

SCHUTZ VON „WHISTLEBLOWERS“ UND INFORMANTEN IN BULGARIEN

Korruption und „whistleblowing“ in Bulgarien

Korruption wird oft als eines von Bulgariens ernsthaftesten Problemen beschrieben. Wir haben viele Anekdoten - und Spitznamen - und Gerüchte über Korruption und korrupte Beamte. Regelmäßig durchgeführte Umfragen zeigen Trends - und alle diese Trends sind positiv. Es gibt einen sichtbaren Rückgang bei der Korruption im unbedeutenderen administrativen Bereich. Aber die Menschen, die Medien, und die Gesellschaft sind nicht zufrieden. In der Tat scheinen sie mehr und mehr ungeduldig auf Verbesserungen im Kampf gegen Korruption auf der höchsten Ebene zu warten.

Es ist nicht einfach nur ein Problem der Wahrnehmung - Korruption, korrupte Praktiken und korrupte Beamte und Unternehmer sind die Realität. Deshalb ist es notwendig, „whistleblowing“ zu fördern und sicherzustellen, dass es genügend Informationen für die Entscheidungsträger gibt, wenn es um Korruption und korrupte Beamte in Organisationen geht. Das Problem ist, dass die Beweise für deren Existenz in der Realität oft nicht überzeugend genug sind - und deshalb nicht zu Disziplinar- oder strafrechtlichen Sanktionen führen.

Warum gibt es so wenige harte Fakten über spezifische Korruptionsfälle in Bulgarien?

Eine der möglichen Antworten lautet: weil es keine „whistleblowers“ gibt. Es ist eine mögliche Antwort und tatsächlich eine der richtigen Antworten, aber wahrscheinlich nicht *die* Antwort.

Ich glaube, dass die Existenz - und der Schutz - von „whistleblowers“ zweifellos von äußerster Wichtigkeit ist. Sie liefern uns wertvolle Hinweise. Die Hauptaufgabe von Anti-Korruptionspolitik ist es jedoch, Korruption zu verringern, nicht, „whistleblowing“ zu fördern - und manchmal laufen wir Gefahr, diese Tatsache zu übersehen. Deshalb stehen wir heute vor zwei ungeklärten Streitpunkten: Der erste ist die Entscheidung, ob mehr „whistleblowers“ weniger Korruption bedeuten. Der zweite lautet - wenn nicht, was brauchen wir zusätzlich zur Absicherung des Schutzes für „whistleblowers“ außerdem?

Die Bedeutung der offenen Kommunikationskanäle

Wir alle begreifen die Wichtigkeit der Absicherung von Kanälen, die einen freien Austausch von Informationen innerhalb der Organisationen ermöglichen (natürlich denken wir dabei in erster Linie an den öffentlichen Sektor, aber Privatunternehmen haben ganz ähnliche Bedürfnisse). Einige dieser Kanäle sind

- a. „Whistleblowers“
- b. Hotlines
- c. Postfächer
- d. E-Mail
- e. Kundenzufriedenheitsumfragen (einschließlich Fragebögen)

Informationen sind überlebenswichtig. Verzögerung, Verzerrung, vom Mangel an Informationen gar nicht zu sprechen, führen zu Entscheidungen, die, vorsichtig ausgedrückt, mit der Realität nicht mehr viel zu tun haben. Um sicherzugehen, dass wir über hinreichende Informationen verfügen, müssen wir diese allerdings von irgendwo herbekommen. Einige unserer Quellen sind die Beamten, die für die Organisationen arbeiten. Einige unserer Quellen sind die Kunden der Organisationen - die Bürger und die Unternehmer, denen wir dienen. Und manchmal sind es natürlich - seltener zwar, nichtsdestotrotz nicht zu vernachlässigende - andere Leute, die vielleicht nicht direkt mit unserer Organisation in Verbindung stehen, aber aus irgendwelchen (eigenen) Gründen Informationen vermitteln wollen, in deren Besitz sie gekommen sind.

„Whistleblowers“ oder „whistleblowing“?

Das Dilemma erscheint vielleicht seltsam, aber es ist logisch. Schützen wir die Person oder versuchen wir stattdessen sicherzustellen, dass die Informationen auf schnellem und vertrauenswürdigem (und nicht zurückverfolgbarem) Weg zu uns kommen?

Die Frage ist, brauchen wir wirklich den Namen dieser Person sowie seine oder ihre Position in der Organisationshierarchie, um in Aktion zu treten? Oder schätzen wir die aufgedeckte Information über die Missetat höher ein? Schützen wir die Person, die Alarm schlägt, oder schützen wir stattdessen den Akt des „whistleblowing“ an

sich? Sind wir interessiert an all den Motiven dieser Person? Oder sind es nur die Fakten, die er oder sie liefert, die von Bedeutung sind?

Natürlich ist es immer die Person, die die Fakten kennt. Und die Identität des „whistleblowers“ könnte uns eine Menge über den Wert der Informationen verraten. Das Problem dabei ist, dass wir eher häufiger als seltener die Person, die uns Informationen liefert, für wichtiger halten als die Beurteilung der Informationen an sich. Die bulgarische „whistleblower“-Gesetzgebung zum Beispiel schreibt vor, dass keinen Beschwerden nachgegangen wird, die von einem anonymen Absender stammen.

Unserer Erfahrung nach ist es klar ersichtlich, dass das Bedürfnis, die Identität des „whistleblower“ zu kennen, sehr gering ist. In der Tat ist ein kurioser Nebeneffekt, den wir immer wieder bei der Arbeit der bulgarischen Anti-Corruption Commission (*Anti-Korruptionskommission*) beobachtet haben, dass die Debatte sich darauf konzentriert, was der „whistleblower“ für persönliche Motive hat, anstatt auf den Wert der Informationen, die er oder sie uns zur Verfügung gestellt hat. Mehrmals kam es vor, dass Informationen, die interessant und ermittlungswürdig erschienen, nicht berücksichtigt wurden, weil es offensichtlich war, dass der „whistleblower“ ein persönliches Interesse an der Aufdeckung der Missetaten haben könnte. Dabei konnten wir einen sehr interessanten Effekt beobachten: anstatt gegen die angeblich korrupten Beamten zu ermitteln, hätte eine Untersuchung eingeleitet werden können, die nach den persönlichen Motiven des „whistleblowers“ fragt. Und dies ist kontraproduktiv.

Wenn wir versuchen, das Verhalten einer Person zu analysieren, denken wir zwangsläufig an seine oder ihre Motive. Und diese können alles andere als idealistisch sein. In der Tat werden sie sehr selten idealistisch sein. Der Bäcker bäckt das Brot, um Geld zu verdienen, nicht aus Altruismus, wie Adam Smith erkannt hat. Stattdessen könnte es lohnend sein, sich auf die Informationen zu konzentrieren. Das beste Zeugenschutzprogramm existiert dort, wo der Zeuge unbekannt ist. Wir müssen mit der Entwicklung von Systemen und Prozessen innerhalb der Organisationen beginnen, die es uns ermöglichen, schnelle und ehrliche Informationen zu erhalten -

und wir müssen die natürliche Angst der Menschen berücksichtigen, ihre Identität anzugeben, wenn sie sich gegen eine ganze Organisation stellen.

Elemente des „whistleblowing“ und von Schutzprogrammen für „whistleblowers“

In Bulgarien gibt es mehrere Teile der Gesetzgebung, die „whistleblowing“ und Zeugenschutz betreffen. Diese funktioniert (oder funktioniert eher nicht) auf klassische Art und Weise. Es gibt ein Gesetz, das „whistleblowers“ Schutz zusichert und allen Bürgern das Recht gibt, einer Organisation des öffentlichen Dienstes Beschwerden - oder Hinweise auf Verhüllungen - zukommen zu lassen. Es existiert ein rechtliches Verbot der Schikanie von „whistleblowers“. Die Bürger (einschließlich der Beamten des öffentlichen Dienstes), die unter illegalen Handlungen gelitten haben, können die Regierung verklagen und Schadensersatz erhalten. Davon abgesehen gibt es eine Verpflichtung für Beamte im öffentlichen Dienst in der Strafrechtsgesetzgebung - die Meldung von Missetaten. Und für den Fall, dass ein Fall vor Gericht kommt, gibt es ein Gesetz zum Schutz von Zeugen und anderen an strafrechtlichem Fehlverhalten Beteiligten - Beteiligte, die auf irgendeine Art gefährdet sind, obwohl die Gefahr hier eher bei Fällen bezüglich organisierten Verbrechens besteht. Die Realität jedoch sieht düster aus. Jährlich erhalten wir in der bulgarischen Anti-Corruption Commission gewöhnlich zwischen 240 und 270 Beschwerden. Aus diesen war die Anzahl der geschützten Aufdeckungen minimal. Zwölf bis vierzehn Fälle pro Jahr wurden an das Prosecutors Office (*Staatsanwaltsbüro*) weitergereicht. Die meisten dieser Fälle wurden von Leuten außerhalb der öffentlichen Verwaltung gemeldet.

Was sind die Gründe dafür? Und warum haben die Leute Angst, Alarm zu schlagen? Die durchgeführte öffentliche Umfrage zeigt deutlich, dass es nicht am Thema liegt. Die Umfragen der Coalition 2000/Vitosha Research (*Koalition 2000/Vitosha Forschung*) deuten darauf hin, dass die Menschen aus einem sehr einfachen Grund zögern, Informationen preiszugeben - sie vertrauen den Institutionen nicht, sie sind sich sicher, dass der Akt der Aufdeckung zu keinen weiteren Konsequenzen führen wird. Sie fürchten sich nicht vor Vergeltungsmaßnahmen - sie glauben einfach, dass es keinen Unterschied macht. Und sie haben Recht. Weil Förderung von

„whistleblowing“ das Risiko der Entdeckung und der strafrechtlichen Verfolgung nur dann erhöht, wenn auch ein effektiv arbeitender Staatsanwalt existiert.

Die Bedeutung der Weiterverfolgung

Durch „whistleblowing“ an sich erreicht man gar nichts. Es ist nur eine Voraussetzung für weitere Verfahren, die (eventuell) zur Berichtigung einer schlechten Entscheidung oder Bestrafung eines korrupten Beamten führen. Es ist wichtig, diese Tatsache nicht zu vergessen, weil Transparenz und andere spezifische Aufklärungsoptionen viel zu oft als ein Allheilmittel angesehen werden.

In Wirklichkeit heilen sie gar nichts - es sind die spezifischen Regierungsbehörden, die durch ihre vernünftigen Handlungen Nutzen aus der Aufklärung ziehen und die Realität verändern. Ohne effektive Behörden zur Durchsetzung wird die spezifische Handlung, in die „Pfeife zu blasen“, selbst in den Medien zu nichts führen. Und die Menschen werden nur das nächste Beispiel sehen, wo „die Regierung wusste, was passierte, und nichts getan hat“. Und das wird zu weiterer Enttäuschung und einem weiteren Verlust von Vertrauen führen.

Der Grund, warum ich diesen Aspekt so betone, ist, dass, obwohl wir alle die Bedeutung der Weiterverfolgung verstehen, trotzdem viel zu viele von uns bei „Transparenz“ und „whistleblowing“ von einer alleinstehenden Lösung ausgehen. Wahrscheinlich werden wir anfangen müssen, in eine neue Richtung nachzudenken - über die Schaffung von Institutionen mit detaillierten Verfahrensweisen und mit ausgebildeten und fähigen Beamten im öffentlichen Dienst, die es uns ermöglichen, durch und von „whistleblowers“ erhaltene Informationen zu nutzen, um korrupte Beamte vor Gericht zu bringen. Wir reden hier hauptsächlich von Effektivität. Wir reden von „Kapazitäten“. Von Führung, von Verwaltung, von Weiterbildung von Beamten im öffentlichen Dienst, von der Zuteilung hinreichender Ressourcen.

Und von der Zusammenarbeit mit der Gesellschaft.

Der Aufbau einer neuen (Anti-Korruptions-) Institution ist nicht immer *die* Lösung des Problems. Sogar wenn wir eine brandneue Anti-Korruptionsbehörde aufbauen, müssen wir dafür Beamte rekrutieren - von der gleichen (korrupten) öffentlichen Verwaltung und Gesellschaft.

Wir müssen einsehen, dass die Beamten im öffentlichen Dienst und die korrupten Unternehmer in der gleichen Gesellschaft leben. Oft wahren sie bestimmte Werte und halten an bestimmten Verhaltensweisen fest, weil dieses Verhalten von der Gesellschaft toleriert wird. Der einzige Weg, um zum Beispiel in den bulgarischen öffentlichen Dienst einzutreten, ist durch offenen Wettbewerb. Und der Wettbewerb, der die meiste Aufmerksamkeit bekommt und die größte Anzahl von Teilnehmern anzieht, ist der Wettbewerb für den Beruf des Beamten im öffentlichen Dienst in der Zollabteilung - die als die korrupteste Behörde in Bulgarien gilt. Dazu muss ich wohl keinen Kommentar abgeben. Deshalb muss der Auswahlprozess der Beamten im öffentlichen Dienst als erster Schutzschild gegen Korruption angesehen werden.

Andere Maßnahmen, oft als traditionelle Anti-Korruptionsmaßnahmen beschrieben, wie etwa die Begrenzung der Dienstzeit und die Stabilität des öffentlichen Dienstes, könnten ein Instrument dafür werden, den Status Quo in der öffentlichen Verwaltung zu erhalten, anstatt die Integrität zu fördern.

Die Zeit ist gekommen, wo wir einen neuen Ansatz finden müssten, um gegen Korruption vorzugehen, anders als der alte Ansatz der „Transparenz, Verantwortlichkeit und öffentliche Aufmerksamkeit“.

Mögliche Lehren?

Notwendig ist der Aufbau von Institutionen, denen die Menschen vertrauen, die die Unterstützung der Öffentlichkeit bekommen, die gut besetzt sind mit ausgebildeten Beamten im öffentlichen Dienst, die klare und detaillierte schriftliche Verfahrensweisen bezüglich des Verhaltens in typischen Situationen besitzen, und die angemessen finanziert werden, um die klaren Ziele zu erreichen, die ihnen von verantwortlichen politischen Führern vorgegeben werden - und ein effektiver Schutz derjenigen, die es wagen, sich ihren Vorgesetzten entgegenzustellen und oft sogar gegen ihre Kollegen und die Organisation als Ganzes.