerpunkt vermerkt.

7.2. Inhalt der polnischen AKS

7.2.1. Ziele

Die polnische AKS dient drei Hauptzielen, die durch vielseitige, aufeinander aufbauende und längerfristige Maßnahmen erreicht werden sollen:

+ Zunächst soll die AKS das Aufdecken von Korruption erfolgreicher machen. Dabei setzt sie sich die Schaffung einer soliden, widerspruchs- und lückenlosen Gesetzesgrundlage zum Ziel. Einerseits soll hierdurch korruptem Verhalten koordiniert entgegengetreten werden, andererseits sollen die Strukturen von Strafverfolgung und Rechtsprechung gestärkt werden.

+ Zweitens ist es Aufgabe der AKS, wirkungsvolle Mechanismen zur Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung einzuführen und die Verzerrung von Gesetzen, Vorschriften und Grundsätzen zu verringern, indem Verwaltungshandlungen verständlicher, übermäßige Ermessensspielräume verringert, institutionelle Strukturen verbessert und effektivere Kontrollsysteme eingeführt werden.

+ Der dritte Pfeiler der AKS ist die Öffentlichkeitsarbeit und die Verbreitung ethischer Verhaltensbeispiele innerhalb des öffentlichen Dienstes. Die Öffentlichkeitsarbeit soll den Bürgern die gesamtgesellschaftlichen Kosten der Korruption vergegenwärtigen und die Bedeutung der gegen Korruption gerichteten Maßnahmen der Regierung untermauern (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 2002:2).

Die AKS soll einen öffentlichen Charakter erhalten, so dass sich alle gesellschaftlichen Akteure z.B. Politiker, Beamte, Bürger, NGOs, Medien und staatliche Institutionen an ihr beteiligen können. Das Miteinbeziehen der polnischen NGOs in die Vorhaben der Regierung wird betont, da deren *know how* auf dem Gebiet der Strategie bedeutend sei. Insgesamt verfügt Polen somit über ein Dokument, das

alle wesentlichen Akteure, die durch Korruption bedroht sind und alle, die gegen Korruption kämpfen berücksichtigt und somit eine gute Voraussetzung zur Bekämpfung der Korruption in Polen darstellt.

7.2.2. Aufbau und Struktur der AKS I

Die AKS wurde am 17. September 2002 durch Beschluss des Ministerrates ins Leben gerufen. Sie ist zweistufig aufgebaut, wobei die erste Stufe bis Oktober 2004 umgesetzt werden sollte. Die zweite Stufe der AKS deckt den Zeitraum von 2005 bis 2009 ab. Die Längerfristigkeit der Antikorruptionsmaßnahmen scheint somit über einen längeren Zeitraum sichergestellt zu sein. Interessant ist, was bei einem Regierungswechsel passiert, da frühere Regierungswechsel in Polen bisher der Grund zur Nichtumsetzung von bereits ausgearbeiteten Maßnahmen waren. Es besteht auch bei dieser AKS die Möglichkeit das Programm durch Regierungsbeschluss einzustellen.

In der AKS I für den Zeitraum 2002-2004 werden die folgenden acht Bereiche aus der öffentlichen Verwaltung hervorgehoben, weil sie durch eine interministerielle Arbeitsgruppe auf Ministerratebene als besonders korruptionsgefährdet identifiziert wurden. Jedes Regierungsorgan war eigenverantwortlich für das Aufzeigen von Problembereichen und Lösungsvorschlägen:

- Öffentliche Auftragsvergabe
- Öffentlicher Dienst
- Privatisierungsprozesse und Verwaltung von Staatseigentum
- Staatliche Verwaltung und Selbstverwaltung
- Justizwesen und Strafverfolgungsbehörden
- Öffentliche Dienstleistungen
- Gesundheitswesen
- Öffentlicher Haushalt

Für jeden einzelnen Abschnitt wird im Dokument die grundsätzliche Problematik grob umrissen. Anschließend werden die zur Korruptionsbekämpfung als notwendig erachteten Vorhaben in legislative, organisatorische und informative Maßnahmen je Bereich getrennt und die Verantwortlichkeit sowie der zu erfüllende Zeitrahmen zur Umsetzung genannt. Im letzten Abschnitt geht das Dokument auf notwendige gesellschaftliche Bildungsmaßnahmen u. a. in Schulen und im öffentlichen Rundfunk ein. Jedes Quartal ist ein Bericht zu verfassen⁰, der Auskunft über den Stand der geplanten Maßnahmen gibt. Diese Berichte müssen vom Ministerrat gebilligt werden, um eine Kontrolle über den Verlauf der AKS zu gewährleisten.

Die Erfüllung der sich aus der AKS ergebenden Aufgaben ist den einzelnen Ministern oder Amtsleitern übertragen. Ihnen werden hierfür keine zusätzlichen Finanzmittel oder Ressourcen aus dem Budget übertragen. Zur Koordination der AKS wurde am 29.09.2003 im Innenministerium, durch Verwaltungsakt des Generaldirektors, eine Arbeitsgruppe zur Koordination der Antikorruptionsstrategie ge-

schaffen. Ihre satzungsmäßigen Aufgaben in Bezug auf die AKS lauten (Dyrektor Generalny MSWiA 2003):

- Koordination und Überwachung der Maßnahmen der staatlichen Verwaltung;
- Verfassen von Quartalsberichten für den Minister;
- Verfassen von Analysen und Beurteilung korrupter Phänomene, sowie Vorschlagsrecht;
- Beurteilung normativer Akte und anderer Dokumente;
- Zusammenarbeit mit NGOs und Organen der EU.

Das Referat verfügt über sieben Mitarbeiter, allesamt mit Universitätsabschluss, und ist in die Abteilung Öffentliche Verwaltung des Innenministeriums eingegliedert. Zur Durchführung der AKS stellt die Regierung neben den sieben Personen und Räumen nur minimale Mittel bereit. Im Rahmen der EU Hilfen zur Anpassung an gemeinschaftliche Regeln, Standards und Politiken, sowie zur Festigung der Institutionen und der Marktwirtschaft wird den Beitrittsländern durch PHARE und Transition Facility Projekte (TFC) technische und finanzielle Unterstützung gewährt. Hierdurch stehen der AKS zusätzliche Mittel zur Verfügung. Diese sind allerdings nicht frei verfügbar, sondern projektgebunden. Die PHARE und TFC Projekte laufen bis zum Jahr 2007.

Abb. 5 Finanzielle Mittel zur Durchführung der AKS

Strengthening the Implementation of the Anti-Corruption Strategy		
PHARE 2003	EU 2 Mio. €	polnisches Budget 0,2 Mio. €
Transition Facility 2004	EU 1,8 Mio. €	polnisches Budget 0,17 Mio. €
Transition Facility 2005 (Projekt noch nicht genehmigt, Änderungen möglich)	EU 2,4 Mio. €	polnisches Budget 0,17 Mio. € / andere 0,12 Mio. €
Total: 6,86 Mio €		

Quelle: Information von Leiterin der Arbeitsgruppe Frau Gontarczyk

7.3. Implementierung der ersten AKS 2002-2004

Aufgrund des großen Umfangs der AKS I werden im Folgenden nicht alle einzelnen neuen Gesetze oder Organisationsänderungen bewertet, sondern lediglich einige der bedeutenderen aus den Bereichen Öffentlicher Dienst, zentrale Staats- und Selbstverwaltung, Rechtsprechung und Strafverfolgung und das Gesundheitswesen konzentrieren. Die Entscheidung die Bereiche der Privatisierungsprozesse, der Verwaltung von Staatseigentum, der öffentlichen Finanzen, der Auftragsvergabe, der Verteidigung und der öffentlichen Dienstleistungen nicht zu vertiefen, ist in der Materiallage und im Umfang der Arbeit begründet. Die Entscheidung, die getroffenen Maßnahmen im Bereich des Öffentlichen Dienstes liegt in seiner zentralen Bedeutung für die Korruptionsbekämpfung und Qualität der Verwaltung. Unqualifizierte Beamte werden noch so gute Gesetze und Projekte der Regierung nicht umsetzen kön-

nen. Aus denselben Gründen wird die Organisation der Staats- und Selbstverwaltung berücksichtigt. Die Rechtsprechung und Strafverfolgung bilden als repressives Element der Korruptionsbekämpfung einen unverzichtbaren Baustein. Die Maßnahmen im Gesundheitswesen zu beschreiben und zu bewerten ist in dem besonderen Phänomen der freiwilligen Zahlung korrumpierender Gelder seitens der Bürger begründet.

7.3.1. Öffentlicher Dienst

Im legislativen Bereich wurde durch den Leiter des Öffentlichen Dienstes eine Gesetzesänderung eingereicht, die mehr Transparenz bei der Besetzung einfacher Stellen und klarere Kriterien bei der Besetzung höherer Stellen nennt. Regeln für die Personalverwaltung und Mechanismen für eine stabile Anstellung und Entlohnung wurden ebenfalls eingeführt. Diese Gesetzesänderung befindet sich gegenwärtig zur Beratung im ständigen Komitee des Ministerrates.

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen im Gesetz des Öffentlichen Dienstes erweitern den Art. 22 U.S.C. (Gesetz zum Öffentlichen Dienst) um die Punkte Art. 22 a bis e. Die Änderungen zielen darauf, das Auswahlverfahren für die Besetzung freier einfacher Stellen im öffentlichen Dienst transparenter zu gestalten. Bisher muss der Generaldirektor einer Behörde nur die Ausschreibungen freier Stellen öffentlich bekannt machen. Der Zusatz stellt jedoch Anforderungen an die Transparenz auch nach dem Auswahlverfahren. Es soll hierdurch erschwert werden, Wunschkandidaten nach einem ungleichen Auswahlverfahren einzustellen. Art. 22a U.S.C. schlägt vor, dass Informationen über die ausgewählten Kandidaten öffentlich sein sollen und somit nicht unter Berufung auf das Amtsgeheimnis verweigert werden können. Dies war bisher ein durch NGOs und Presse bemängeltes Problem. Art. 22c U.S.C. soll die Verpflichtung zum Führen eines Protokolls über das Auswahlverfahren enthalten. Art. 22d schließlich verpflichtet den Generaldirektor den Namen des Gewählten, mit einer Begründung zu dessen Auswahl, bekannt zu geben.

Es wird eine Gesetzeslücke für die Besetzung höherer Stellen durch Wettbewerbsverfahren geschlossen. Statt wie bisher, leitende Personen im Öffentlichen Dienst durch ihren Dienstitel Direktor zu identifizieren, wird vorgeschlagen, zukünftig den Begriff Leiter zu nutzen, da dieser Begriff weiter ausfällt. Hierdurch soll es erschwert werden, Personen bei Anwendung anderer Dienstitel ohne Wettbewerbsverfahren anstellen zu können. Identische Regelungen wie für den einfachen Dienst werden auch für den höheren Dienst in Art. 44 a bis e eingeführt (vgl. Gesetzesnovelle 2004).

Hiermit dürften dem Bürger größere Möglichkeit gegeben werden, das im Jahr 2002 eingeführte Informationsfreiheitsgesetz wirklich effektiv zu nutzen, ohne dass es unter Berufung auf Datenschutzgesetze oder Amtsgeheimnisse unterwandert und die Auskunft zu Auswahl und Wettbewerb von Amts wegen verweigert werden kann.

Weiter unregelt bleibt das Berufungsverfahren in den Beamtenstand. Der Generaldirektor ist zuständig für die Auswahl der Kandidaten, die in den Beamtenstatus erhoben werden sollen. Allein beim ihm liegt die Entscheidung darüber welche Auswahlmethode hierfür genutzt wird. Wie weiter oben

erwähnt, stellen die normalerweise üblichen Qualifizierungsgespräche eine ungenügende Methode dar. Da die Stellung der Generaldirektoren weiterhin als stark politisiert gilt, ist dieser Mechanismus weiterhin ein Einfallstor für Vettern- und Günstlingswirtschaft.

Im durch die AKS I vorgesehenen Zeitrahmen wurde am 11. Oktober 2002 ein Kodex für BuA ins Leben gerufen und an alle Beamten und Angestellten der staatlichen Behörden versandt. Der Leiter des Öffentlichen Dienstes hat über dessen Einhaltung zu wachen. Der Kodex ist eine Sammlung von Normen und Regeln, auch ungeschriebenen, aus dem Bereich der Verwaltungsarbeit. Er ist allgemein gehalten und versucht alle Bereiche des Verwaltungshandelns eines Beamten abzudecken. Er dient den Beamten somit als Wegweiser bei konflikträchtigen Situationen. Bei diesem Kodex bezieht man sich in der Begründung zu dessen Einführung u. a. auf die Empfehlungen des Ministerrates der EU. Da die Vorbereitungen für den Verhaltenskodex bereits vor Verabschiedung der AKS geführt wurden entsteht der Eindruck, dass die AKS I mitunter durch den baldigen Beitritt Polens begründet war.

Im Rahmen von Bildungsmaßnahmen wurden in den Jahren 2002-2003 Fernschulungen zum Themenbereich der Ethik im Öffentlichen Dienst durchgeführt an dem etwa 1000 Mitglieder des Öffentlichen Dienstes teilnahmen. Ab September 2004 werden mit Hilfe von EU Mitteln im Rahmen der auslaufenden PHARE Programme weitere Schulungen in diesem Bereich angeboten. Die Seminare und Konferenzen zielen auf 970 Führungspersonlichkeiten des Öffentlichen Dienstes, sowie 100 Personen der politischen Kabinette und Medien. 1000 Angestellte und Beamte auf niederen Positionen sollen die Möglichkeit der Fernschulung erhalten (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 2004: 9). Die Bildungsmaßnahmen sollen durch extensive Pressearbeit begleitet werden.

Wie weiter oben erläutert, sind die Gesetze zum Öffentlichen Dienst und besonders zur Besetzung der etwa 1.400 Führungspositionen bereits in ausreichender Form vorhanden. Sie werden jedoch häufig durch die Regierenden nach Gutdünken miss- oder uminterpretiert, um entweder das Fehlen qualifizierten Personals zu kompensieren oder ihre politische und gesellschaftliche Gefolgschaft zu belohnen. Auch der Fall der Aufrechterhaltung illegaler Arbeitsverträge ist bekannt geworden, die keinerlei Konsequenzen nach sich zogen (vgl. Burnetko: 34-36). Da es sogar evident verfassungswidrige Gesetzeserweiterung gab, um politisch genehme Persönlichkeiten, in als unpolitisch geltende Stellungen zu befördern, ist davon auszugehen, dass eine wirkliche Verbesserung der Situation, weniger durch Gesetzesänderungen als durch Bewusstseinsänderungen auf höchster politischer Ebene erreicht werden können.

Die Einführung des Kodex ist als eine sehr wichtige Maßnahme zu bewerten, da sie als Verhaltensleitfaden dienen und bei der Sozialisierung in den Öffentlichen Dienst helfen kann. Warum allerdings, wurde dieser Kodex nicht bei der Schaffung der gesetzlichen Grundlage des Öffentlichen Dienstes 1996 eingeführt?

Durch die Bildungsmaßnahmen wird der Großteil der Beamten und Angestellten in Führungspositionen abgedeckt. Anders sieht es mit den BuA der unteren Ebenen aus. Von 120.000 Personen werden gerade einmal 1.000 in Fernschulungen weitergebildet. Man scheint sich entschlossen zu ha-

ben, die Besetzung und Bildung auf den Führungspositionen besonders zu fördern. Vielleicht weil der Ressourcenaufwand geringer ist und man von einem „trickle-down“ Effekt⁷ ausgeht?

Da Minister und Premierminister zu den höchsten Beamten im Staate gehören, so ist es verwunderlich, warum es keine Maßnahmen gibt, die auf dieser Ebene wirken sollen. So wäre es z. B. denkbar einen Kodex für Minister einzuführen.

7.3.2. Staatliche Zentralverwaltung und Selbstverwaltung

Im legislativen Bereich hat das Innenministerium (IM) ein Gesetz über die regionale Selbstverwaltung vorgeschlagen, welches Änderungen bei der Besetzung von Ämtern vorsieht, sowie auf die Schaffung eines Beamtenkorps, abzielt. Das Beamtencorps gibt es bisher nur auf der zentralstaatlichen Ebene. Zusätzlich sieht es vor, dass Arbeiter der Selbstverwaltung eine zusätzliche Anstellung nur mit Einverständnis des Vorgesetzten annehmen dürfen. Eine weitere Gesetzesänderung zielt auf die Offenlegung von Vermögen der einfachen Arbeiter auf der Ebene der Zentralverwaltung.

Der Gesetzesvorschlag ist analog zum Gesetz über den Öffentlichen Dienst für die zentralstaatliche Verwaltung aufgebaut, indem er den rechtlichen Status des Angestellten und Beamten in den Selbstverwaltungseinheiten regeln will⁸. Es soll näher bestimmt werden wie das Arbeitsverhältnis zustande kommt und wie es aufgelöst wird. Durch das Gesetz soll das Arbeitsverhältnis stabilisiert und garantiert werden, sowie Sorge dafür getragen werden, dass die Befähigung zum Beamtendienst vor Einstellung überprüft und danach weiterentwickelt wird. Als Korruption hemmend werden bessere Regelungen bei der Vermögensoffenlegung sowie bei der Genehmigung von Nebenbeschäftigungen eingeführt, die anders als bisher, durch Disziplinarmaßnahmen erzwungen werden können. Problematisch erscheint, dass die Disziplinarmaßnahmen in ihrer Härte von mündlicher über die schriftliche Ermahnung bis zur Kündigung variieren sollen und nicht angegeben ist, welche Maßnahme bei welchem Vergehen anzuwenden ist. Dies kann weiterhin als Einfalltor für Korruption genutzt werden, da bei Nichtablegung seitens der Beamten und Angestellten keine Disziplinarmaßnahme folgen muss. Möglicherweise begnügt sich der Behördenleiter mit einer mündlichen Verwarnung.

Eine weitere Barriere gegen Korruption stellt die mit dem Gesetz geplante Erweiterung des Berufsbeamtentums dar, die von der kommunalen Selbstverwaltung, wo sie bereits existiert, auf die Kreisverwaltung und regionale Selbstverwaltung ausgedehnt werden soll. Weiter könnte das Gesetz über die Angestellten der Selbstverwaltung, als Grundlage für einen später einzuführenden Verhaltenskodex dienen (vgl. Projekt Ustawy o Pracownikach Samorządowych 2004).

Im Zusammenwirken mit der Weltbank und den relevanten Organisationen der Selbstverwaltungskörperschaften werden Wettbewerbe zum Thema „Die am besten geleitete lokale Selbstverwaltung“ und

⁷ Trickle down (engl. trickle = durchsickern) bedeutet in der Wirtschaftswissenschaft, dass allgemeiner Wohlstand der Reichen in die unteren Schichten der Gesellschaft durchsickert.

⁸ Es wird hierbei argumentiert, dass Werte wie Unparteilichkeit, Aufrichtigkeit, Professionalität und politische Neutralität Werte sind, die allgemeingültig für den Öffentlichen Dienst sind, egal ob auf Ebene des Zentralstaats oder auf Selbstverwaltungsebene. Vorgaben durch die Zentralverwaltung sind somit keine unnötige Einmischung in die Autonomie der Selbstverwaltung.

„Freundliche Behörde“ geführt. Der erste Wettbewerb setzt auf moderne, innovative und hilfreiche organisatorische Lösungen im Bereich der Verwaltung, belohnt diese und macht sie öffentlich. Der zweite Wettbewerb ist umfangreicher und bewertet Kategorien wie die Organisation des Amtes, Personalverwaltung, Korruptionsprävention, Bürgerbeteiligung, Förderung der lokalen Wirtschaftsentwicklung, strategische Finanzverwaltung, sowie Zusammenarbeit zwischen einzelnen Selbstverwaltungseinheiten. An diesem Wettbewerb nahmen 72 Verwaltungen statt, von denen acht öffentlich als Sieger gekürt wurden.

Zusätzlich wurden 100 Workshops mit 1.800 Teilnehmern aus 1.200 Selbstverwaltungskörperschaften zum Thema Transparenz, Kommunikation und Ethik durchgeführt, die gleichzeitig zur Analyse bestehender institutioneller Schwachstellen dienen. Die Zielgruppe umfasste Personen wie Gemeindevorsteher (Wójt), Bürgermeister, Landrat (Starosta) und den Marschall, die allesamt hohe Ämter in der Selbstverwaltung wahrnehmen.

Die bisherige Vergabe von Lizenzen zum Alkoholverkauf wurde auf kommunaler Ebene vom Gemeinderat auf Ermessensgrundlage beschlossen. Eine Gesetzesänderung sieht vor, dass es hierfür zukünftig klare gesetzliche Regeln und Kriterien gibt. Hiermit wird eine problematische Ermessenregulierung von vielen beseitigt (vgl. MSWIA 2004: 14-18).

Die Vorschläge zur Schaffung eines Beamtenkorps auf der Selbstverwaltungsebene sind ein interessanter und notwendiger Vorschlag, allerdings ist anzunehmen, dass dies als zu starke Einflussnahme in Selbstverwaltungsangelegenheiten seitens der Zentralverwaltung angesehen wird. Die Offenlegung von Vermögen ist eine international anerkannte Maßnahme zur Reduzierung von Interessenkonflikten und zur Senkung korrupten Verhaltens, da dessen Aufdeckung erleichtert wird. Dies erscheint jedoch aus zwei Gründen fragwürdig: Erstens, ist es wirklich notwendig, dass sogar einfache Arbeiter diesen Maßnahmen unterzogen werden müssen? Zweitens, machen solche Kontrollmaßnahmen nur Sinn, wenn sie auch wirklich überprüft werden können. Diese Überprüfungen allerdings stellen einen großen administrativen Aufwand dar, bei dem zweifelhaft erscheint, ob die ohnehin überlasteten Steuerämter hierzu in der Lage sind.

Auch die Regelung, dass Arbeiter nur mit Zustimmung ihres Vorgesetzten eine zusätzliche Anstellung annehmen dürfen erscheint zunächst sinnvoll, allerdings nur, wenn die Vorgesetzten ihre Kontrollfunktion gewissenhaft wahrnehmen und ihrerseits zur Rechenschaft gezogen werden können. Dies ist im Gesetz über die Arbeiter der Selbstverwaltung nicht vorgesehen.

Sehr positiv sind die Wettbewerbe zu innovativen und am besten geführten Selbstverwaltungsbehörden zu bewerten, da sie einerseits das Lernen von anderen ermöglichen und Kooperation anregen, andererseits auch von einem weiten Bevölkerungskreis und den Medien wahrgenommen werden. Die hierbei eingeführten und weitergegebenen „Best Practices“ wirken präventiv gegen Korruption. Die durchgeführten Bildungsmaßnahmen lassen darauf hoffen, dass es zu einem „trickle-down“-Effekt kommt, zumal den Teilnehmern das Schulungsmaterial mitgegeben wird. Bei der Vergabe von Lizen-

zen zum Alkoholverkauf schafft man in einem einzelnen Bereich den oftmals Korruption fördernden Ermessensspielraum ab und führt klare gesetzliche Regelungen ein.

7.3.3. Rechtsprechung und Strafverfolgung

Lücken im Strafrecht wurden nach der Unterzeichnung der Strafrechtskonvention des Europarates geschlossen. Die neuen gesetzlichen Regelungen ermöglichen Gewinne aus korrupten Transaktionen einzubehalten und die Verbundenheit korrupter Transaktionspartner aufzubrechen, indem bei vorzeitiger Offenlegung eines korrupten Vergehens Strafmilderung für die gebende Seite in Aussicht gestellt wird. Zusätzlich wird korruptes Verhalten zukünftig nicht nur im öffentlich-rechtlichen, sondern auch im privatrechtlichen Bereich geahndet. Der Handel mit Wahlstimmen und Einflüssen wird unter Strafe gestellt und korruptes Verhalten kann im Wirtschaftsbereich und Sportbereich geahndet werden, womit man das polnische Recht internationalen Standards anpasst. Weitere Änderungen zielen auf gesetzliche Anpassung an die Konvention zum Schutz der Finanzinteressen der EG, die eine Rechtsfähigkeit von Rechtspersonen begründet.

Neu geregelt werden in den Artikel 228 und 229 des Strafgesetzes die Vorteilsgewährung und die Vorteilsannahme im Öffentlichen Dienst. Erweiternd ist jetzt nicht nur die tatsächliche Tat strafbar, sondern bereits dessen Versprechen. Zusätzlich wurde der Begriff der Vorteilsannahme in seiner Definition in Art. 115 Abs. 4 Strafgesetz erweitert, indem ein Amtsinhaber der nicht nur für sich, sondern auch für einen Dritten für die Dienstausübung einen Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, bestraft wird (Nowak 2004: 41). Der neue Artikel 230 und 230a Strafgesetz stellt den Handel mit Einflüssen unter Strafe. Hierbei handelt es sich entweder um bezahlten Schutz oder das Versprechen über Bekanntschaften und Kontakte in staatlichen Organen, Einfluss auf Entscheidungen zu nehmen. Auch die Anwendung der Begriffe Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung für den Bereich der Privatwirtschaft ist neu im Strafgesetzbuch. Im Gegensatz zu den Regelungen für die öffentliche Verwaltung wurden die Regelungen für die Privatwirtschaft allerdings nicht so eng gefasst. In der Privatwirtschaft werden lediglich die korrupten Taten von Personen in Leitungspositionen bestraft. Andere neue Regelungen betreffen die Bestrafung von Personen, die Wahlstimmen kaufen oder verkaufen wollen, sowie die unrechtmäßige Beeinflussung von Sportveranstaltungen. Um das gemeinsame Interesse an der Geheimhaltung zwischen Korruptiertem und Korruptierer aufzubrechen, wird dem Korruptierer die Straffreiheit in Aussicht gestellt. Allerdings nur wenn das Vergehen durch den Korruptierer, d.h. den Vorteilsannehmenden nach vollzogener Transaktion den Strafverfolgungsbehörden unter Bekanntmachung des relevanten Sachverhalts gemeldet, bevor diese eigenständig Ermittlungen eingeleitet haben, so geht die meldende Person trotz Vergehen straffrei aus.

Da es in Polen keine spezialisierte Antikorruptionsbehörde gibt, sind es die Polizeibehörden und die Staatsanwaltschaften, denen die Hauptaufgabe der Korruptionsbekämpfung zukommt.

Neuerdings müssen die Vermögen von Richtern und Staatsanwälten offen gelegt werden und können durch das Finanzamt mit den Steuererklärungen abgeglichen werden. In vier Schulungen wurden

Richter und Staatsanwälte zu korruptionsrelevanten Themen geschult, außerdem wurden für beide Berufsgruppen Kodices im Jahr 2003 eingeführt. Man hat sich nicht dafür entschieden die Immunität von Richtern und Staatsanwälten zu beseitigen, obwohl diese Regelung zu wiederholter und starker Kritik geführt hat. Stattdessen heißt es im Verhaltenskodex, dass die Immunität nicht zum Verstoß gegen das Gesetz benutzt werden darf.

Per Gesetz wurden bei der Polizei Regelungen eingeführt, die durch einheitliche Geldstrafen bei Verkehrsverstößen, das bisher problematische Element des Ermessens der Polizisten beseitigt haben. Zusätzlich müssen alle Verkehrskontrollen gemeldet werden und besondere Vorschriften bei der Dokumentation von Alkoholtests und Geschwindigkeitsmessungen berücksichtigt werden. Weitere Gesetzesentwürfe sehen psychophysische Untersuchungen beim Auswahlverfahren vor, sowie Erleichterungen beim Bestrafen und Entlassen von Polizisten, die selbst gegen das Gesetz verstoßen haben. In Zukunft sollen Beamte im Dienst Beschränkungen beim Mitführen von Bargeld auferlegt werden, sowie das Verbot eigene Kommunikationsmittel bei sich zu führen. Es wurde außerhalb der Polizei eine zentrale Prüfungsinstanz ins Leben gerufen, welche die Bewerberauswahl zentralisiert durchführt.

Im Zeitraum 2002 bis 2004 wurden im Rahmen von PHARE Projekten 260 Polizisten zu Themen mit direktem Korruptionsbezug geschult. Bis Ende 2005 werden 200 weitere Polizisten mit Methoden der Korruptionsbekämpfung innerhalb der alten EU Mitgliedsstaaten geschult. Im Dezember 2003 wurde ein Ethikkodex für Polizisten ins Leben gerufen (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 2004: 21). Auf der Ebene der Regionen wurden zwölf Abteilungen innerhalb der Polizei mit 205 Stellen zum Kampf gegen Korruption ins Leben gerufen.

Auch beim Grenzschutz wurden neue Methoden der Personalauswahl eingeführt. Man reduzierte subjektive Bewertungsmethoden im Bewerbungsverfahren. Gespräche stellen nicht mehr das einzige Auswahlkriterium dar. Auch die Transparenz im Auswahlverfahren wurde vergrößert, indem den Bewerbern die Ergebnisse der Vorauswahl aushändig werden. Für die endgültige Auswahlentscheidung, die Allgemeinwissen und Fremdsprachen berücksichtigt, werden die Namen der Kandidaten durch die Vergabe von Nummern anonymisiert.

Die Anzahl der Innenrevisionen wurden verstärkt, so dass 2003 insgesamt 40.693 Kontrollen durchgeführt wurden in denen Ware im Wert von 11 Mio. PLN sichergestellt wurde. Zudem finden mehr doppelte Grenzkontrollen statt. Ähnliche Regelungen wie auch bei der Polizei gelten für Bargeld und private Telekommunikationsmittel. Bei Gefährdeten Positionen wird das Prinzip der „vier Augen“ angewendet. Es wurde eine elektronische Datenbank ins Leben, die eine nachträgliche Zuordnung von Kontrollvorgängen und Beamten ermöglicht (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 2003: 28). Die Überwachung evtl. außerdienstlicher Kontakte zum kriminellen Umfeld, sowie der Vermögenslage der Beamten gehören ebenfalls zu den eingeführten Maßnahmen. Zusätzlich erfahren die Beamten erst bei Dienstantritt am Morgen oder am Abend Informationen zu Aufgabe und Dienstort. Diese Maßnahmen sollen ein „Verkaufen des Dienstes“ erschweren. Auf Forderung der EU wurden die Kontrollen im Beschaffungswesen gesteigert. Ebenso wie bei der Polizei wurde beim Grenz-

schutz ein Verhaltenskodex eingeführt. Durch PHARE Bildungsmaßnahmen wurden 40 Beamte in der Korruptionsbekämpfung geschult.

Weiterhin werden provokative Maßnahmen durchgeführt, indem Bestechungsversuchen bei Polizei und Grenzschutz durch zivile Beamte vorgetäuscht werden. In Zeitungen, dem Internet und auf den Fahrzeugen des Grenzschutzes, sowie in dessen Dienstgebäuden wird auf Vertrauenstelefone oder Kontaktmöglichkeiten mit den Leitern einzelner Abteilungen hingewiesen. Man verfolgt eine offensive Öffentlichkeitsarbeit, indem bekannt gewordene Fälle von Korruption an die Presse weitergeleitet werden und innerhalb des Grenzschutzes und seinen Schulungen problematisiert werden. In den Jahren 2003 bis 2004 wurden 113 solcher Fälle bekannt.

Mit den Veränderungen im Strafrecht verfügt Polen über ein starkes Instrument der repressiven Verbrechensbekämpfung, das den internationalen Standards unter allen Aspekten angepasst wurde. Grundlage für die Anpassung war die Strafrechtskonvention des Europarates. Es können alle relevanten Korruptionsarten zu allen möglichen Zeitpunkten geahndet werden. Besonders die Möglichkeit die vertrauliche Beziehung zwischen den korrupten Akteuren, durch Straffreiheit aufzubrechen erscheint viel versprechend, da einmal öffentlich gewordene Fälle von Korruption in Polen zu 97 % aufgeklärt werden können (Nowak 2004: 77). Leider wurden keine Regelungen getroffen, die Arbeitern und Angestellten das ans Licht tragen von korrupten Vorgängen erleichtern (Whistleblowing).

Positiv fällt auf, dass verstärkt präventive Weiterbildungsmaßnahmen für Richter und Staatsanwälte, Polizisten und Grenzschützer im Bereich der Korruptionsbekämpfung angeboten werden, die das Wissen zu den legislativen Veränderungen erweitern. Die neuen Auswahlverfahren von Kandidaten für die Polizei und den Grenzschutz, sollen das Auswahlverfahren gerechter gestalten und helfen Vetternwirtschaft zu verhindern. Auffällig ist die besonders aktive und innovative Rolle des Grenzschutzes bei der Verbrechensbekämpfung, was zum Teil an dem dort ansässigen PHARE Projekt liegen dürfte. Die Qualität und der Informationsgehalt über die Tätigkeiten des Grenzschutzes in den Quartalsberichten zur Überwachung der AKS waren höher als bei einigen anderen Ministerien. Trotzdem fällt negativ auf, dass in keinem einzigen Bericht Erfolgskennziffern angegeben wurden. Genannte Erfolgskennziffern beziehen sich auf einen beliebigen Zeitraum, ohne dass sie ins Verhältnis zu den vorhergehenden Perioden und Erfolgen oder Misserfolgen gesetzt werden können. Bisher ist es hierdurch unmöglich Veränderungen zu erkennen, die auf die AKS I zurückzuführen wären. Abgesehen vom Grenzschutz zielen auch hier die meisten durchgeführten Maßnahmen eher auf die Nachfrageseite der Korruption ab. Vor allem im Gerichtswesen wäre es angebracht, die Bürger über ihre Rechte und Möglichkeiten bei Widerspruchsverfahren oder dem Informationsfreiheitsgesetz zu informieren. Auch das Anbieten von kostengünstigen Rechtsberatungen könnte die Unsicherheit im Umgang mit staatlichen Institutionen auf Seiten der Bürger verringern, wodurch deren Bereitschaft, sich Entscheidungen zu Erkaufen sinken dürfte. Ergänzend würde durch diese Maßnahme eine Verbesserung der Kontrolle durch die Zivilgesellschaft eintreten. Leider sind solche Leistungen sehr teuer.

7.3.4. Gesundheitswesen

In einer Gesetzesnovelle über medizinische Einrichtungen wird das Betreiben kommerzieller Einrichtungen verboten, die nicht dem Wohl des Patienten dienen. Die Novelle umfasst auch die Regelung von Bestattungen.⁹ Weiter sieht die Novelle vor, die Kontrollrechte von Gesundheitsminister und Wojewoden in Bezug auf den Umgang medizinischer Einrichtungen mit Staatsmitteln, sowie deren gesetzlicher Pflichterfüllung zu überprüfen und bei Bedarf zu stärken. Eine weitere Verordnung betraf die Erweiterung von Fortbildungsmöglichkeiten für medizinisches Personal, sowie deren stärkere Beteiligung an der Gestaltung der Gesundheitspolitik. Eine zweite Gesetzesnovelle betraf die Schaffung eines elektronischen Erfassungssystems medizinischer Dienstleistungen (RUM), das größere Übersichtlichkeit und leichtere Überwachung ermöglichen soll.

Ein sinnvolles Projekt ist die geplante Erarbeitung von staatlichen Wartelisten für übermäßig nachgefragte medizinische Behandlungen. Gerade durch den stark defizitären Charakter des medizinischen Sektors in Polen, gibt es große Anreize für medizinisches Personal persönliche finanzielle oder medizinische Vorteile durch unaufrichtiges Verhalten zu erhalten.

Vor allem im Gesundheitswesen fällt auf, dass die getroffenen Maßnahmen zur Korruptionsreduzierung auf Regulierungen bei der Nachfrageseite ansetzen. Dies ist keinesfalls verkehrt, allerdings im polnischen Kontext nicht genug. Man kann in Polen existierende Korruption im medizinischen Sektor nicht allein durch Regulierungen und verbesserte Gesetze bekämpfen. Gerade hier müssten die zu treffenden Maßnahmen viel stärker auf die Zivilgesellschaft, den Bürger und dessen grundsätzlicher Bereitschaft zur Zahlung zusätzlicher „Dankesbeweise“ zielen. Die verschärft die Knappheit von Leistungen, indem die regulär Wartenden von Zahlenden überholt werden und womöglich gar nicht behandelt werden können.

Wenn man Korruption nicht verhindern kann, dann muss man sie eben legalisieren (Klitgaard/MacLean-Abaroa/Lindsey 2000). Statt informelle Zahlungen in diesem Sektor zu dulden, kann man offizielle Gebühren einführen. Diese würde einerseits der behandelnden Einrichtung zugute kommen und andererseits die Bereitschaft der Bürger zur Zahlung von Dankesbeweisen stark reduzieren, da sie bereits einen offiziellen Eigenanteil gezahlt haben.

⁹ Dies ist eine Reaktion auf die im Raum Lodz und Warschau bekannt gewordenen mafiösen Verbindungen zwischen Rettungsärzten und Bestattungsunternehmen, die in einigen bewiesenen und pervertierten Fällen sogar das gezielte Töten der Patienten mit nicht nachweisbaren Herz- und Lungenentspannungsmitteln zur Folge hatten. Deren Leichen wurden danach gegen Bezahlung an Bestattungsunternehmen weitergeleitet, die ihrerseits staatliche Subventionen für die durchgeführten überteuerten Begräbnisse bekamen. Ausführliche Informationen über den Fall der im Volksmund mit „die Hautjäger“ bezeichnet wird unter: http://www.batory.org.pl/korupcja/ryba_ed3.htm

7.3.5. Zivilgesellschaft und Medien

In den Voraussetzungen der AKS I heißt es „...*Teilnahme und Zusammenarbeit aller: der Politiker, Beamten und Bürger auf der einen Seite und staatlicher Strukturen, Nichtregierungsorganisationen sowie der Medien auf der anderen Seite. Die Maßnahmen der AKS müssen darauf ausgerichtet sein, vor allem das die Korruption umgebende Klima zu verändern und das Niveau der Ethik und der Rechtskultur innerhalb der Bevölkerung zu erhöhen ...*“ (eigene Übersetzung: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 2002: 3).

Insgesamt war die Implementierung der ersten Phase der AKS anfangs eher von Halbherzigkeit, mangelnder Koordination und programmatischer Überfrachtung gezeichnet. So wurden die Fortschritte in der Durchführung einzelner AKS Maßnahmen nicht öffentlich gemacht. Lediglich in einer Pressekonferenz berichtete der damalige Innenminister Krzysztof Janik am 25.02.2005, dass der halbjährliche Rechenschaftsbericht vom Ministerrat anerkannt wurde. Die Öffentlichkeitsarbeit seitens des Innenministeriums war schlichtweg nicht vorhanden. Zwar wurde eine Nachricht über die Akzeptanz des ersten Rechenschaftsberichts veröffentlicht, allerdings schloss man dem keine Hintergrundinformationen an. Die Öffentlichkeitsarbeit der anderen Ministerien war noch schlechter, da beispielsweise Anfragen der in Korruptionsfragen in Polen renommiertesten Stiftung Fundacja Batorego vielfach ignoriert wurden (Fundacja Batorego 2003). Letztendlich war es der Innenminister persönlich, der den Rechenschaftsbericht an die NGO weiterleitete.

Die Stiftung bemängelte, dass der erste polnische Quartalsbericht teilweise unpräzise war, indem Aufgaben, die nicht fristgemäß umgesetzt wurden einfach unter den Tisch fielen und keine Erwähnung fanden. Derselbe Bericht wurde ebenfalls in englischer Sprache für eine Delegation der Kommission erstellt, deren Aufgabe es war, die polnischen Fortschritte in der Korruptionsbekämpfung zu bewerten. Dort fiel der Bericht umfangreicher und ausführlicher aus. Zusätzlich wurde im Gegensatz zur polnischen Version jegliche Verspätung genau aufgeführt. Weiter bleibt festzustellen, dass der erste Rechenschaftsbericht beschönigt ist. Einige der im Rahmen der AKS durchgeführten Maßnahmen wurden bereits vor Beschluss der AKS durch den Ministerrat eingeführt, aber dessen ungeachtet als Elemente der AKS aufgenommen.¹⁰ Die Veröffentlichungen der Quartalsberichte über die Implementierung der AKS I verliefen wesentlich offener, da diese zusätzlich auf der Internetseite des Innenministeriums veröffentlicht und generell ausführlicher verfasst wurden. Auch wurden Anfragen durch Fundacja Batorego an die Ministerien in Bezug auf die AKS schneller und ausführlicher bearbeitet.

Die Zusammenarbeit mit den polnischen NGOs war trotz Bekundungen guten Willens, so gut wie nicht vorhanden, wenn man davon absieht, dass die verantwortliche Person für die Implementierung der AKS auf einigen Konferenzen erschien und schriftliche Anfragen beantwortet wurden. Auch mit

¹⁰ So z.B. der Verhaltenskodex für die Polizei, den Grenzschutz und den Zoll, der bereits am 21. September 2000 eingeführt wurde, also zwei Jahre vor der Entstehung der AKS. Ähnlich verhält es sich mit dem Amt für öffentliche Auftragsvergabe, dass seine Aufgabe der Schaffung einer internen Kontroll- und Überwachungsabteilung bereits zwei Monate vor dem Entstehen der AKS erledigt hat.

den Medien gestaltete sich die Zusammenarbeit eher schleppend, so erschienen zur Konferenz für die Vorbereitung des PHARE – TRANSITION FACILITY Programms, welche die Implementierung der AKS stärken sollte trotz Einladung keine Vertreter der Presse.

7.3.6. Korrumpierung der AKS?

In der AKS I wurde dem Finanzminister übertragen Änderungen im Gesetz über Glücksspiele bis zum Ende 2002 vorzunehmen, dazu gehörte die Legalisierung neuer Spielarten sowie die bessere Vergabe von Genehmigungen. Im zweiten Quartalsbericht vom 15. Juli 2003 (Sejm 2003: 33) wurden die Veränderungen noch nicht eingeführt, jedoch als in Bearbeitung notiert. Im Rechenschaftsbericht bei Abschluss der ersten Stufe der AKS aus dem Jahr 2004 wird dieses Gesetz jedoch mit keinem Wort mehr erwähnt, obwohl es bereits erlassen wurde. Der Grund hierfür liegt meines Erachtens aber nicht in der Tatsache, dass es vergessen wurde, sondern weil dieses Gesetz unter mehr als zweifelhaften Umständen durch das Parlament erlassen wurde. Wie die überregionale Zeitung Rzeczpospolita berichtete (Majewski 2003, 2003a, 2003b), ermöglichte es in der erlassenen Fassung einerseits die Geldwäsche, andererseits wurde eine viel zu geringe Besteuerung festgesetzt, als dies möglich und geboten erschien (Gajewski 2003). Zusätzlich ist die Rolle eines großen Glückspielautomatenbesitzers, in seiner Funktion als Assistent des Fraktionsvorsitzenden der SLD, ungeklärt und sehr zweifelhaft, da er maßgeblich am Ausarbeitungsprozess, eben dieses Gesetzes, beteiligt war. Weiter berichtet die Zeitung, dass der legislative Prozess durch fehlende Aufzeichnungen innerhalb einzelner Gremien nicht mehr nachvollzogen werden kann.

Die Art und Weise, wie dieses Gesetz im Rechenschaftsbericht unter den Tisch gefallen ist, spricht gegen die angestrebte Offenheit der AKS. Gleichzeitig weist es auf strukturelle Fehler bei deren Implementierung hin, da die Koordination und Übersicht durch das Innenministerium ausgeführt wird und somit von einer Unabhängigkeit keine Rede sein kann. Vermutlich hätte eine wirklich unabhängige Institution diesen Fehler offensiver behandelt, ihn öffentlich problematisiert und möglicherweise positive Konsequenzen für die Zukunft gezogen.

Eine ähnlich fragwürdige Situation hat sich im Gesundheitswesen, bei dem im Rahmen der AKS I einzuführenden System zur Registrierung medizinischer Leistungen, ergeben. Die Ausschreibung zur Einführung des hierfür notwendigen Computersystems wurde zum Beispiel im Schnellverfahren ohne Wettbewerb durchgeführt¹¹, was Zweifel über die Wirtschaftlichkeit des mehrere hundert Millionen PLN teuren Systems nährt. Weiter äußern medizinische Spezialisten Zweifel über den Zeitpunkt der Einführung des computergestützten Systems. Die gegenwärtige Struktur der vor zwei Jahren rezentralisierten Krankenversicherung wurde vom Verfassungsgericht als illegal bewertet und wird im Jahre 2005 zwangsweise neu gestaltet werden müssen, mit dem Risiko, dass eine Kompatibilität mit dem für die alte Struktur entwickelten Computersystem nicht garantiert ist (Sosnierz 2004:5).

¹¹ Es handelt sich um ein „Offset“-Projekt der nach dem Kauf von 43 amerikanischen F-16 Kampfbombern die amerikanische Seite verpflichtet, mehrere Milliarden Dollar in die polnische Wirtschaft zu reinvestieren.

7.4. Zusammenfassung der AKS 2002-2004

Insgesamt wurden im Zeitraum von zwei Jahren 71 Rechtsakte¹² erlassen sowie die Arbeit an 13 weiteren Rechtsakten eröffnet. Es wurden 12 Schulungen durchgeführt, die sich an über 3.000 Personen richteten. Zudem wurden Kodices für die Streitschlichter im Amt für öffentliche Auftragsvergabe, für den Öffentlichen Dienst, für Staatsanwälte, Richter, Grenzschutz, Zoll, Polizei und die Angestellten des militärischen Beschaffungsamtes ins Leben gerufen.

Organisatorisch schuf man in 12 Ämtern Abteilungen deren Aufgabe, das Vorgehen gegen Korruption ist. Die Polizei wurde auf regionaler, kreis- und kommunaler Ebene durch Antikorruptionsabteilungen ergänzt. Die Agentur für Innere Sicherheit wurde ebenfalls durch eine Antikorruptionsabteilung erweitert. Im Infrastrukturministerium wurde ein Referat zur Innenrevision und eine Abteilung Kontrolle geschaffen (vgl. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 2004: 52-54).

Der Grossteil der in der AKS I geplanten Maßnahmen wurde umgesetzt, obwohl es zu Verspätungen kam. Schätzungen zufolge wurden etwa 70 % des Programms fristgemäß umgesetzt. 30 % der geplanten Maßnahmen hatten Verspätungen (Fundacja Batorego 2004a, 2004b). Einige Projekte, so z. B. die Gesetzesnovelle über die Ärztekammer und über die Gehaltsfestsetzung von Unternehmern in staatlichen Firmen wurden nicht umgesetzt¹³. Ebenfalls nicht umgesetzt wurde das Projekt zur genaueren Regelung der Tätigkeit staatlicher Zweckfonds und Agenturen¹⁴.

Die engagierte Fundacja Batorego kritisierte, nicht wenige Programmpunkte wurden einzelnen Ministerialbeamten zur Umsetzung übertragen, ohne dass diese ein Verständnis vom Zweck und vom Ziel der durch sie ausgeführten Arbeiten hätten. Aus diesem Grund hat die NGO zu den Inhalten vieler vorgeschlagener und durchgeführter Maßnahmen, unter fachlichen Aspekten, Bedenken angemeldet.

Das Nichterscheinen des ersten Quartalsberichts in der Öffentlichkeit und die Tatsache, dass der Bericht für die EU Kommission wesentlich umfangreicher und informativer ausfiel als der nachträglich für die polnische Öffentlichkeit bereitgestellte Bericht, lassen vermuten, der Hauptgrund für die AKS liege im erwarteten Beitritt zur EU. Einträge wie Angleichung der „Buchführung an EU Standards“, „des Vergabewesens an EU Regulierungen“, „des Strafgesetzbuches an EU Konventionen“, verstärken diesen Eindruck. Außerdem hat die EU Kommission zuvor mehrmals auf das hohe Korruptionsniveau in Polen hingewiesen und die Regierung zum Handeln aufgerufen.

In der ersten Stufe der AKS wurde zweifelsohne vieles erreicht. Trotzdem gibt es grundsätzliche Punkte, die deren Wirksamkeit erschwert haben. Zu allererst hat es kein fraktionsübergreifendes Ein-

¹² Diese Zahl setzt sich zusammen aus 23 Gesetzen, 13 Gesetzesnovellen, 8 Verfügungen, 20 Verordnungen und 7 Entscheidungen

¹³ NIK hat angemahnt, dass in staatlichen Unternehmen die Gehälter der Unternehmensleitung um bis zu 100% steigen bei gleichzeitigen Entlassungen wegen schlechter wirtschaftlicher Situation des Unternehmens (NIK, 2000: 39)

¹⁴ Zu den Fonds zählen: Staatlicher Fonds zum Schutz der Umwelt und Wasserwirtschaft, Fonds zum Schutz der Umwelt und Wasserwirtschaft, Fonds zum Schutz landwirtschaftlicher Flächen und der Arbeitsfonds. der Staatlichen Fonds zur Rehabilitierung Behinderter Personen wurde wiederholt durch den polnischen Rechenhof angemahnt willkürlich Entscheidungen über die Finanzierung von Projekten zu treffen und unkonsequent ausstehende Beitragszahlungen einzutreiben. Er verfügte 2002 über ein Budget von 1,3 Mrd. PLN (NIK 2000: 45).

verständnis über die Art und Weise konsequenter Korruptionsbekämpfung gegeben, wodurch die AKS ein reines Regierungsprogramm bleibt und durch einem Regierungswechsel gefährdet werden kann. Es gab kein eindeutiges Signal an die Bevölkerung sowie andere Zielgruppen und Interessenten der Korruptionsbekämpfung, indem man eine sichtbare Institution unter fachlicher und renommierter Leitung schuf, die über tatsächliche Kompetenzen auf den relevanten Gebieten der Korruptionsbekämpfung verfügt.

Stattdessen wurde ein Referat im Innenministerium eingeführt, dem man Aufgaben übertrug, die es aus Gründen seiner institutionellen Stellung und personaler Ausstattung nicht effektiv wahrnehmen konnte. Auch in Polen gilt das Ressortprinzip, wonach das Innenministerium keinen Einfluss auf die ihm gleichrangigen Ministerien nehmen kann. Dies ist eine wahrscheinliche Erklärung für die vielen Verspätungen, die sich bei der Realisierung der ersten Stufe der AKS 2002 – 2004 ergaben.

Das zweite grundsätzliche Problem ist die Ausstattung des zur Koordination und Bewertung ins Leben gerufenen Referats im Innenministerium. Mit seinen sieben Mitarbeitern, ist es gerade einmal im Stande, nachzuverfolgen, wer welche Aufgaben wann erfüllt hat, vorausgesetzt die Ministerien informieren die Arbeitsgruppe zur Koordination der AKS.

Von einer fachlichen und tiefgehenden Bewertung der unternommenen Maßnahmen, konnte unter den genannten Umständen keine Rede sein¹⁵. Die AKS wurde ohne spezielle empirische Analysen und Vorarbeiten ins Leben gerufen. Dieser Schritt ist insofern nachvollziehbar, als dass es in Polen die Möglichkeit gab, auf viele bereits bestehenden Analysen polnischer Meinungsforschungsinstitute, Think Tanks, NGOs, europäischer Institutionen und internationaler Organisationen zurückzugreifen¹⁶. Die Entscheidung die AKS aus den laufenden Mitteln einzelner Ministerien zu finanzieren, ist ein Manko, welches es z. B. erschwert, Meinungsumfragen und externe Analysen in Auftrag zu geben oder sonstige Daten zu erheben. Ohne diese Dienste und Daten allerdings wird man nicht einschätzen können, welche Wirkungen die unternommenen Maßnahmen haben und ob sie wirklich der Korruptionsreduzierung dienen.

Eine Grundannahme der AKS I war mitunter die Veränderung des gesamtgesellschaftlichen Klimas in Bezug auf Korruption, sowie eine Verbesserung der polnischen Rechtskultur. Dies wurde bisher allerdings noch nicht adäquat angegangen. Man konzentrierte sich vor allem auf die Verabschiedung besserer Gesetze, sowie organisatorischer Umgestaltungen innerhalb der staatlichen Verwaltung. Es wurden zwar Schulungsmaßnahmen für insgesamt 3.000 Personen aus der öffentlichen Verwaltung durchgeführt, dies hat allerdings keinen direkten Einfluss auf das gesamtgesellschaftliche Klima. Der Aspekt der *Public Relations* wurde bisher vernachlässigt, was wiederum finanzielle Gründe haben dürfte. Eine starke öffentliche Präsenz des Programms ist aber ein sinnvolles Mittel zur Veränderung des öffentlichen Klimas. Hilfreich dabei wäre eine gut ausgebaute Internetpräsenz der AKS mit relevanten

¹⁵ So bestand im Jahr 2004 etwa die Hälfte des Ressorts aus Mitarbeitern, die neu eingestellt wurden und sich folglich erst in das Aufgabengebiet einarbeiten mussten. Zugang zum Internet war meist nur über ein analoges 56k Modem möglich, obwohl dies normalerweise nicht dem Standard in den staatlichen Ministerien entspricht.

¹⁶ Fundacja Batorega, Transparency International, Europäische Kommission, Europäischer Rat, Open House Society.

Informationen und Verweisen, nicht nur zu staatlichen Institutionen und polnischen NGO's, die gegen Korruption kämpfen. Auch auf internationale NGO's und internationale Organisationen wie GRECO, OECD, Europarat, SIGMA und die UNO sollte verwiesen werden. Aktuelle korruptionsrelevante Pressemeldungen dürfen hierbei ebenfalls nicht fehlen.

Auffällig ist, dass im Maßnahmenkatalog der I AKS hohe Korruption von Politikern und Parlamentariern nicht erwähnt wird. Besorgniserregend ist in diesem Zusammenhang die Diskrepanz der Korruptionswahrnehmung zwischen Bevölkerung und Elite. Natürlich stimmt es, dass in den meisten Verdachtsfällen von Korruption die Beteiligung hochrangiger Persönlichkeiten nicht bewiesen werden konnte. Dabei ist es gleichgültig, welche der beiden Gruppen in ihrer Einschätzung der Wahrheit näher liegt, denn für ein funktionierendes, demokratisches Repräsentationssystem ist dieses Diskrepanz zerstörerisch. Allein aus Gründen der öffentlichen Wahrnehmung wäre hier ein sehr viel stärkeres Miteinbeziehen von Politikern und Parlamentariern berechtigt. Es erscheint sogar unverzichtbar.

8. II. Stufe der Anti-Korruptionsstrategie für den Zeitraum 2005-2009

8.1. Allgemeines

Für die AKS II hat sich der Rahmen, der an ihr mitwirkenden Seiten um Spezialisten aus Großbritannien und den Niederlanden erweitert. Diese werden durch die PHARE und TRANSITION FACILITY (TFC) Projekte bei der Durchführung und Verbesserung der AKS II, mit ihrem Know-how beteiligt sein. Wichtig für die AKS II ist ebenfalls die finanzielle Unterstützung, die aus den PHARE und TFC Projekten resultiert. Die meisten Schulungen und Konferenzen im Rahmen der AKS II werden mit Hilfe der EU Unterstützungsprojekte durchgeführt.

Während der ersten Stufe der AKS wurde größerer Wert auf den Erlass von Rechtsakten gelegt, so wurden insgesamt 71 Rechtsakte erlassen. Die zweite Stufe der AKS beinhaltet auch den Erlass von 18 Rechtsakten (6 davon in Form von Verordnungen), legt aber wesentlich größeres Gewicht auf Bildungsmaßnahmen. Denn Gesetzesänderungen allein führen nicht zwangsläufig zu Verhaltensänderungen (Gontarczyk 2005). Frau Gontarczyk (bis vor kurzem noch Verantwortliche zur Koordination der AKS) feststellte.

Ich werde die AKS II unter anderen Aspekten vorstellen als die AKS I, da dies eine neu begonnene Stufe in der Antikorruptionsstrategie ist, und noch keine Quartalsberichte über deren Tätigkeit vorliegen. Statt wie bei der AKS I näher auf die Bereiche Öffentlicher Dienst, Staatliche Verwaltung und Selbstverwaltung, Rechtsprechung und Strafverfolgung, sowie das Gesundheitssystem einzugehen, wird bei der AKS II näher auf veränderte Strukturen und Mechanismen eingegangen. Zusätzlich liegt ein Augenmerk auf der Kooperation mit der Zivilgesellschaft.

Das Dokument der AKS II ist wesentlich umfangreicher und für Laien zugänglicher erstellt worden als das der AKS I. So gibt es eine klar verständliche Beschreibung, was Korruption ist und wo sie auftritt. Es wird in der Einleitung vermittelt, dass auch der Bürger ein korrupt handelnder Akteur ist, wenn er

Steuern hinterzieht und Gesetze bricht. Der einleitende Teil schafft einen Überblick über Internationales Recht und für Polen verbindliche Verträge zur Korruptionsbekämpfung, sowie eine Auflistung und Erläuterung korruptionsrelevanter geltender polnischer Gesetze und Institutionen. Weiter folgt eine Auflistung der in Polen durch Korruption am stärksten bedrohten Bereiche. Als Hauptaufgabe der II. AKS werden die Korruptionsprävention und das Schaffen einer ethischen Grundhaltung in der Gesellschaft genannt, wodurch sie resistenter gegen Korruption werden soll.

Die AKS I erweiternd, wurde hier eine neue Kategorie der Korruptionsbekämpfung auf dem Niveau der höchsten Beamten und Parlamentarier erstellt. Auch die Zuteilung einzelner Aufgaben zu Ministerien und Behörden wurde hier, im Gegensatz zur AKS I, unter optischen Gesichtspunkten wesentlich verbessert, wodurch das gesamte Dokument übersichtlicher geworden ist. Was verwundert und etwas konfus wirkt, ist die gewählte Reihenfolge der geplanten Aktivitäten. Es gibt keine klare Struktur der geplanten Maßnahmen, weder in hierarchischer oder in chronologischer noch in alphabetischer Hinsicht. So folgt beispielsweise einer Aufgabe mit dem Realisierungszeitpunkt IV. Quartal 2007, eine Aufgabe mit dem Zeitrahmen 2004-2006, gefolgt von einer dritten Aufgabe, die für das IV. Quartal 2005 vorgesehen ist (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 2005: 7-8). Zu den Ministerien und Ämtern, denen bisher die Aufgabenerfüllung übertragen worden war, ist das weiter oben erwähnte PHARE Projekt gestoßen, dem hauptsächlich Schulungsaufgaben zufallen.

8.2. Verbesserung der Strukturen

Im Rahmen der AKS II wurde zwar keine Entscheidung getroffen, welche die koordinierende und überwachende Stellung der Arbeitsgruppe im Gefüge der staatlichen Institutionen verbessern würde. Sie verfügt weiterhin über kein eignes Budget, wurde personell nicht aufwertet und verfügt weiterhin über keine nennenswerten Kompetenzen. Trotzdem wurde ihre Kapazität durch die personelle und finanzielle Beteiligung beider PHARE und TFC Projekte sowie deren Know-how verstärkt.

Eine Aufgabe des PHARE Projektes ist die Verbesserung der Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Ministerien bei der Koordination und Implementierung der AKS II. Es erscheint notwendig in den einzelnen Ministerien feste Strukturen zu schaffen, die in Zukunft als ständige Ansprechpartner zur Koordination der AKS II verfügbar sein werden. Welche Maßnahmen im Endeffekt getroffen werden, um die Koordination und Implementierung zu verbessern, ist bisher aus keinem Dokument ersichtlich. Eine weitere wichtige geplante Maßnahme ist die Erarbeitung von Indikatoren, welche Auskunft über den Realisierungsgrad der gesamten AKS geben sollen. Diese Aufgabe liegt in der Verantwortung vom Innenministerium und dem Regierungszentrum für strategische Studien. Leider ist die Erarbeitung dieser Indikatoren erst für das IV. Quartal 2006 (ebd. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 2005: 11) geplant. Ein so später Beginn der Datenerhebung bedeuten, dass man über keine Indikatoren für den Zeitraum 2002 bis 2004 verfügen wird. Hierdurch wird die Aussagekraft über die erreichten Veränderungen durch die AKS stark verzerrt.

8.3. Bekämpfung hoher Korruption (State Capture)

Die AKS II hat ihr Aufgabenprogramm um den Bereich der „höchsten Staatsmacht“¹⁷, welches die Parlamentarier, höchste Beamte und Parteipräsidenten meint, erweitert. Die Maßnahmen umfassen die Durchführung von Konferenzen über Korruption, sowie das Erstellen und Verteilen von Informationsmaterial. Folgt man der These hohe Korruption steigt in ehemaligen Transformationsländern, wenn die kleine Verwaltungskorruption sinkt¹⁸, so mögen manchen die geplanten Schritte nicht ausreichend erscheinen. Die offene Auseinandersetzung mit dem Problem der Korruption ist allerdings ein guter Ausgangspunkt für das Erkennen von Problembereichen und Mechanismen der Korruption im eigenen Tätigkeitsfeld, zumal die Parlamentarier und Parteimitglieder das Problem der Korruption wesentlich geringer einschätzen als es die eigenen Bürger (Kubiak 2004: 54-55) und die Wahrnehmung im Ausland tun. Nichts desto trotz bilden diese Maßnahmen einen großen Fortschritt und sollten unbedingt entsprechend der Öffentlichkeit vermittelt werden.

Zusätzlich werden für die im Rahmen der AKS II geplante Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption, Analysen des polnischen Rechts durchgeführt und die Ergebnisse im Rahmen von Konferenzen dargestellt. Die Institutionen der Strafverfolgung und die NGOs wurden verpflichtet jährliche Berichte über den polnischen Lobbyismus zu verfassen, sowie die Arbeiten am Gesetzesentwurf zum Lobbyismus mitzuverfolgen. Die Wahrscheinlichkeit, dass Interessengruppen unrechtmäßigen Einfluss ausüben und der Gesellschaft als Ganzes schaden, ist hoch. Dieser Gesetzesentwurf ist ein Novum für Polen¹⁹, da es bisher keine Regelungen gab, die eine geordnete und kontrollierte Einflussnahme von Partikularinteressen im Gesetzgebungs- und Ausführungsprozess ermöglichen.

8.4. Stärkung der gesellschaftlichen ethischen Grundhaltung gegenüber Korruption

Hohe ethische Ansprüche innerhalb der Bevölkerung können zu einem starken Kontrollmechanismus außerhalb staatlicher Institutionen entwickelt werden. In der AKS II wird der Schaffung hoher ethischer Standards innerhalb der Bevölkerung besondere Bedeutung zugemessen. Dies wird als eines von deren Hauptzielen angeführt (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 2005: 6). An die Bevölkerung gerichtete Bildungsmaßnahmen können Veränderungen in der Grundhaltung bewirken, indem die Bürger vom politischen System und vom Verwaltungssystem öffentliche Leistungen und öffentlichen Nutzen erwarten, anstatt persönlicher Privilegien. Solche Bildungskampagnen können den Personenkreis für potentielle korrupte Transaktionen auf der Nachfrage- und Angebotsseite reduzieren (vgl. Rose-Ackerman 2001: 250). Eine stärkere ethische Grundhaltung erhöht somit auf Angebots- und auf Nachfrageseite das Risiko korrupt zu handeln.

¹⁷ Kategorie in AKS II

¹⁸ Diese These wurde vom TI Regionaldirektor für Osteuropa geäußert (Konferenz 2005).

¹⁹ Es gibt in der EU bisher kein Land das den Lobbyismus gesetzlich regelt.

Insgesamt enthält die AKS II 27 Vorhaben, die unter das Allgemeinziel „Gesellschaftliche Toleranzreduzierung von Korruption durch bessere Wahrnehmung, sowie durch Einführung von Verhaltensgrundsätzen“ (ebd.) fallen.

Von diesen 27 Maßnahmen können auf den ersten Blick 20 Maßnahmen als wirkungslos für die Wahrnehmung der Korruption innerhalb der Gesellschaft, also auf der Angebotsseite, bewertet werden, da es sich hierbei hauptsächlich um die Einführung von Verhaltenskodices, sowie um Fortbildungsmaßnahmen und Konferenzen für Beamte, Angestellte und neuerdings auch Parlamentarier handelt. Die anderen sieben Maßnahmen haben zwar einen Bezug auf die Information der Gesellschaft, ihre Wirksamkeit auf deren Toleranzreduzierung für Korruption ist aber ungewiss. So wird z. B. das Durchführen von Meinungsumfragen zur Korruptionswahrnehmung angeführt (ebd.: 11), um das Bewusstsein über die Existenz der Korruption in Polen anzuheben. Dies ist keine notwendige Aufgabe, da fast alle befragten Polen (97 %) Korruption, wie weiter oben beschrieben, bereits als ernstes bis sehr ernstes Problem einschätzen. Es gibt hierfür also keinen wirklichen Handlungsbedarf.

Das Gesundheitsministerium hatte für das erste Quartal Unterlagen über die Korruption im Gesundheitswesen zu erarbeiten und zu verbreiten (ebd.: 16). Es ist nicht erwähnt für wen diese Informationen bestimmt sind. Sollen diese an Ärzte, Patienten oder Beamte des Gesundheitsministeriums verteilt werden?

Die verbleibenden Aufgaben fallen dem Bildungs- und Sportministerium zu. Es soll regionale Schulungen für Lehrer durchführen und Schulungsmaterialien zum Thema erarbeiten und veröffentlichen. Zusätzlich sollen Seminare zur Antikorruption für Hochschullehrer angeboten werden. Auf den Webseiten des Bildungsministeriums soll eine ständige Internetpräsenz zum Thema geführt werden (ebd.: 22), allerdings ist diese bisher nicht vorhanden. Da es keinen konkreten Zeitrahmen hierfür gibt, ist ungewiss, ob das Projekt bereits verspätet ist oder später eingeführt werden soll. Die Notiz „ständige Aufgabe“ lässt jedoch vermuten, dass diese Präsenz bereits vorhanden sein sollte.

Unter Bildungs- und Kommunikationsmaßnahmen (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 2005: 23) ist die Rede von einer offenen Ausschreibung für NGOs, denen die Aufgabe zur Durchführung einer gesellschaftlichen Informationskampagne zur Korruptionsbekämpfung übertragen werden soll. Unverständlich ist hier, dass als allgemeines Ziel die Kategorie „Schaffen von übersichtlichen und bürgerfreundlichen Strukturen in der öffentlichen Verwaltung...“ genannt wird, obwohl die ebenfalls vorhandene Kategorie „Gesellschaftliche Toleranzreduzierung von Korruption durch bessere Wahrnehmung, sowie durch Einführung von Verhaltensgrundsätzen“ wesentlich besser zu dieser Maßnahme passen würde. Auf Anfrage bei den für Polen relevanten Antikorruptions-NGOs Fundacja Batorego und Transparency International Polska, wurde, von beiden Geschäftsführern, mit Erstaunen geantwortet²⁰, dass man dort nichts über eine anstehende Ausschreibung wisse.

Die Gründe hierfür sind symptomatisch für die schwache Struktur der AKS. Dadurch, dass es ein Regierungsprogramm ist, welches in der Verantwortung von Regierunganhängern und nicht von unpoli-

²⁰ Emailauskunft vom 21.06.05 mit Grazyna Kopinska, Leiterin Fundacja Batorego Program Przeciw Korupcji, sowie mit Julia Pitera Geschäftsführerin Transpareny Polska.

tischen Beamten durchgeführt wird, besteht bei einem Regierungswechsel die Gefahr, dass es zu einem Stillstand der AKS II kommen könnte. Da momentan die heiße Phase der Wahlen durchlaufen wird, ist dies meiner Meinung nach ein Grund für den gegenwärtigen Stillstand.

Die Kommunikationsbereitschaft während der Entwurfsphase der AKS II wird von der Fundacja Batorego als besser bezeichnet. So wurden im vornherein Entwürfe der AKS II an etwa 40 NGOs zur Bewertung versandt. Eine hat auf die Schreiben des Innenministeriums geantwortet und ihre Bewertung abgegeben. Die anderen 39 haben gar nicht reagiert. Im Gespräch mit Transparency International Polska, die sich dem Kampf gegen Korruption widmet wurde offen gesagt, dass man sich nicht an der Strategie der Regierung beteiligen wolle, da die eigenen vorgebrachten Vorschläge, sowieso nicht berücksichtigt werden, die Regierung aber trotzdem den guten Namen der NGO zur Rechtfertigung für ihre Strategie nutzen werde. Dieses hier evident werdende starke Misstrauen zwischen öffentlichem Sektor und Zivilgesellschaft, scheint ein Problem zu sein, dass eine effektive AKS II in ihren Erfolgen beschränken könnte.

9. Zusammenfassung

9.1. Korruption in Polen

Korruption in Polen ist ein Problem. Es wird nicht nur im Ausland als solches wahrgenommen, sondern ebenfalls innerhalb des Landes durch die Bevölkerung. Leider ist das Thema Korruption stark politisiert, wodurch ein rationaler und sachlicher Umgang erschwert wird. Die Wahrnehmung der Korruption hat sich in den letzten Jahren verstärkt. Dies geht unzweifelhaft aus dem CPI von Transparency International und unterschiedlichen nationalen Umfragen hervor. Die Polen glauben in einem von Korruption stark betroffenen Land zu leben, wobei dieses Gefühl seit Anfang der Transformationsphase kontinuierlich zunimmt und derzeit einen Spitzenwert von 93 % erreicht. Die Menschen verweisen hierbei auf Politiker und hohe Beamte als die am meisten durch Korruption betroffenen.

Anzumerken ist, dass diese Daten keineswegs realistisch sein können, da nur wenige Bürger mit hohen Politikern und Beamten in Kontakt kommen. Ihre Meinung stammt folglich nicht aus eigenen Erfahrungen, sondern ist eher mit der sehr aktiven und kritischen polnischen Presse und der generell schlechten wirtschaftlichen Situation, sowie der daraus resultierenden Unzufriedenheit zu begründen. Obwohl es nur wenige Fälle öffentlich gewordener und gerichtlich nachgewiesener großer politischer Korruption gab, so kann anhand der aufgeführten Daten in Bezug auf die Besetzung von wichtigen Regierungs- und Wirtschaftsposten geschlussfolgert werden, dass der weit verbreitete Nepotismus und Klientelismus zwangsläufig zu schlecht funktionierenden Kontrollmechanismen und zu geringerer Qualität auf den höchsten Ebenen des Staates führt. Dort Korruption zu vermuten scheint nicht abwegig, ist es aus weiter oben genannten Gründen doch sehr schwierig solche Korruption nachzuweisen.

Die Polen bewerten korrupte Transaktionen durch Angehörige der politischen Klasse und der Verwaltung sehr streng und zeigen hierfür eine geringe Toleranz. Das seit Generationen übermittelte Miss-

trauen gegen den Staat führt zu einer Zweiteilung der Gesellschaft und damit auch der angewandten und respektierten Normen und Gesetze. Der Staat als Ganzes wird nicht respektiert, sondern aus der privaten Perspektive heraus bewertet. Dies begründet das Umgehen oder Brechen von Gesetzen, notwendigerweise auch durch Bestechung und Schmiergeldzahlungen. Knapp die Hälfte aller an korrupten Transaktionen beteiligten Bürger begründet ihre Tat pragmatisch. Die andere Hälfte begründet dies als einzige Möglichkeit ihr Anliegen zu erreichen. In beiden Fällen wird der Staat den eigenen Interessen untergeordnet. Einmal auf der „Angebots-,“ und einmal auf der „Nachfrageseite“.

Erstaunlich ist, dass einige MOE-Länder in der eigenen und internationalen Korruptionswahrnehmung wesentlich besser abschneiden als Polen, die nachweisbare tatsächliche Korruption dort aber wesentlich höher als in Polen ist. Dieses Phänomen ist bisher nicht erklärbar und stellt die dramatischen Behauptungen internationaler Organisationen wie der EU, TI und GRECO zum großen Ausmaß und den fatalen Folgen der polnischen Korruption, wenn nicht in Frage, dann wenigstens in ein kritischeres Licht.

Es gibt in Polen viele strukturelle Korruption fördernde Elemente, die mit der kurzen und intensiven Transformationsphase des Landes begründet werden können. Häufig fehlende technische Ausstattung und Datenbankvernetzung führen zu Unübersichtlichkeit, langen Wartezeiten und schlechtem Informationszugang. Eine lückenhafte Gesetzgebung und schlechte Arbeitsorganisation sind ein weiterer Teil der Begründung für häufiges Auftreten von Korruption. Wo die Organisationsstrukturen moderne Elemente wie die Offenlegung von Konflikten, die Arbeitsteilung, das Vier-Augen-Prinzip u. a. enthalten so werden diese häufig nicht eingehalten, da es keine ausreichenden Durchsetzungs- und Kontrollmechanismen in den Gesetzen, Behörden und Ämtern gibt.

Im Gesundheitswesen kommt es nachweislich am häufigsten zu Korruption, da die Nachfrage nach medizinischen Dienstleistungen viel höher ist als das Angebot. In diesem Bereich ist feststellbar, dass es besonders die Bürger sind, welche von sich aus „Geschenke“ und Gelder zahlen. Hierbei fühlen sie sich keineswegs in der Rolle der Korruptierenden.

In der Öffentlichen Verwaltung gibt es große Schwierigkeiten ein professionelles unpolitisches und stabiles Berufsbeamtentum zu schaffen. Zu politisiert sind die Einstellungsverfahren für die höheren Posten. Die Besetzung der niedrigeren Stellen verläuft ebenfalls eher ungerecht, da Nepotismus eine Auswahl nach Qualitätskriterien verhindert. Besonders auf Ebene der Selbstverwaltung gibt es bisher keine ausreichenden Regelungen in Bezug auf den Öffentlichen Dienst.

Das Justizwesen gilt nicht als unabhängig, da der Justizminister gleichzeitig die Rolle des Generalstaatsanwalts innehat. Zudem greifen die Bürger selten auf Gerichte zur Klärung eines unklaren Sachverhalts zurück. Das Wissen über eigene Rechte und die Möglichkeiten diese einzufordern ist in der Bevölkerung nur gering vorhanden. Informationen hierüber sind in den Gerichten für Bürger kaum zugänglich. Hierdurch verringert sich die Kontrolle der Verwaltung durch die Zivilgesellschaft.

Trotz intensiv geführter Privatisierung gibt es weiterhin viele Betriebe, die sich entweder direkt oder indirekt in staatlicher Hand befinden. Die Besetzung von Posten in ihren Aufsichtsräten ist in großem

Maße abhängig von den politischen Verhältnissen. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den staatlichen Agenturen und Fonds, deren Ausgaben sich in der Summe auf 41 % und Einnahmen auf 30 % des polnischen Haushalts belaufen. Problematisch ist die Tatsache der fehlenden parlamentarischen Kontrolle über die Haushalte der Fonds und Agenturen. Einerseits schafft man durch solche Organisationsformen größere Freiheit, die nicht den Zwängen des Budgets unterworfen ist und eine größere Flexibilität bietet, andererseits sind die Gefahren eines unsachgemäßen Umgangs mit staatlichen Mitteln hier besonders groß.

9.2. Antikorruptionsstrategie

Angesichts des bevorstehenden EU-Beitritts Polens und der wiederholten Kritik an den zu geringen Maßnahmen der Regierung gegen Korruption wurde am 17. September 2002 die polnische Antikorruptionsstrategie ins Leben gerufen. Sie soll durch umfassende und lang anhaltende Maßnahmen helfen, Korruption aufzudecken und zu verhindern und dabei alle relevanten Akteure von Politikern, Ministerien, Ämtern über Bürger und NGOs beteiligen. Hierdurch sollen nicht nur die gesetzlichen Strukturen und das Verhalten der staatlichen Angestellten verbessert werden, sondern ebenfalls die Rechtskultur der Bevölkerung und deren Bewusstsein in Bezug auf Korruption verändert werden.

Es war nicht gewollt, eine starke Institution im Sinne der „hard implementation“ zur Korruptionsbekämpfung zu schaffen. Stattdessen entschied man sich für die „soft implementation“. Gerade dabei ist es allerdings notwendig, die bestehenden repressiven Strukturen zu stärken. Dies hat bisher nur in unbefriedigender Weise stattgefunden.

Eine interministerielle Arbeitsgruppe erarbeitete durch Korruption gefährdete Problembereiche und gab Lösungsvorschläge mit Zeitvorgaben, die anschließend durch Ministerratsbeschluss den Status eines Regierungsprogramms, zunächst bis Ende 2004, erhielten. Das Gros der Maßnahmen betraf die Verbesserung und Änderung von Gesetzen, die durch Maßnahmen der Korruptionsprävention in den Ministerien und Behörden ergänzt wurde. Insgesamt wurden weit über hundert einzelne Maßnahmen durchgeführt. So wurden u. a. Kodices für spezielle Berufsgruppen eingeführt, Schulungen durchgeführt und Verbesserungen bei der Einstellung von Personal vorgenommen. Leider wurde die interministerielle Arbeitsgruppe aufgelöst, so dass die Arbeit an der AKS von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen werden kann. Entgegen den Ankündigungen gab es in der ersten Phase der AKS kaum Maßnahmen, welche auf die Angebotsseite der Korruption zielten. Auf Anfragen bei relevanten Antikorruptions-NGOs war zu erfahren, dass diese am Entstehungsprozess der AKS gar nicht beteiligt wurden. Zusätzlich ist die Beteiligung der Zivilgesellschaft zu gering. Ohne Öffentlichkeitsarbeit jedoch können die Kosten und Nachteile der Korruption nicht vermittelt werden. Die Verbesserung dieser Komponente könnte die AKS wesentlich verstärken, da die Gesellschaft stark ausgeprägt religiöse Werte und eine sehr kritische Einstellung gegenüber dem Staat hat. Diese würden dabei helfen, mehr Aufrichtigkeit von Beamten und Politikern einzufordern.

Auch die angekündigte Transparenz in der Realisierungsphase der AKS war anfangs nicht gegeben. Quartalsberichte über den Fortschritt der AKS wurden lediglich auf Englisch für die Europäische Kommission verfasst. Dies besserte sich jedoch im weiteren Verlauf.

Neuerungen für den Öffentlichen Dienst waren die Erarbeitung eines Gesetzes über die Angestellten der Selbstverwaltung sowie eine Verbesserung des Gesetzes zum öffentlichen Dienst auf der Zentral-ebene. Dies soll helfen, eine weitere Politisierung auf höchster Verwaltungsebene zu verhindern, sowie das Neueinstellungsverfahren transparenter zu gestalten. Es gab indes keine Maßnahmen zur besseren Finanzkontrolle der staatlichen Fonds oder Agenturen. Im Justizwesen verbesserte man das Strafgesetz erheblich und passte es den internationalen Standards an. Das Problem der politisierten Staatsanwaltschaft wurde jedoch nicht angegangen. In der Strategie gibt es keine Maßnahmen, die einen Schutz für *Whistleblower* bieten würden.

Ein Makel bei der Durchführung der AKS ist deren Koordination und Finanzierung. Die Arbeitsgruppe zur Überwachung der AKS ist im Innenministerium angesiedelt und verfügt über keine Weisungsrechte. Zusätzlich erschwerend wirkt sich aus, dass in den Ministerien bis Mitte 2005 keine entsprechenden Instanzen als Ansprechpartner geschaffen wurden. Auch die Finanzierung der AKS ist nicht abgesichert, wie eigentlich aus dem ursprünglichen Regierungsdokument zur Bekämpfung der Kriminalität „Bezpieczna Polska“ hervorging. Stattdessen müssen sämtliche Maßnahmen aus den laufenden Haushalten der Ministerien und Behörde abgedeckt werden.

Die gegenwärtige zweite Stufe der AKS wurde dieses Jahr beschlossen und läuft bis zum Jahr 2009, wodurch ihre Längerfristigkeit zunächst gesichert ist. Obwohl in dieser zweiten Stufe weiterhin Gesetzesänderungen geplant sind, so verschiebt sich der Fokus in diesen Jahren auf die verstärkte Durchführung von Bildungsmaßnahmen. Diese werden nicht nur innerhalb der Verwaltung, sondern auch für Parlamentarier und Parteifunktionäre organisiert. Die Einbeziehung von Parlamentariern ist ein wichtiger Schritt, auch wenn die geplanten Tätigkeiten, abgesehen vom neu einzuführenden Gesetz über Lobbyismus, wenig spektakulär sind. Sie verhelfen zum offenen Diskurs über das Problem der Korruption auf der höchsten staatlichen Ebene. Dies erscheint umso wichtiger, als dass die Vermutung geäußert wird, Korruption verschiebe mit fortschreitender Transformation ihren Schwerpunkt von der niederen auf die höchste Ebene.

Obwohl wesentliche Verbesserungen in der Umsetzung der AKS II geplant sind, z. B. die Erarbeitung von Indikatoren und die Verbesserung der Kommunikation zwischen den Ministerien, entsteht, durch die schlechte finanzielle und institutionelle Absicherung der Eindruck, die AKS habe nicht die volle Unterstützung der Politik, sondern sei eine Mischung aus guten Absichten und repräsentativem Pflichtprogramm.

10. Literaturverzeichnis

- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego: Korupcja w Polsce – Próba Analizy Zjawiska.
http://www.abw.gov.pl/Raporty/R_Korupcja.htm (17.03.05)
- Brunetko, Krzysztof: Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa
http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciwiw-korupcji/publikacje/sluzba_cywilna.pdf
- Centrum Badania Opinii Publicznej (2003): BS/37/2003 - Polacy o Korupcji, Lobbingu i „Kupowaniu Ustaw” – Komunikat z Badań. http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2003/K_037_03.PDF (18.04.05)
- Delhey, Jan (2002): Korruption in den Bewerberländern zur Europäischen Union – Institutionenqualität und Korruption in vergleichender Perspektive. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
<http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2002/iii02-401.pdf> (7.08.2004)
- Dyrektor Generalny MSWiA (2003): Decyzja Nr. 36, 29.09.2003.
- EU Commission (1998): 1998 Regular Report on Poland's Progress Towards Accession.
http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_98/pdf/en/poland_en.pdf
- EU Commission (1999): 1999 Regular Report on Poland's Progress Towards Accession.
http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/pdf/en/poland_en.pdf
- EU Commission (2000): 2000 Regular Report on Poland's Progress Towards Accession.
http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/pdf/en/pl_en.pdf
- EU Commission (2001): 2001 Regular Report on Poland's Progress Towards Accession.
http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/pl_en.pdf
- Fundacja Batorego (2003): Ocena Realizacji I Etapu Rządowej Strategii Antykorupcyjnej.
http://www.batory.org.pl/korupcja/ocena_1.htm (30.04.05)
- Fundacja Batorego (2004a): Ocena Realizacji II Etapu Rządowej Strategii Antykorupcyjnej
http://www.batory.org.pl/korupcja/ocena_2.htm
- Fundacja Batorego (2004b): Ocena Realizacji III Etapu Rządowej Strategii Antykorupcyjnej.
http://www.batory.org.pl/korupcja/ocena_3.htm (17.05.05)
- Gajeski, Jarosław (2003): To jest Pralnia. Rzeczpospolita, 29.12.03, Nr. 301.
http://www.rzeczpospolita.pl/gazeta/wydanie_031229/kraj/kraj_a_3.html (3.04.05)
- Gesetzesnovelle: Projekt Nowelizacji Ustawy o Służbie Cywilnej oraz niektórych innych Ustaw 17.09.2004.
http://www.usc.gov.pl/apps/a/tekst.jsp?place=usc_tekst&news_id=1410&news_cat_id=62 (21.06.05)
- Gontarczyk, Jolanta (2005): Co zmieniło się w prawie antykorupcyjnym w okresie pomiędzy rokiem 1999 a 2005. In Konferenz: Korupcja I jej przeciwdziałanie. Co się zmieniła w ciągu ostatnich 5 lat (Korruption und ihre Bekämpfung. Was hat sich in den letzten 5 Jahren verändert?) Fundacja Batorego, Warschau, 21.01 - 22.01.05.
<http://www.batory.org.pl/korupcja/sesja2.htm> (10.06.05)
- Klitgaard, R / Maclean-Abaroa, R./ Lindsey Parris, H (2000): Corrupt Cities – A practical guide to cure and prevention, World Bank Institute, Washington DC, USA.
- Kochanowski, Janusz: Co jest najpilniejszego do zrobienia w sprawie ograniczenia korupcji. . In Konferenz: Korupcja I jej przeciwdziałanie. Co się zmieniła w ciągu ostatnich 5 lat (Korruption und ihre Bekämpfung. Was hat sich in den letzten 5 Jahren verändert?) Fundacja Batorego, Warschau, 21.01 - 22.01.05. <http://www.batory.org.pl/korupcja/zapr.htm> (10.06.05)
- Konferenz: Korupcja I jej przeciwdziałanie. Co się zmieniła w ciągu ostatnich 5 lat (Korruption und ihre Bekämpfung. Was hat sich in den letzten 5 Jahren verändert?) Fundacja Batorego, Warschau, 21.01 - 22.01.05.
<http://www.batory.org.pl/korupcja/zapr.htm> (10.06.05)
- Krzysztof Burnetko (2003). Radny może, radny bierze. Tygodnik Powszechny, nr 8 (2798), 23.02.2003
- Kubiak, Anna (2001a): Korupcja w Doświadczeniu Codziennym – Raport z Badań. Fundacja Batorego, Warszawa.

- <http://www.batory.org.pl/korupcja/pub.htm>
- Kubiak, Anna (2004): *Opinia Publiczna i Posłowie o Korupcji – Raport z Badań*. Fundacja Batorego, Warszawa. http://www.batory.org.pl/doc/opinia_korup.pdf
- Kurczewski, Jacek (2000): *Korupcja A Prawo Do Dobrego Rządu*. In Kurczewski, Jacek (Hrsg.): *Korupcja W Życiu Społecznym*, Warszawa, S. 9-39.
- Majewski, Michał (2003): *Sojusz Lewicy Hazardem*. Rzeczpospolita. Rzeczpospolita, 3.12.03, Nr. 281.
- http://www.rzeczpospolita.pl/gazeta/wydanie_031203/kraj/kraj_a_2.html
- Majewski, Michał (2003a): *List Ujawniony*. Rzeczpospolita, 4.12.03, Nr. 282.
- http://www.rzeczpospolita.pl/gazeta/wydanie_031204/kraj/kraj_a_1.html
- Majewski, Michał (2003b): *Niech Opowie Leszek Miller*. Rzeczpospolita, 30.12.03, Nr. 302.
- http://www.rzeczpospolita.pl/gazeta/wydanie_031230/kraj/kraj_a_2.html
- Marschall, Miklos (2005): *Jak problem zagrożenia korupcją w Polsce był postrzegany przez międzynarodowe organizacje w 1999 i obecnie*. In *Konferenz: Korupcja I jej przeciwdziałanie. Co się zmieniła w ciągu ostatnich 5 lat (Korruption und ihre Bekämpfung. Was hat sich in den letzten 5 Jahren verändert?)* Fundacja Batorego, Warschau, 21.01 - 22.01.05
- <http://www.batory.org.pl/korupcja/zapr.htm> (10.06.05)
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (2002): *Rzeczpospolita Polska Rada Ministrów - Strategia Antykorupcyjna – Program zwalczania korupcji przyjęty na posiedzeniu w dniu 17 września 2002 roku*.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (2003): *Report on the Implementation of the Corruption Fighting Programme – Anti-Corruption Strategy*.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (2004): *Sprawozdanie Podsumowujące Realizację I Etapu Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna*, Warszawa.
- http://www.mswia.gov.pl/pdf/sprawozdanie_1etap_strategia_antykorupcyjna.pdf (30.01.04)
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (2004a): *III Sprawozdanie Z Realizacji Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna*.
- http://www.mswia.gov.pl/pdf/sprawozdanie_strategia_antykorupcyjna.pdf (30.06.05)
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (2005): *Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna II Etap Wdrażania 2005-2009*, Warszawa.
- http://www.mswia.gov.pl/pdf/strategia_antykorupcyjna_2etap_projekt.pdf (2.06.05)
- NIK Najwyższa Izba Kontroli, Departament Strategii Kontrolnej (2000): *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, Warszawa.
- Internet: http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki_kontroli_wstep/inform2001/2001136
- Nowak, Celina: *Dostosowanie prawa polskiego do instrumentów międzynarodowych dotyczących korupcji. Program Przeciw Korupcji – Fundacja Batorego*, Warszawa, 2004
- http://www.batory.org.pl/doc/kor_instr.pdf
- OECD (2000a): *Trust in Government – Ethics Measures in OECD Countries*. OECD Publications, Paris.
- <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?sf1=identifiers&st1=422000061P1>
- OECD (2000b): *No Longer Business as Usual – Fighting Bribery and Corruption*. OECD Publications, Paris.
- <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?sf1=identifiers&st1=212000041P1>
- Pope, Jeremy (2000): *Rzetelność życia publicznego – podręcznik procedur antykorupcyjnych*. Transparency International – Polska, Warszawa.
- Rada Ministrów (2002): *Bezpieczna Polska Program Poprawy Bezpieczeństwa Obywateli*, Warszawa.
- Internet: <http://www.mswia.gov.pl/pdf/program%5Fbezpieczna%5Fpolska.doc> (6.04.05).
- RCSS Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (2003): *Korupcja W Polsce Na Tle Państw Europejskich*, Warszawa (zur Verfügung gestellt durch Fundacja Batorego).
- Rose-Ackerman, Susan (2001): *Korupcja i Rządy*, Fundacja im. Stefana Batorego i Wydawnictwo Sic!, Warszawa.
- Sejm Rzeczypospolitej Polski (2003): *II Sprawozdanie z Realizacji Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna: Stan Prac – Lipiec 2003 r.* Druk 1820, Warszawa.
- Sosnierz, Andrzej (2004): *Spijanie RUMu*. In: *Sluzba Zdrowia* Nr. 17-20 (3317-3320) vom 4-15.03.04, S. 5.

Internet: <http://www.sluzbazdrowia.com.pl/html/more3317.php> (16.06.05)
Środa, Magdalena (2001): Wstęp do wydania polskiego. In: Rose-Ackerman, Susan: Korupcja i Rządy, Fundacja im. Stefana Batorego i Wydawnictwo Sic!, Warszawa, S. 8-24.
Transparency International Polska (2003): Mapa Korupcji w Polsce.
<http://www.transparency.pl/wlasna/index.php?strona=mapakorupcji2&e=publikacje&f=publikacjetipolska>
Verheijen, Tony and Tomasz Anusiewicz (2002): Fighting Corruption in Post-Communist States - Lessons from Practice. United Nations Development Programme (UNDP).
Internet: http://admin.corisweb.org/files/UNDP2002Fighting_C1045159637.pdf (18.04.05)
World Bank (1999): Corruption in Poland – Review of Priority Areas and Proposals for Action. The World Bank Warsaw Office.
World Bank (2000): Anticorruption in Transition – A Contribution to the Policy Debate. Washington D. C.
<http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/General/D74DB51B2D46615D8525695B00678C93?OpenDocument> (1.02.05)

Weitere relevante Literatur und Dokumente

Antikorruptions ABC http://www.transparency.de/ABC_der_Korruptionsbekaempfung.514.0.html (3.04.05)
Butkiewicz, Tomasz (2005): Agentka SB W MSWIA. Wprost, 3.04.05, S. 7.
Centrum Badania Opinii Publicznej (2004): BS/3/2004 – Sejm, Senat i Prezydent w Opiniach Społeczeństwa – Komunikat z Badań. http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2004/K_003_04.PDF (18.04.05)
Centrum Badania Opinii Publicznej (2004): BS/97/2004 – Postrzeganie Korupcji w Polsce – Komunikat z Badań. http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2004/K_097_04.PDF (18.04.05)
Civil Law Convention on Corruption (1999). Europarat, Strassburg.
<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm> (23.03.05)
Eigen, Peter (2003): Das Netz der Korruption – wie eine weltweite Bewegung gegen Bestechung kämpft. Campus Verlag, Frankfurt am Main.
EU Commission (2003): Comprehensive monitoring report on Poland's preparations for membership.
http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_pl_final.pdf
Filipowicz, Witold (2004): Sluzba Cywilna III RP – Zapomniany Obszar. Fundacja Batorego, Warszawa.
<http://www.batory.org.pl/doc/filipowicz.pdf>
Frieske, W. Kazimierz (2002): Moralność Ładu Instytucjonalnego Polskiego Społeczeństwa. In Włodek, Renata (Hrsg.): Kondycja Moralna Społeczeństwa Polskiego, Polska Akademia Nauk, Kraków, S. 103-117.
Gesetzesentwurf: Projekt Ustawy o Dzialalnosci Lobbyingowej.
http://ks.sejm.gov.pl/proc4/projekty/2188_p.htm (21.06.05)
Holmes, Leslie: Corruption, Weak States and Economic Rationalism in Central and Eastern Europe. In: The 9th International Anti-Corruption Conference - Global Integrity: 2000 and Beyond - Developing Anti-Corruption Strategies in a Changing World., Durban, 10.10-15.10.99
http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day1/ws2/dnld/d1ws2_lholmes.pdf
Kojder, Andrzej (2002): Korupcja i Poczucie Moralne Polaków. In Włodek, Renata (Hrsg.): Kondycja Moralna Społeczeństwa Polskiego, Polska Akademia Nauk, Kraków, S. 233-253.
http://www.transparency.de/uploads/media/DOK514_ABC_2004.pdf (5.04.05)
Jasiecki, Krzysztof: Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce. Państwowy Instytut Nauk. <http://www.batory.org.pl/korupcja/pub.htm> (19.05.2005)
Kregar, Josip (1994): Corruption & Democracy – Political Institutions, Processes and Corruption in Transition States in East-Central Europe and in the former Soviet Union. Institute for Constitutional and Legislative Policy, Budapest.
Kubiak, Anna (2001): Korupcja w Doświadczeniu Codziennym - Raport z Badań, Instytut Spraw Publicznych / Fundacja Batorego – Program przeciw korupcji, Warszawa.

- <http://www.batory.org.pl/korupcja/pub.htm> 13.10.2004
- Kubiak, Anna (2001): Pacjenci i Lekarze o Korupcji w Publicznej Służbie Zdrowia – Raport z Badań. Fundacja Batorego, Warszawa. <http://www.batory.org.pl/korupcja/pub.htm>
- Kubiak, Anna (2005): Postrzeganie korupcji przez opinię publiczną w 1999 i obecnie. In: Konferencja Korupcja I jej przeciwdziałanie. Co się zmieniła w ciągu ostatnich 5 lat (Korruption und ihre Bekämpfung. Was hat sich in den letzten 5 Jahren verändert?) Fundacja Batorego, Warszawa, 21.01 - 22.01.05
- <http://www.batory.org.pl/korupcja/zapr.htm> (10.06.05)
- Kudrycka, Barbara (Hrsg.) (2004): Combating Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries. Open Society Institute, Budapest.
- Miszalska, Anita (2002): Moralność A Demokracja – Uwagi O Stylu Moralnym Współczesnego Społeczeństwa Polskiego. In: Włodek, Renata (Hrsg.): Kondycja Moralna Społeczeństwa Polskiego, Polska Akademia Nauk, Kraków, S. 163-187.
- Open Society Institute (2002): Corruption and Anti-Corruption Policy in Poland- Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy.
http://www.eumap.org/reports/2002/corruption/international/sections/poland/2002_c_poland.pdf (16.06.05)
- Sztompa, Piotr (2002): Integracja Europejska Jako Szansa Kulturowa. O Moralności, Tożsamości i Zaufaniu. In: Włodek, Renata (Hrsg.): Kondycja Moralna Społeczeństwa Polskiego, Polska Akademia Nauk, Kraków, S. 505-515.
- Transparency International (2004): Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2004, Berlin.
http://www.transparency.org/surveys/barometer/dnld/barometer_report_8_12_2004.pdf (19.06.05)
- Wailewski, Jacek (2002): Moralność Elit Politycznych. In: Włodek, Renata (Hrsg.): Kondycja Moralna Społeczeństwa Polskiego, Polska Akademia Nauk, Kraków, S. 187-209.
- World Bank (2000a): Combating Corruption: Poland's Anticorruption Strategies and International Lessons of Experience. The World Bank Warsaw Office.