



PLATFORM
FOR ANALYTICS
AND INTERCULTURAL
COMMUNICATION
(PAIC)

KLARTEXT: UKRAINISCHE THINK TANKS IM GESPRÄCH

Centre of Policy and Legal Reform

Unter den ukrainischen Denkfabriken ist das „Centre of Policy and Legal Reform“ ein Schwergewicht. Der Think Tank wurde 1996 auf Initiative des damaligen Abgeordneten der Werchow-na Rada Ihor Koliushko gegründet und war daraufhin an der Umsetzung wichtiger Reformen in der Ukraine beteiligt, vor allem der Verwaltungs- und Justizreform. Ihor Koliushko, Gründer und Vorstandsvorsitzender der Denkfabrik, erzählt im Interview von deren Anfangszeiten, davon, wie der Think Tank nach der Verabschiedung der Verfassung von 1996 an Gesetzesentwürfen mitarbeitete, und von der aktuellen Reform des öffentlichen Dienstes.

Kiew, 2018





Über das Projekt

Das Projekt „**Platform for Analytics and Intercultural Communication**“ (PAIC) hat zum Ziel, die Fachexpertise ukrainischer Think Tanks auszubauen, Synergien zwischen ukrainischen und europäischen, vor allem deutschen, Denkfabriken zu fördern und das Verständnis für die Bedeutung interkultureller Kompetenzen zu erhöhen. Das Projekt wird vom Institut für Europäische Politik e.V. (IEP, Berlin) in Zusammenarbeit mit der International Renaissance Foundation (IRF, Kiew), der Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation (DIF, Kiew) und der Denkfabriken-Initiative „think twice UA“ (Kiew) mit Unterstützung des Auswärtigen Amtes durchgeführt.

Projektpartner:



Über die Interviewreihe

Die Interviewreihe zielt darauf ab, ukrainische Denkfabriken sowohl in der Ukraine als auch in Deutschland der breiten Öffentlichkeit präsenter zu machen und ein Bild von der Denkfabriken-Landschaft und den allgemeinen Entwicklungen in der Ukraine zu vermitteln. Besonderes Augenmerk wird auf Herausforderungen gelegt, mit denen ukrainische Think Tanks konfrontiert werden, sowie auf deren Rolle bei der Umsetzung von Reformen in der Ukraine.

Verantwortlich für die Interviewreihe

Das Institut für Europäische Politik wurde 1959 als gemeinnützige Organisation auf dem Gebiet der europäischen Integration gegründet. Das Institut zählt zu den führenden außen- und europapolitischen Forschungseinrichtungen. Dabei ist es Aufgabe des Instituts, Themen europäischer Politik und Integration wissenschaftlich zu untersuchen und die praktische Anwendung der Untersuchungsergebnisse zu fördern. www.iep-berlin.de

think twice UA wurde 2016 als Forschungs- und Entwicklungsinitiative gegründet, um die Fachkompetenz und Präsenz von Denkfabriken im öffentlichen Raum zu fördern. Zu ihren Aufgaben zählt die Stärkung der Expertise im Bereich Policy Analysis mit dem Ziel, positive Entwicklungen und die tiefgehenden Transformationsprozesse in der Ukraine voranzubringen. www.thinktwiceua.org

Die vorliegende Publikation gibt ausschließlich die Meinung des Befragten wieder und repräsentiert weder die offizielle Position der beteiligten Organisationen noch die des Auswärtigen Amtes.

Redaktionsteam

Herausgeber: Prof. Dr. Mathias Jopp, Direktor, IEP

Leitende Redaktion: Ljudmyla Melnyk, IEP

Redaktion: Yvonne Braun, IEP

Interview: Olga Lvova, think twice UA

Übersetzung: Nina Hawrylow

Layout: Dmytro Mokryy-Voronovskyy

© Institut für Europäische Politik, 2018



Centre of Policy and Legal Reform



Foto: CPLR

Ihor Koliushko ist Gründer, ehemaliger Leiter und nun Vorstandsvorsitzender der Denkfabrik „Centre of Policy and Legal Reform“. Er war Abgeordneter der zweiten und dritten Werchowna Rada, ist Experte für öffentliches Recht, Autor und Co-Autor Dutzender Gesetzesentwürfe und wissenschaftlicher Publikationen, eine Person des öffentlichen Lebens, Wissenschaftler und Lehrender.

Das „Centre of Policy and Legal Reform“ (CPLR) ist eine nichtstaatliche Denkfabrik und wurde im Jahr 1996 mit dem Ziel gegründet, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und verantwortungsvolle Regierungsführung in der Ukraine zu stärken.

www.pravo.org.ua



Foto: CPLR



Das Interview

*Olga Lvova,
think twice UA*

*Ihor Koliushko,
CPLR*

Wir arbeiten an der Schnittstelle von Regierung, Wissenschaft und Zivilgesellschaft und unsere Mission ist es, in diesen drei Bereichen etwas zu bewirken.

Das CPLR war als ein Ort gedacht, an dem es möglich sein sollte, Wege und Mittel für die Umsetzung von Gesetzgebungsverfahren zu erarbeiten.

Im Allgemeinen entwickelt sich die Reform des öffentlichen Dienstes in der Ukraine in die richtige Richtung

Herr Koliushko, Sie sind Gründer und Vorstandsvorsitzender des „Centre of Policy and Legal Reform“, das vor zwei Jahren sein 20-jähriges Bestehen feierte. Worin liegt der Erfolg Ihrer Denkfabrik?

Wir arbeiten an der Schnittstelle von Regierung, Wissenschaft und Zivilgesellschaft und unsere Mission ist es, in diesen drei Bereichen etwas zu bewirken. Ebenso können wir von der Zusammenarbeit mit allen drei Bereichen auf bestimmte Weise profitieren: von der Arbeit mit der Regierung im Hinblick auf Aktualität, mit der Wissenschaft im Hinblick auf die Methodik und mit der Zivilgesellschaft im Hinblick auf die Advocacy-Arbeit. Wir verbreiten Informationen und beziehen dabei die Massenmedien mit ein. Gleichzeitig versuchen wir, in allen drei Bereichen Einfluss auszuüben. Bei der Regierung gelingt uns das vorwiegend über die parlamentarischen Ausschüsse für Rechtspolitik, für den öffentlichen Bau und für die kommunale Selbstverwaltung. Zu Janukowytschs Zeiten konnten wir weder mit der Regierung noch mit dem Parlament zusammenarbeiten, weshalb wir uns an die Verwaltungseinheiten der Kommunalebene wandten. Wir arbeiteten an der Dezentralisierung des öffentlichen Sektors und erreichten zum Beispiel die Verabschiedung des Gesetzes „Über den Verwaltungsdienst“ im Jahr 2012.

Was waren 1996, als Sie Abgeordneter waren, Ihre Motive, diese Denkfabrik zu gründen?

Es gab für mich zwei Motive. Erstens überlegte ich damals, wie man Abgeordnete im Parlament konsolidieren könnte und zwar so, dass sie an Gesetzesentwürfen arbeiteten. Im Juni 1996 wurde die Verfassung der Ukraine angenommen. Damit sie funktionierte, mussten 56 Gesetze verabschiedet werden. Im Namen der Regierung haben wir damals Fachwissenschaftler um Hilfe gebeten, aber in der Ukraine gab es zu diesem Zeitpunkt nicht so viele Leute, die ein Gesetz ausarbeiten konnten. Wir bildeten eine Arbeitsgruppe und es entstand die Idee, es nicht bei einer einmaligen Zusammenarbeit zu belassen, sondern eine Institution zu gründen, die die Bemühungen vereinen und die Arbeit an Gesetzesentwürfen für das Parlament fortführen würde.

Zweitens wurde mir klar, dass ich nicht ewig im Parlament arbeiten würde, und ich begann darüber nachzudenken, was ich danach machen könnte. Das CPLR war als ein Ort gedacht, an dem es möglich sein sollte, Wege und Mittel für die Umsetzung von Gesetzgebungsverfahren zu erarbeiten. Es gab zu der Zeit in der Ukraine bereits einige Think Tanks, die ich mir als Beispiel nahm: das Civil Society Institute, das Razumkov Centre und das International Centre for Policy Studies.



Was waren die wichtigsten Etappen in der Entwicklung und Etablierung des Think Tanks?

Der erste Schritt war virtuell, weil ich, als ich 1998 wieder ins Parlament kam, nicht die Möglichkeit hatte, mich mit dem Ausbau des Think Tanks zu beschäftigen. Er existierte zwar im juristischen Sinne, war faktisch aber nicht tätig. Im selben Jahr wurde der Erlass des Präsidenten „Über die Genehmigung des Verwaltungsreformkonzepts“ veröffentlicht. Kutschma verhielt sich folgendermaßen: Er unterschrieb den Erlass, aber das Konzept selbst wurde nicht offiziell publik gemacht. Das Dokument war also anscheinend genehmigt, aber niemand wusste, was es überhaupt beinhaltete. Die Botschaft der Niederlande bot uns im Rahmen des Programms „Matra“ Unterstützung an, wenn unsere Organisation eine eigene Broschüre zusammenstellen, herausgeben und die Bevölkerung über das Konzept informieren würde. Das CPLR verfasste dafür seinen ersten Förderantrag.

2002 beendete ich meine Tätigkeit als Abgeordneter und einige meiner Assistenten und Berater bildeten mit mir den Kern der Organisation.

2002 beendete ich meine Tätigkeit als Abgeordneter und einige meiner Assistenten und Berater bildeten mit mir den Kern der Organisation. Das waren Victor Tymoshchuk, Roman Kuybida, Dmytro Ukrayinskyi und Tetiana Kucherenko. Wir richteten uns im Zentrum ein und es wurde unser Hauptarbeitsplatz.

Es gab eine Zeit, in der ich das Zentrum für ein ganzes Jahr verließ. 2005 bot mir Viktor Juschtschenko eine Stelle als Berater und Leiter des Dienstes im Sekretariat des Präsidenten an. Nach einem Jahr ging ich wieder, weil das Sekretariat von Viktor Baloha geführt wurde, der andere Ziele und Arbeitsmethoden hatte als ich, und schloss mich erneut dem CPLR an. Um ehrlich zu sein, war ich dort anfangs ein weiteres Jahr nur Teilzeit im USAID-Projekt „Rechtsstaatlichkeit“ beschäftigt. Danach kehrte ich aber ganz zurück und bin seit 2007 Vorstandsvorsitzender des Zentrums.

Für wie wertvoll halten Sie den Wechsel von Fachleuten ins Parlament, nachdem Sie selbst zweimal Abgeordneter waren und nun der Denkfabrik vorstehen?

Warum haben wir in den 1990ern unabhängige Think Tanks gegründet? Weil es damals noch keine wirkliche Sozialwissenschaft in der Ukraine gab.

Ich halte es für sehr richtig und sinnvoll, wenn es den Wechsel von Regierung zu Analyse zu Wissenschaft gibt – oder auch in anderer Reihenfolge. *Warum haben wir in den 1990ern unabhängige Think Tanks gegründet? Weil es damals noch keine wirkliche Sozialwissenschaft in der Ukraine gab.* Die Rechtswissenschaft führte in ihrem Kern ihr eigenes Leben und beschäftigte sich mit scholastischen Schriften, die niemand brauchte. Deshalb mussten neue Institutionen gegründet werden, Think Tanks, die weiterhin mit wissenschaftlichen Methoden, nicht aber für abstrakte wissenschaftliche Monographien arbeiteten, sondern an kurzen Analysen für den täglichen, praktischen Bedarf. Ich finde es daher absolut in Ordnung, wenn Leute heute als Abgeordnete arbeiten und morgen in einer Denkfabrik, weil die Spezifik der Arbeit ziemlich ähnlich ist – einzig dort verabschiedet man Gesetze und hier bereitet man sie vor.



Wie schätzen Sie die Lage der ukrainischen Denkfabriken, ihre Zusammenarbeit mit der Regierung, dem Parlament und ihren Einfluss auf die Gestaltung der Tagesordnung dort ein?

Die Denkfabriken in der Ukraine werden immer mächtiger, ihr Einfluss wächst, aber es gibt auch einige Probleme, die ihre Entwicklung beeinträchtigen.

Die Denkfabriken in der Ukraine werden immer mächtiger, ihr Einfluss wächst, aber es gibt auch einige Probleme, die ihre Entwicklung beeinträchtigen. Zuerst haben die ukrainischen Denkfabriken keine verlässliche finanzielle Basis – es mangelt vor allem an staatlicher Unterstützung. Deshalb überleben viele Organisationen einfach nicht. In anderen Ländern bekommen führende Think Tanks Unterstützung vom Staat und können mit diesem Geld in der Regel ihre Büroräume und das Personal bezahlen. Für die Finanzierung von Projektarbeit nehmen sie an Wettbewerben oder Förderausschreibungen teil. Es gab eine Zeit, als in der Ukraine von internationalen Geldgebern angekündigt wurde, dass Kosten für Büroräume und vor allem für Personal nicht mehr finanziert würden, sondern nur mehr für konkrete Projektmaßnahmen, Expertendienstleistungen und Analysen.

Wodurch überlebt unsere Organisation? Wir haben ein sehr breites Forschungsspektrum.

Heute hat sich die Praxis etwas geändert und wir können in allen Projekten auch einen Teil unserer administrativen Kosten unterbringen. Es ist eigentlich für viele neue Organisationen, die sich anfangs nur einem Thema widmen, sehr schwierig, unter diesen Bedingungen zu überleben, weil bestimmte Themen nicht ewig aktuell sind. Wodurch überlebt unsere Organisation? Wir haben ein sehr breites Forschungsspektrum. Als die Verwaltungsreform aktuell war, erhielten wir genau dafür Fördermittel. Dann kündigte sich die Justizreform an und wir arbeiteten auch zu diesem Thema, vergaßen aber nicht auch den Verwaltungsbereich. Wir arbeiteten also zu vielen verschiedenen Themen, unabhängig davon, ob wir dafür eine Finanzierung erhielten. Dadurch bildeten sich Experten heraus und unsere Fähigkeit, größere Aufgaben zu übernehmen, stieg, wodurch sich neue Fördermöglichkeiten ergaben. In der Folge kamen wir an Fördermitteln der EU-Kommission – das sind bereits zwei-, dreijährige Projektfinanzierungen, mit denen man etwas planen kann. Natürlich ist es für Organisationen, die das nicht haben, sehr schwer. Im Allgemeinen denke ich aber, dass sich die Denkfabriken in der Ukraine weiterentwickeln und ihr Einfluss zunimmt.

Mit welchen internationalen Organisationen arbeiten Sie zusammen? Sind darunter auch deutsche?

Auf internationaler Ebene arbeiten wir am meisten mit dem Europarat und der Europäischen Kommission zusammen.

Auf internationaler Ebene arbeiten wir am meisten mit dem Europarat und der Europäischen Kommission zusammen. Auch mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in anderen Ländern gab es einzelne gemeinsame Projekte, aber eine effektive längere Zusammenarbeit ging daraus aus Mangel an Geldmitteln und einem dauerhaften gegenseitigen Interesse nicht hervor. In manchen Fällen half die Zusammenarbeit uns fachlich, zum Beispiel im Falle der Deutschen Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit (IRZ). Das ist ein Verein, der dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz untersteht und mit deutschen öffentlichen Geldern finanziert wird, um bei Justizreformen zu unterstützen, auch in der Uk-



Wir als Organisation haben fast jede Reform mit deutschen Fachleuten besprochen. Eine solche Zusammenarbeit ist sehr effektiv und sinnvoll.

Die europäischen Denkfabriken haben viele gute Ansätze, wenn es um die Arbeitsorganisation und um die Forschungsmethoden geht.

Das erste Thema, an dem wir arbeiteten, war die Verwaltungsreform, die eine tiefgehende Reorganisation der zentralen Exekutivorgane der Ukraine sicherstellen sollte.

Nach der Verwaltungs- und Justizreform begannen wir, im Bereich Strafjustiz zu arbeiten. Schließlich kam der Bereich Informationsfreiheit hinzu.

raine. Fördermittel als solche vergibt die Stiftung nicht, aber sie leistet Übersetzungsdienste und finanziert Reisekosten für Arbeitsgruppen. Wir sind oft für gemeinsame Arbeitsgruppen nach Deutschland gefahren; die deutschen Partner holten ihre Berater hinzu. Das waren Treffen mit Abgeordneten, Regierungsmitgliedern und unabhängigen Experten. In 20 Jahren waren es nicht weniger als 15 solcher Reisen und *wir als Organisation haben fast jede Reform mit deutschen Fachleuten besprochen. Eine solche Zusammenarbeit ist sehr effektiv und sinnvoll.*

Was kann man sich von europäischen Think Tanks außer der finanziellen Stabilität zum Vorbild nehmen?

Die europäischen Denkfabriken haben viele gute Ansätze, wenn es um die Arbeitsorganisation und um die Forschungsmethoden geht. Der Grund ist nicht, dass sie aus dem Westen sind, sondern dass sie einfach mehr Geld haben. Sie haben zum Beispiel als erste Infografiken eingeführt und waren in sozialen Netzwerken aktiv. All das hat im Westen seinen Anfang genommen und kam dann zu uns. Die Einflussmöglichkeiten auf die Regierung sind bei den westlichen Think Tanks größer.

An der Geschichte des CPLR beeindruckt die Mitarbeit an bedeutenden Reformen im Land – an der Verwaltungs- und Justizreform und an Änderungen der Verfassung. Gibt es Gesetzesentwürfe, Analysen oder Fälle von Advocacy bestimmter Reformen, auf die Sie persönlich stolz sind?

Es kam einfach eins zum anderen. *Das erste Thema, an dem wir arbeiteten, war die Verwaltungsreform, die eine tiefgehende Reorganisation der zentralen Exekutivorgane der Ukraine sicherstellen sollte.* Dadurch, dass ich im Jahr 2000 erster stellvertretender Vorsitzender des Komitees für Fragen der Rechtspolitik in der Werchowna Rada wurde, kam noch die Justizreform als Thema hinzu. 2001 ging eine fünfjährige Übergangsphase zu Ende, während der man das Justizwesen mit der Verfassung in Einklang bringen wollte. In der Werchowna Rada wurden damals zwei konkurrierende Gesetzesentwürfe begutachtet – zwei verschiedene Lösungsansätze, aber keiner von beiden erhielt Stimmen. Mit dem Kopf gegen die Wand, wie man so schön sagt. Ein Entwurf war von dem Abgeordneten Viktor Schyschkin ausgearbeitet worden, der zweite von Richtern und Mitarbeitern des Obersten Gerichtshofs. Ich war als stellvertretender Komiteevorsitzender dafür zuständig, einen Ausweg aus der Situation zu finden. 2001 fand schließlich die sogenannte kleine Justizreform statt.

In den 2000ern lernten wir, Fördergelder zu akquirieren, die Anzahl unserer Mitarbeiter stieg, der Fachanalytiker Oleksandr Banchuk stieß zu uns und wir setzten uns das Ziel, uns mit all dem zu beschäftigen, was die Organisation des öffentlichen Sektors im Land betraf, vor allem im Kontext legislativer Bestimmungen und der Angleichung an europäische Standards. *Nach der Verwaltungs- und Justizreform begannen wir, im Bereich Strafjustiz zu arbeiten. Schließlich kam der Bereich Informationsfreiheit hinzu.*



Es gab Dinge, die anfangs unerreichbar schienen, und als sie dann trotz allem erreicht wurden, war dies ein großer Anlass zur Freude. Die Gründung der Verwaltungsgerichte war beispielsweise so ein Fall.

Informationstransparenz hat sich als effektive und wertvolle Sache für die Gesellschaft in der Ukraine erwiesen.

Außerdem haben wir die Transparenz von Gerichtsurteilen sichergestellt, indem wir das Gesetz „Über den Zugang zu Gerichtsentscheidungen“ vorbereitet und durchbrachten.

Wir haben zum Beispiel den Gesetzesentwurf über den Zugang zu öffentlichen Informationen verfasst. Das einzige, womit wir uns bisher nicht ernsthaft beschäftigen konnten, ist das Finanzrecht. Wir haben einige Male versucht, einen Experten in diesem Feld einzustellen, aber das ist nicht gelungen.

Um auf Ihre Frage zurückzukommen: Es ist schwer zu sagen, worauf ich persönlich stolz bin. *Es gab Dinge, die anfangs unerreichbar schienen, und als sie dann trotz allem erreicht wurden, war dies ein großer Anlass zur Freude. Die Gründung der Verwaltungsgerichte war beispielsweise so ein Fall.* Das war eine unglaubliche Sache. In den Jahren 1999 und 2000 konnten wir nur eine Handvoll Leute davon überzeugen, dass das Land Verwaltungsgerichte braucht. Und siehe da: 2005 wurde der Kodex zur Verwaltungsgerichtsbarkeit angenommen und 2007 nahmen die Verwaltungsgerichte ihre Tätigkeit auf. Sollte das kein Grund sein, die eigene Tätigkeit positiv zu bewerten? Zu Janukowytschs Zeiten wurden die Verwaltungsgerichte praktisch zerstört – die Richter haben sich so massenhaft den Behörden gebeugt, dass sie ihre ursprüngliche Aufgabe vergaßen. Und wenn wir heute sagen, dass wir auf die Gründung der Verwaltungsgerichte stolz sind, dann versteht das niemand, weil das, was die Richter 2011-2014 aus den Gerichten gemacht haben, vor allem während des Euromajdans, nicht dem anfänglichen Anspruch entspricht.

Ihre Organisation hat auch daran gearbeitet, den Zugang zu öffentlichen Informationen zu verbessern. Auf welche Herausforderungen sind Sie in dem Bereich gestoßen?

Informationstransparenz hat sich als effektive und wertvolle Sache für die Gesellschaft in der Ukraine erwiesen. Anfangs bemühten wir uns darum, dass im Parlament alle Gesetzesentwürfe öffentlich zugänglich wurden. Als ich Abgeordneter war, war das nicht der Fall, daher habe ich 1998 die vom Parlament unabhängige Webseite zakon.gov.ua aufgebaut. Meine Assistentin hat dann alle neuen Gesetzesentwürfe, die ins Intranet der Werchowna Rada gelangten, am nächsten Tag auf diese öffentliche Seite hochgeladen. Vielen gefiel das ganz und gar nicht. Oleksandr Tkatschenko war damals Parlamentspräsident. Er lud mich zu sich ein und meinte, dass das inakzeptabel sei, woraufhin ich antwortete: „Entschuldigen Sie, aber was genau habe ich verbrochen? Das Parlament muss transparent sein.“ Auch der Sicherheitsdienst SBU kam zu mir und wollte wissen, wozu ich das machte. Weil sie aber nichts gegen mich in der Hand hatten, blieb es bei Befragungen. Die Webseite haben wir sogar interaktiv angelegt, sodass die Möglichkeit bestand, die Gesetzesentwürfe zu kommentieren. 2002 ging schließlich die Werchowna Rada mit einer eigenen Webseite online.

Außerdem haben wir die Transparenz von Gerichtsurteilen sichergestellt, indem wir das Gesetz „Über den Zugang zu Gerichtsentscheidungen“ vorbereitet und durchbrachten. Ich erinnere mich, wie wir uns in der Renaissance Foundation getroffen und darüber beraten haben, was wir mit den Gerichten



machen sollten und wie dort ein Monitoring aussehen könnte. Es gab verschiedene Vorschläge und ich war der Meinung, dass wir fordern sollten, alle Gerichtsentscheide für die Bevölkerung zugänglich zu machen. Dann würde man sie lesen und studieren können, was wiederum ein richtiges Monitoring der Judikative wäre. Wir setzten uns dafür ein und erreichten nach zwei Jahren die Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes.

Der dritte Bereich, in dem wir uns engagierten, war das Gesetz „Über den Zugang zu öffentlichen Informationen“, laut dem die staatlichen Behörden auf offizielle Anfragen hin innerhalb von fünf Tagen Informationen preisgeben müssen. Dieses Thema war das erste, an dem ich persönlich mitarbeitete. Die Regierung war kategorisch dagegen, aber Journalisten beteiligten sich daran, das Gesetz voranzubringen, weil ihnen klar war, dass vor allem sie dieses Gesetz brauchten. Am Ende hat die Regierung kapituliert. Aus Sicht der Bevölkerung sind diese Gesetze, welche die Machtgefüge im Staat transparenter machen, am bedeutsamsten.

Auch die Begleitung der Verfassungsreform fällt in den Kompetenzbereich Ihres Zentrums. Ihr Think Tank hat ein Grün- und Weißbuch zur ukrainischen Verfassungsreform verfasst. Welche grundlegenden Ungenauigkeiten in der Verfassung sollten auf welche Weise beseitigt werden?

Das Hauptproblem unserer Verfassung ist, dass sie nicht eingehalten wird, allen voran von den staatlichen Behörden.

Das Hauptproblem unserer Verfassung ist, dass sie nicht eingehalten wird, allen voran von den staatlichen Behörden. Wenn schon der Präsident und das Parlament die Verfassung verletzen, dann wird es schwierig, die restlichen Beamten dazu zu bringen, sich an sie zu halten. Unsere Politiker sind es gewohnt, nicht in der Verfassung nachzulesen, sondern sich so zu verhalten, wie sie es selbst für richtig erachten. Danach tragen sie ihren Assistenten oder sogar dem Verfassungsgericht auf: „Begründen Sie das so, dass es mit der Verfassung übereinstimmt!“

Die ukrainische Verfassung hat Fehler und das Leben hat gezeigt, dass einige Normen ineffizient und unmöglich einzuhalten sind, weshalb man regelmäßig das Gesetz überarbeiten muss.

Das zweite Problem ist, dass wir momentan eine aktive Phase der Entwicklung der ukrainischen Gesellschaft erleben und dass es eigentlich keine Chance gab, 1996 eine Verfassung zu entwerfen, die dann für Jahrzehnte tadellos funktionieren würde. *Die ukrainische Verfassung hat Fehler und das Leben hat gezeigt, dass einige Normen ineffizient und unmöglich einzuhalten sind, weshalb man regelmäßig das Gesetz überarbeiten muss. 20 Jahre sind ein normaler Zeitraum, um die Verfassung durchzuarbeiten und Änderungen dort vorzunehmen, wo es offensichtliche Lücken gibt.*

Monitoring muss tatsächlich dauerhaft sein. Dies müssten vor allem die Rechtswissenschaften und die Denkfabriken übernehmen, aber auch das Justizministerium müsste eine ähnliche Kontrolle durchführen. Es braucht einen konstanten Dialog. Als Resultat eines solchen wissenschaftlichen Dialogs müssen Fachleute Vorschläge ausarbeiten und wenigstens einmal in fünf Jahren müssen wir diese „Löcher“ in der Verfassung stopfen.



In unseren ukrainischen Regierungen wurde überhaupt keine Analysearbeit gemacht, es wurden keine strategischen Pläne ausgearbeitet und es gab auch keine Abteilungen dafür.

Die Ministerien sollen sich in eine Art Think Tanks verwandeln. Warum müssen die Ministerien gerade jetzt reformiert werden?

Weil unsere Regierung bis heute postsowjetisch ist. In der Sowjetunion regierte eine Machtvertikale aus Parteiorganen. Diese Organe bereiteten politische Entscheidungen vor und fällten diese. Die Exekutivgewalt arbeitete ausschließlich darauf hin, diese politischen Entscheidungen in die Praxis umzusetzen. Das Ministerkabinett hatte nicht zu denken, sondern zu handeln. Darin unterscheidet sich dieses System prinzipiell von demokratischen Ländern, weil in allen Demokratien die Regierung der Ort ist, an dem analysiert und eine Politik für das Land entworfen wird.

In unseren ukrainischen Regierungen wurde überhaupt keine Analysearbeit gemacht, es wurden keine strategischen Pläne ausgearbeitet und es gab auch keine Abteilungen dafür. Natürlich sind hier und dort einmal Leute aufgetaucht, die etwas ausgearbeitet haben, aber eine systematische Policy-Analyse gab es in keinem der Ministerien. Damit sich ein Staat entwickeln kann, ist es unumgänglich, die Fähigkeit zur Policy-Analyse und zum strategischen Planen in der staatlichen Politik zu entwickeln.

Im Kontext der Reform der Ministerien wird das Wort „Direktorat“ sehr oft genannt. Was genau versteht man darunter und was ist der Zusammenhang mit der Reform der ukrainischen Ministerien?

Um diese Reform durchzuführen, hätte der Staat verschiedene Handlungsmöglichkeiten haben können. Ich habe früher vorgeschlagen, das Konzept der Departemente zu ändern. Die Abteilungen im Ministerium sollten nicht so sein, wie sie es heute sind, sondern für eine bestimmte Policy verantwortlich sein, dahingehende Analysen durchführen etc. Die heutigen Entscheidungsträger bei der Regierung haben beschlossen, dass das technisch eine komplizierte Prozedur wäre – also die Form zu belassen und den Inhalt zu ändern – und entschieden sich für neue Strukturen unter einem neuen Namen und mit neuem Inhalt. Die alten werden schrittweise aufgelöst. So ist der Begriff „Direktorat“ entstanden. Nun befinden wir uns in einer Übergangsphase, in der es die Struktur der Ministerien mit der jeweiligen politischen Leitung, also den Ministern und Vizeministern, gibt, einen Staatssekretär, eine große Anzahl an Abteilungen und Verwaltungen – und alles irgendwie chaotisch organisiert. Die einen treffen politische Entscheidungen, die anderen übernehmen die Verwaltung, wieder andere die Kontrolle und wieder andere leisten reine Zuarbeit, wie zum Beispiel die Finanz- oder Rechtsverwaltung. Kurzum, in diesem Chaos kennt sich oft nicht einmal der Staatssekretär aus.

Wir müssen zu einer ministerialen Struktur übergehen, wo es einen Minister, einen oder zwei Vizeminister, einen Staatssekretär, vier bis sechs Direktorate, von denen jedes für die Arbeit an Policies in einem bestimmten Bereich zuständig ist, und ein Sekretariat gibt.

Davon müssen wir mithilfe der Reformen wegkommen und zu einer ministerialen Struktur übergehen, wo es einen Minister, einen oder zwei Vizeminister, einen Staatssekretär, vier bis sechs Direktorate, von denen jedes für die Arbeit an Policies in einem bestimmten Bereich zuständig ist, und ein Sekretariat gibt. Die Direktorate teilen sich untereinander die Policy-Arbeit auf,



für die das jeweilige Ministerium verantwortlich ist, wobei jedes Direktorat aber so autonom wie möglich arbeiten soll. Im Sekretariat werden alle unterstützenden Unterabteilungen, die sich um Personal, Finanzen, Rechtsdienstleistungen usw. kümmern, vereint. Der Staatssekretär koordiniert die Arbeit der vier bis sechs Direktorate und des Leiters des Sekretariats. Jedes Direktorat im Ministerium muss eine Art Denkfabrik werden: Es muss lernen, den Status quo in seinem Zuständigkeitsbereich zu überwachen, Probleme und Bedrohungen im Prozess zu identifizieren, mit den Interessenvertretern regelmäßige Konsultationen abzuhalten, Alternativen und Vorschläge zu potentiellen Reformkonzepten oder Lösungen anderer Probleme vorzubereiten und davon dem Minister zu berichten. Der Minister bestimmt je nach Priorität die Arbeit.

Ein System zur Beurteilung der Umsetzung bestimmter Policies muss erst etabliert werden, das gibt es bei uns bisher überhaupt nicht.

Ein System zur Beurteilung der Umsetzung bestimmter Policies muss erst etabliert werden, das gibt es bei uns bisher überhaupt nicht. Es reicht nicht, Berichte darüber vorzulegen, dass wir soundso viele Gesetzesentwürfe verfasst, soundso viele Veranstaltungen und Meetings durchgeführt haben. Man muss aufzeigen, was sich in einem bestimmten Bereich, auf den die Reformen ausgerichtet waren, geändert hat. Und das ist bisher nie passiert, wir berichten immer nur über Maßnahmen, aber nicht über politische Resultate.

Kann man in der momentanen Phase die Reform der Ministerien beurteilen?

Im Allgemeinen entwickelt sich die Regierungsreform in die richtige Richtung.

Im Allgemeinen entwickelt sich die Regierungsreform in die richtige Richtung. Wir sind in dieser Reform noch nie so weit vorangekommen, aber der Widerstand ist sehr groß. Das Wichtigste ist jetzt, klare Arbeitsbereiche für die Direktorate festzulegen, damit die gesamte Policy-Arbeit eindeutig auf sie aufgeteilt ist. Im Juli hatten wir dazu den bisher besten Vorschlag, ausgearbeitet vorwiegend von den Staatssekretären. Als sich die Minister einzumischen begannen, fingen auch die Unstimmigkeiten an aufzutreten, weshalb die Situation in einigen Ministerien heute sehr auf der Kippe steht. Ich würde sagen, dass von den zehn Pilotministerien die Hälfte Fortschritte macht und die andere Hälfte im besten Fall auf der Stelle tritt. Wenn wenigstens diese erfolgreiche Hälfte konkrete Ergebnisse liefert, wäre das schon ein Anlass zu Optimismus.