



Kiew, Dezember 2008.
Botschafter L'ubomir Kopaj, OSZE-Projekt Koordinator in der Ukraine (mittlere Reihe, Mitte), mit einigen Mitgliedern seines aus drei internationalen und 45 nationalen Mitarbeitern bestehenden Teams. 2008 betreute der Projekt Koordinator 24 aus freiwilligen Beiträgen von Gebern finanzierte Projekte. Der Gesamthaushaltsvoranschlag für 2009 beträgt 2,8 Millionen Euro.

DER PROJEKTKOORDINATOR IN DER UKRAINE

Die Ukraine und die OSZE

Produktive Projektpartnerschaft

Die Schaffung des Postens eines Projektkoordinators in der Ukraine im Juni 1999, nachdem die OSZE-Mission in der Ukraine mit Standort Kiew und einer Außenstelle in Simferopol ihre Aufgaben erfolgreich erfüllt hatte (November 1994–April 1999), leitete eine neue Form der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der Regierung der Ukraine ein. Anlässlich des zehnjährigen Bestehens des Büros gab Botschafter Lubomir Kopaj der Redakteurin des OSZE-Magazins, Patricia N. Sutter, Auskunft über die jüngsten gemeinsamen Initiativen der Organisation mit der Ukraine.

Patricia N. Sutter: Worin unterscheidet sich das Büro des Projektkoordinators in der Ukraine von den meisten anderen Feldoperationen der OSZE?

Botschafter Lubomir Kopaj: Erstens verlangt unser Mandat von uns keinerlei politische Berichterstattung. Trotzdem muss ich natürlich die politische Situation genau beobachten, zumindest, soweit sie Auswirkungen auf unsere Arbeit hat.

Zweitens konzentrieren wir uns ganz auf die Projektarbeit – von der Planung über die Umsetzung bis zur Überwachung. Das ist der einzige Schwerpunkt unseres Büros, und wir wollen sichergehen, dass unsere Projekte gut geleitet und effizient umgesetzt werden. Auch wenn wir mit möglichen Partnern ständig Ideen austauschen, sollte die Initiative zu den Projekten immer von der ukrainischen Seite – Ministerien, anderen Regierungsstellen oder NROs – ausgehen.

Jedes einzelne unserer Projekte soll entweder dem Land bei der Erfüllung seiner OSZE-Verpflichtungen helfen oder seine Gesetze und Institutionen näher an jenen Zustand heranzuführen,

der die Voraussetzung für eine gut funktionierende, moderne demokratische Gesellschaft ist. Die Ukraine hat klar gemacht, dass sie sich in die europäischen Strukturen integrieren will. In diesem Zusammenhang bleibt die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen durch die Ukraine, die auch durch die Projekte und die Tätigkeit des Projektkoordinators gefördert wird, eine wichtige Aufgabe.

Was waren Ihre vordringlichsten Anliegen, als Sie Ihr Amt in Kiew antraten?

Die ersten Monate waren eine große Herausforderung. Eine der ersten Aufgaben, die wir in Angriff nahmen, war die Umstrukturierung unserer Hierarchie, die zu vertikal ausgerichtet war. Jetzt bilden der Projekt Koordinator, der leitende Projektmanager und der Leiter der Gruppe Verwaltung des Teilhaushalts die erste Ebene, und wir haben eine zweite Ebene von acht Managern des Mittelbaus eingezogen, die alle Ukrainer sind.

Wir sind ein sehr gutes Team, doch wir mussten den Informationsfluss verbessern. Wir treffen uns jetzt regelmäßiger, drei Mal pro Woche, zu einer Strategiebesprechung und einem Meinungsaustausch.

Ich habe auch eine Untergruppe „Projektmanagement“ vorgeschlagen, deren Realisierung von der Genehmigung des Haushaltsplans für 2009 abhängt. Es soll eine kleine Gruppe von Personen sein, die dafür zu sorgen haben, dass sich unsere Projektmanager an die von der OSZE vorgegebenen Richtlinien für das

Projektmanagement halten. Voriges Jahr erhielten wir vier Tage lang eine Einschulung durch die Unterstützungsgruppe Programmierung und Evaluierung des Konfliktverhütungszentrums des Sekretariats zu Fragen der Planung und Leitung von Projekten nach der OSZE-weit geltenden Methodik.

Eine weitere vorrangige Aufgabe war es, die Transparenz unserer Tätigkeit gegenüber Wien – dem Sekretariat und den Teilnehmerstaaten – zu erhöhen. Es war üblich, dass wir zwei Mal pro Jahr dem Ständigen Rat Bericht erstatteten, einige Delegationen meinten jedoch, das sei nicht oft genug. Wir boten eine Kompromisslösung an: Ich berichte nun vier Mal pro Jahr – zwei Mal in Wien und zwei Mal vor Ort an bilaterale Botschaften in Kiew.

Ich ging auch daran, mit unserem Gastland enger zusammenzuarbeiten, insbesondere mit dem Außenministerium, das laut unserer Vereinbarung *die* ukrainische Institution ist, die alle unsere Projekte genehmigt. Wir führen mit dem Außenministerium nun mindestens alle drei Wochen Gespräche.

Und dann setzten wir natürlich auch unsere enge Zusammenarbeit mit unseren internationalen Partnern fort, auf allen Ebenen, besonders mit dem Europarat und der Europäischen Kommission. So ergänzen wir einander und vermeiden Doppelarbeit.

Welche konkreten Ergebnisse erwarten die Ukrainer von Ihrem langfristigen, dreigliedrigen Projekt zur Stärkung des ukrainischen Wahlprozesses?

Dieses von Geldgebern finanzierte Projekt hat ein Budget von über 5 Millionen Euro und ist somit das größte OSZE-Projekt in dem Land nach dem Mélange-Entsorgungprojekt (siehe Seite ...) und eines der größten außerbudgetären Projekte der Organisation.

Im Hinblick auf die Hauptkomponente des Projekts – die Schaffung eines zentralisierten elektronischen Wählerverzeichnisses – arbeiten wir mit der Zentralen Wahlkommission zusammen. Das empfiehlt das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) schon seit Langem.

Wir haben unlängst die Ausschreibung für die benötigte IT-Ausrüstung fertiggestellt. Sobald die Ukraine diese Ausrüstung im Frühjahr erhält, kann die Arbeit an dem Verzeichnis beginnen, das schon zum nächsten regulären Wahltermin für das Präsidentenamt einsatzbereit sein sollte.

Mit der zweiten Komponente wurde ebenfalls eine Empfehlung des BDIMR aufgegriffen – die Ausarbeitung einer einheitlichen Wahlordnung. Diese Aufgabe lösen wir gemeinsam mit einer Parlamentariergruppe. Da die derzeitigen Wahlgesetze des Landes schon weitgehend demokratischen Standards entsprechen, wollen wir sie nicht so sehr ändern, als vielmehr verschiedene Stränge zu einem einheitlichen rechtlichen Rahmen zusammenfügen, der alle Arten von Wahl- und Abstimmungsvorgängen erfasst.

Sobald die Wahlordnung verabschiedet und in Kraft ist, werden wir die nächste Komponente in Angriff nehmen – die Ausbildung von rund 82.000 Wahlhelfern.

Wie sprechen Sie in der Wahlreform den Gender-Aspekt an?

Leider sind nur rund 7 Prozent der Abgeordneten in der *Werchowna Rada* (dem Parlament) Frauen. Wir versuchen, die Ukrainer stärker auf dieses Missverhältnis aufmerksam zu machen und ihnen bei der Suche nach Lösungsmöglichkeiten

zu helfen, natürlich ohne ihnen ein bestimmtes System aufzudrängen.

Wie passt Ihr neues Projekt gegen Menschenhandel in das Gesamtschema der diesbezüglichen Tätigkeiten?

2007 und 2008 unterstützten wir eine Studie, durch die herausgefunden werden sollte, wie die ukrainischen Behörden und das gesamte Netz von Sozial- und Rechtsdiensten noch besser dazu beitragen können, Opfer von Menschenhandel zu identifizieren, ihre Rechte zu schützen und ihren Zugang zu Unterstützung im Rahmen eines nationalen Leitmechanismus zu verbessern. Das Ergebnis war ein auf drei Jahre angelegtes Projekt, durch das der Mechanismus in Zusammenarbeit mit NRO-Partnern und dem Innenministerium eingerichtet werden soll.

Es handelt sich um ein Konzept, das im Rahmen des Aktionsplans der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels aktiv gefördert wird. Es sollte auch eine realistischere Einschätzung des Ausmaßes des Problems ermöglichen, da der gesamte Prozess – von der Identifizierung der Opfer bis hin zur Hilfestellung bei ihrer Wiedereingliederung in die Gesellschaft – dadurch besser koordiniert wird.

Das neue Projekt wird auch die gesetzlichen Bestimmungen verbessern und die ukrainischen Behörden besser in die Lage versetzen, Opfer von Menschenhandel zu identifizieren und ihnen Unterstützung anzubieten. In der Anfangsphase, 2009 und 2010, werden sich die Aktivitäten auf zwei Regionen erstrecken, später werden wir die dabei gemachten Erfahrungen landesweit nutzen.

Wie vermitteln Sie den ukrainischen Institutionen das nötige Know-how, um den Projekten Dauerhaftigkeit zu verleihen?

Die OSZE wird nicht immer im Land bleiben, deshalb müssen wir auf jeden Fall auch schon an eine schrittweise Übertragung von Aufgaben an die ukrainischen Institutionen und den NRO-Sektor denken.

Ein anschauliches Beispiel dafür ist unser Projekt zur gesellschaftlichen Eingliederung ehemaliger Militärangehöriger, die im Zuge der Reform der ukrainischen Streitkräfte entlassen wurden. Seit 2004 haben wir jedes Jahr landesweit die Umschulung von rund 1000 betroffenen Männern und Frauen unterstützt. Bei den Schulungsmaßnahmen konzentrieren wir uns auf bestimmte Kenntnisse und Berufe. So wurde etwa eine Gruppe ehemaliger Militärpiloten und Techniker für ihre spätere Aufnahme in eine Division zur Brandbekämpfung aus der Luft geschult, die für den Einsatz in Notfällen qualifiziert ist.

Aufgrund der Arbeit in Kleingruppen und des schwerpunkt- und ergebnisorientierten Ansatzes, der auf Branchen abzielt, in denen Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen, ist die Erfolgsquote ziemlich hoch. Bisher ist es rund 85 Prozent der umgeschulten Personen gelungen, innerhalb von drei Monaten nach Abschluss der Kurse einen Arbeitsplatz zu finden oder ein kleines Unternehmen zu gründen.

Bisher wurde die gesamte Ausbildung vom OSZE-Projekt koordiniert finanziert, doch nun übernehmen die Ukrainer das Projekt schrittweise in Eigenverantwortung. Ich konnte unlängst an der Abschlussfeier einer Gruppe teilnehmen, deren Ausbildung erstmals vom ukrainischen Verteidigungsministerium finanziert wurde. Das war ein kleiner, aber wichtiger Schritt in Richtung Eigenständigkeit.

Noch vor einem Monat waren unsere Partner – eine NRO

Ein Munitionsdepot nahe dem Dorf Nowobohdaniwka in der ostukrainischen Region Saporischschja, 21. August 2008. Mitarbeiter des ukrainischen Katastrophenschutzministeriums zeigen Botschafter L'ubomir Kopaj einige der Ausrüstungsgegenstände, die von der OSZE für die Beseitigung nicht zur Wirkung gelangter Kampfmittel (JXO) zur Verfügung gestellt wurden.

Hintergrund. Im September 2004 ersuchte die Ukraine das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation um Unterstützung bei der Umsetzung eines Aktionsplans zur Beseitigung der Folgen des Brandes, der am 6. Mai 2004 in der Munitionslagerstätte ausgebrochen war und in dessen Verlauf über mehrere Tage hinweg 56.000 Tonnen Munition detonierten.

Dies führte zu dem von Belgien, der Tschechischen Republik, Litauen, Luxemburg, Polen, Slowenien und den Vereinigten Staaten finanzierten „Nowobohdaniwka-Projekt“.

Durch dieses Projekt, das im September 2007 im Rahmen des OSZE-Dokuments über Lagerbestände konventioneller Munition abgeschlossen wurde, konnte die ukrainische Regierung die Beseitigung nicht zur Wirkung gelangter Kampfmittel, die über die Lagerstätte und ihre Umgebung verstreut waren, wesentlich besser bewältigen.



– nicht sehr glücklich, als ihnen bewusst wurde, dass wir sie nicht auf Dauer unterstützen können, doch dann wurden sie bei der Suche nach Möglichkeiten für die Aufrechterhaltung ihrer Aktivitäten plötzlich sehr einfallreich und erfinderisch. **Sie nehmen sich auch des zivilen Sektors an, der sich stärker am Aufbau der ukrainischen Gesellschaft beteiligen soll. Was bewirken Sie damit?**

Die ukrainische Zivilgesellschaft ist relativ stark, aber alle finden, dass sie eigenständiger und unabhängiger von staatlicher und privatwirtschaftlicher Finanzierung und Spenden aus dem Ausland sein sollte, damit sie ganz ihre ureigenen Interessen vertreten kann. Derzeit helfen wir im Rahmen eines umfassenden Dreijahresprojekts mit dänischer Unterstützung NROs in fünf Regionen durch Mikrokredite und durch Anleitungen zur Mittelbeschaffung.

Wir möchten aber noch weiter gehen und ein besseres Umfeld für mehr Eigenständigkeit schaffen. Wir haben uns mit NRO- und Regierungsvertretern zusammengesetzt, um über Lösungen nachzudenken. Es gibt viele gute Modelle, die der Ukraine als Anregung dienen könnten. Als slowakischer Bürger habe ich zum Beispiel die Möglichkeit, 2 Prozent der Steuern, die ich an den Staat zahle, einer zivilgesellschaftlichen Organisation meiner Wahl zukommen zu lassen.

Wie wirkt sich die innenpolitische Lage auf die Arbeit des Projektkoordinators aus?

Natürlich können politische Entwicklungen im Gastland das Arbeitsumfeld beeinflussen. So bekamen wir etwa voriges Jahr zu spüren, dass in der *Werchowna Rada* die Beschlussfassung blockiert war. Wir hatten über verschiedene Projekte Hilfestellung bei der Ausarbeitung mehrerer Gesetzesentwürfe geleistet, und wenn das Parlament nicht arbeitet, dann werden die Entwürfe nicht verabschiedet.

Wie sehr fürchten Sie Auswirkungen der weltweiten

Finanzkrise auf Ihre Arbeit, wo doch viele Ihrer Projekte, insbesondere die größeren, von Spendengeldern abhängen?

Bisher war es so, dass wir mehr Spendenwillige hatten als Projekte. Wenn wir vermeiden wollen, dass wir Opfer von Kürzungen werden, müssen wir uns in erster Linie um qualitativ hochwertige Ergebnisse unserer Projektarbeit bemühen. Die Geber sehen dann selbst, wo ihr Geld gut investiert ist. **Man sieht, dass Sie Ihre erste Tätigkeit auf einem Außenposten der OSZE als Erfüllung und Herausforderung empfinden. Was ist das Besondere daran?**

Die Menschen! Als ich zum ersten Mal im Zuge von Wahlbeobachtungsmissionen des BDIMR mit der OSZE in Kontakt kam, hat mich das hohe Maß an Professionalität, aber auch die starke menschliche Seite beeindruckt. Als ich in die Ukraine kam, gab es für mich diesbezüglich keine Enttäuschung.

Wie sehen Sie die Zukunft des Büros des Projektkoordinators in der Ukraine?

Ich habe keine Kristallkugel, aber ich kann sagen, dass unsere Partner gerade jetzt sehr auf unsere Unterstützung angewiesen sind. Sie treten nach wie vor mit neuen Projektideen an uns heran, etwa zur Verhütung von Fremdenfeindlichkeit und Hassdelikten, zur Bekämpfung von Korruption und zur Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit.

Unser Wunsch ist es, dem Land bei der Bewältigung dieser großen Herausforderungen so gut wir können zu helfen, und dann den Ukrainern die volle Verantwortung zu übertragen, sobald sie in der Lage sind, sie selbst zu bewältigen.

Die Ukraine ist ein faszinierendes Land und ich sehe sehr zuversichtlich in die Zukunft. Ihr größtes Potenzial liegt wohl nicht unter, sondern über Tage. Es sind die Millionen engagierter, gebildeter, patriotischer und fleißiger Ukrainer, die das Werk am Laufen halten.

Der Slowake Lubomir Kopaj trat im April 2008 sein Amt als Projektkoordinator in der Ukraine an. Mit der OSZE ist er schon seit 1984 befasst, als er Mitglied der tschechoslowakischen Delegation bei der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Stockholm war. Im Laufe der Jahre leitete er mehrere Wahlbeobachtungsmissionen des BDIMR. Botschafter Kopaj bekleidete mehrere hohe Ämter im slowakischen Außenministerium und war von 1997 bis 2000 Botschafter in den Niederlanden.

OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine
 Wul. Strilezka 16, Büro 55
 Kiew – 01034 Ukraine
www.osce.org/ukraine (Englisch)
www.oscepcu.org (Ukrainisch)

Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit

Der Schlüssel zur Gewährleistung der Menschenrechte



PRESIDENTIN DES HÖHEREN VERWALTUNGSGERICHTSHOFS DER UKRAINE

Richter Oleksandr Pasenjuk (links), Leiter des Höheren Verwaltungsgerichtshofs der Ukraine, und Richter Mychailo Smokowytsch bei einer Gerichtsverhandlung. „Hätten sich unsere internationalen Partner einschließlich der OSZE nicht so vehement dafür eingesetzt, wäre die Ukraine nicht in der Lage gewesen, ein Verwaltungsgerichtssystem einzuführen“, sagt Richter Smokowytsch, der auch Schulungen für andere Richter abhält.

Tief verwurzelte Denkmuster und Verhaltensweisen einer Gesellschaft zu verändern geschieht nicht über Nacht, auch wenn es dem allgemeinen Wohl dient. Das gilt etwa für den Versuch, eine Kultur zu verankern, in der die Bürger Entscheidungen des Staates anfechten können, wenn sie den Eindruck haben, dass ihre Rechte durch staatliche Regelungen, Verordnungen, Erlässe oder Bescheide verletzt werden.

VON OKSANA POLJUGA

Unbeeindruckt vom enormen Ausmaß dieser Aufgabe, schuf die ukrainische Regierung 2005 die Grundlagen für eine Verwaltungsgerichtsbarkeit, die es den Bürgern ermöglicht, Entscheidungen oder Unterlassungen staatlicher Behörden – von örtlichen und staatlichen Beamten bis hin zum Präsidenten – zu beeinspruchen, indem sie bei einem Verwaltungsgericht eine Klage einbringen.

„Dieses Konzept wird in den meisten Teilen der Welt als selbstverständlich angesehen, war unserem Land aber bis vor Kurzem vollkommen fremd“, sagt die Anwältin Oksana

Syrojid, die Nationale Projektmanagerin in der Gruppe Rechtsstaatlichkeit des OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine.

„Eine gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsbeschlüssen gab es in Sowjetzeiten nicht – und konnte es nicht geben“, sagt Ihor Koljuschno, der Vorstandsvorsitzende des Zentrums für politische und rechtliche Reformen, einer ukrainischen NRO. „Behördenvertreter galten damals als unfehlbar und ihre Bescheide konnten von niemandem angefochten oder infrage gestellt werden.“

Während die Regierung am Aufbau der Gerichte arbeitete – bisher gibt es 27 Regionalgerichte, 16 Berufungsgerichte und den Höheren Verwaltungsgerichtshof –, begann der OSZE-Projektkoordinator, vertreten durch Oksana Syrojid, eine Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung einer Verwaltungsverfahrenordnung zu unterstützen, die im Juli 2005 in Kraft trat. Sie legt fest, wie Einzelpersonen, Organisationen, Unternehmen und andere juristische Personen vorzugehen haben, wenn sie einen amtlichen Bescheid anfechten möchten.

EIN MEILENSTEIN

„Die Einführung der Verwaltungsverfahren-ordnung war ein Meilenstein in der Entwicklung, aber das war natürlich erst der Anfang“, sagt Oksana Syrojid. „Natürlich geht es dabei um viel mehr als eine mechanische Anwendung von Methoden und Verfahren.“

Zuallererst bedurfte es massiver Bemühungen, um Hunderte von Richtern für die Sache zu gewinnen, von denen viele ihre akademische Ausbildung im sowjetischen System absolviert oder einen zivil- oder handelsrechtlichen Hintergrund hatten.

„Die Richter mussten davon überzeugt werden, dass es in ihrer Macht steht und dass sie befugt sind, Regierungsbeschlüsse zu überprüfen“, sagt Oksana Syrojid. „Sie mussten auch auf die nationalen und internationalen Rechtsinstrumente aufmerksam gemacht werden, die ihnen und den Klägern zur Verfügung stehen. Und natürlich war die Grundvoraussetzung, dass die Richter das Konzept der Menschenrechte verstehen und achten.“

„Die größte Herausforderung für die neu ernannten Richter ist es, die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht nur in ihrer gesamten Bedeutung zu erfassen, sondern auch in die Praxis umzusetzen“, sagt Richterin Olena Holowko vom Regionalen Verwaltungsgericht Dnipropetrowsk in der Industrieregion im Südosten des Landes.

Das veranlasste den OSZE-Projektkoordinator, dieselben nationalen Experten, die die ukrainische Verwaltungsverfahrenordnung ausgearbeitet hatten, mit der Ausarbeitung eines umfassenden Schulungsprogramms zu betrauen, das konzeptionelle, theoretische und praktische Elemente verbinden sollte. Seit 2005 absolvierten rund 570 Richter, einschließlich jener vom Höheren Verwaltungsgerichtshof, zwanzig Schulungskurse.

„Dank dieser Schulung begriffen wir, worum es bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit eigentlich geht“, sagt ein ehemaliger Teilnehmer, der Richter Wolodymyr Poplawsky, der Stellvertretende Leiter des Verwaltungsberufungsgerichts Dnipropetrowsk.

NACH DEM TIEFEREN SINN FRAGEN

Richter Poplawsky, selbst Auszubildner, beginnt alle seine Seminare mit folgender Botschaft: „Vergessen Sie, wie Sie früher Fälle bearbeitet haben, und hören Sie auf die Philosophie, die hinter der Verwaltungsgerichtsbarkeit steht. Fragen Sie nach dem tieferen Sinn der Verwaltungsgerichtsbarkeit und nach dem ‚Warum?‘ Fragen Sie sich, welche Werte die Verfasser der Verwaltungsverfahrenordnung vermitteln wollten.“

Da das ukrainische Verwaltungsrecht noch nicht voll entwickelt ist, mussten die Richter aus



Richterin Olena Holowko vom Regionalen Verwaltungsgericht Dnipropetrowsk: „Die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu fördern, ist eine Berufung.“

Die beiden Fälle, die hier beschrieben werden und nichts miteinander zu tun haben, mögen banal erscheinen, sie führen aber sehr deutlich vor Augen, welche Veränderungen die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine bewirkt hat. In beiden Fällen, die vor einem Verwaltungsgericht abgehandelt wurden, befanden die Richter, dass die staatlichen Behörden gegen grundlegende Menschenrechte verstoßen haben – ein Ergebnis, dass vor einigen Jahren undenkbar gewesen wäre, als den Gerichten noch die Instrumente und die Befugnis zum Schutz der Rechte von Gruppen und Einzelpersonen fehlten.

Vertreter einer örtlichen Behörde in Dnipropetrowsk, einer großen Industriestadt im Südosten der Ukraine, wandten sich an ein Verwaltungsgericht, um eine NRO daran zu hindern, im Stadtpark Versammlungen abzuhalten, mit der Begründung, dies würde den Fahrzeug- und Fußgängerverkehr behindern.

Das Regionale Verwaltungsgericht der Stadt verwies auf die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie auf den Grundsatz der Angemessenheit und das Recht auf Anhörung.

Das Gericht befand den Antrag der örtlichen Behörden für „unangemessen“ und stellte fest, die NRO habe im Einklang mit den für friedliche Versammlungen geltenden Vorschriften gehandelt. Das Gericht warf den Beamten auch vor, sie hätten keine geeigneten Maßnahmen

ergriffen, „um das Recht der Beklagten auf Teilnahme an der Entscheidungsfindung zu gewährleisten“, etwa durch das Anbieten von Ausweichmöglichkeiten für Versammlungen von NROs.

Ein afghanischer Staatsangehöriger reichte einen Antrag auf Zuerkennung des Flüchtlingsstatus in der Ukraine ein. Unter Hinweis auf geltendes Recht lehnte das Migrationsamt den Antrag mit der Begründung ab, der Asylsuchende habe nicht den Beweis erbracht, dass er begründete Furcht vor Verfolgung in seinem eigenen Land habe.

Der Asylsuchende focht den Bescheid vor dem Regionalen Verwaltungsgericht in Kiew an. Nach Prüfung des Falles ordnete das Gericht eine erneute Prüfung durch die Migrationsbehörde an, bei der die ukrainischen Gesetze unter Berücksichtigung völkerrechtlicher Dokumente

wie etwa des Abkommens der Vereinten Nationen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und ähnlicher vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte verhandelter Fälle auszulegen seien.

Das Gericht stellte fest, dass „die Furcht vor Verfolgung“ eine Annahme sei, für die objektive Gründe vorliegen, eine physische Überprüfung dieser Tatsache aber das Leben der Person gefährden könnte. Daher müsse der Fall im Einklang mit dem Grundsatz der Humanität, von dem sich das Abkommen der Vereinten Nationen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge leiten lässt, zugunsten des Asylsuchenden nochmals überprüft werden. Darüber hinaus betonte das Gericht, dass in verwaltungsrechtlichen Fällen „die Beweislast beim Beklagten (in diesem Fall der staatlichen Behörde) liegt“.



OSZE/OKSANA POLJUGA

Kiew, Januar 2009. Oksana Syrojid, Nationale Projektmanagerin im Büro des OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine, bespricht das Ausbildungsprogramm für Richter mit Roman Kuibida (links) und Oleksandr Bantschuk, Experten des Zentrums für politische und rechtliche Reformen.

dem Erfahrungsschatz von Ländern mit ähnlicher Rechtsordnung schöpfen. Damit sie von einigen der erfahrensten Experten in Europa lernen können, wandte sich der OSZE-Projektkoordinator an eine ehrwürdige Institution – den *Conseil d'Etat*, der in das 13. Jahrhundert zurückreicht und in Frankreich als Oberster Gerichtshof für die Verwaltungsjustiz dient.

„Es hätte keine idealere Partnerschaft geben können“, sagt Oksana Syrojid. „Die französische und die ukrainische Rechtsordnung gehen im Zivilrecht auf dieselben Ursprünge zurück. Frankreich verfügt auch über eine gut eingeführte Praxis in der Auslegung und Anwendung der Grundsätze des Verwaltungsrechts und -verfahrens, dem das Hauptinteresse des Höheren Verwaltungsgerichtshofs der Ukraine gilt.“

In Zusammenarbeit mit dem französischen *Conseil d'Etat* veranstalteten die Mitarbeiter des OSZE-Projektkoordinators von April bis Juni 2007 in Kiew eine Reihe von Fortgeschrittenenseminaren für Richter zu den Themen: gerichtliche Aufsicht über einseitige Verwaltungsakte, gesetzliche Regelung von verwaltungsrechtlichen Verträgen und die Verantwortlichkeiten von Verwaltungsbeamten.

WURZELN SCHLAGEN

Erst vor knapp vier Jahren wurde in der Ukraine mit finanzieller Unterstützung Deutschlands, Frankreichs, Belgiens und Liechtensteins die Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt, weshalb noch nicht richtig beurteilt werden kann, wie sich das System bewährt, sagt Oksana Syrojid. Es zeigt sich aber deutlich, welche Probleme noch bewältigt werden müssen.

„Nicht alle Verwaltungsgerichte funktionieren so, wie sie sollten, und es wurden noch nicht alle Richter ernannt“, sagt sie. „Die staatlichen

Behörden haben nicht immer ihre reine Freude an einer reibungslos funktionierenden Verwaltungsgerichtsbarkeit, und, wie schon gesagt, muss sich auch in den Köpfen der Richter etwas ändern – und das ist nicht so einfach.“

Richter Poplawsky aus Dnipropetrowsk ist sich der Tatsache bewusst, dass das System Zeit braucht, um Wurzeln zu schlagen. Deshalb steht er voll hinter den konzertierten Bemühungen, dem System zum Durchbruch zu verhelfen.

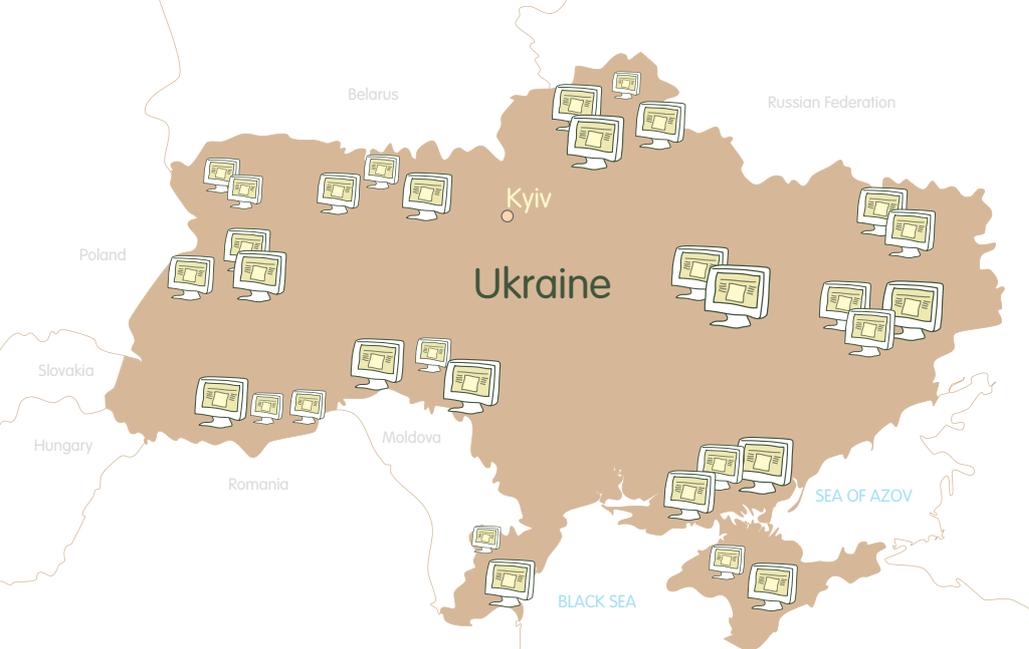
„Dank der Verwaltungsverfahrensordnung hat die Ukraine nunmehr die Kriterien für die Bewertung von Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen staatlicher Behörden im Umgang mit der Öffentlichkeit erfüllt“, sagt er. „Die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, des Handelns nach Treu und Glauben, der Angemessenheit, der Vernunft, der Fairness, des Rechts auf Anhörung, der Verhältnismäßigkeit, der Transparenz, von Sanktionen und Wiedergutmachung werden nun auf eine erste Probe gestellt.“

„Daraus ergibt sich zwangsläufig eine erhöhte Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit der Beamten in ihrer Entscheidungsfindung“, fügt Richter Poplawsky hinzu. „Darüber hinaus sorgt der Grundsatz, dass die Beweislast beim Beklagten liegt, für größere Disziplin der Beamten, da sie mit einem Gerichtsverfahren rechnen müssen.“

„Trotz der unvermeidlichen Hindernisse und Verzögerungen, die immer wieder auftreten, ist eines gewiss: Es gibt kein Zurück zur alten Arbeitsweise“, sagt Oksana Syrojid.

„Von jetzt an geht es erstens darum, dafür Sorge zu tragen, dass die in der Verfahrensordnung festgelegten Grundsätze ordnungsgemäß umgesetzt werden, und zweitens, den Beamten klar zu machen, dass ihre Entscheidungen Gegenstand eines Verwaltungsverfahrens werden können, wenn sie im Namen des Staates Dienstleistungen erbringen.“

Oksana Poljuga ist Nationale Projektreferentin im Büro des OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine.



Ukraine: Unterwegs auf dem Datenhighway

Bevölkerung: 45,9 Millionen
 BIP: 141 Milliarden USD
 Computer pro 100 Einwohner (2006): 4,6
 Internetnutzer pro 100 Einwohner: 21,7
 Breitband-Internetanschlüsse pro 100 Einwohner: 1,7

QUELLE: INTERNATIONALE FERNMELDEUNION (2007)
 GRAFIK: OSZE/NONIA REUTER

E-Governance 101

Ukrainer lernen eifrig von estnischen Erfahrungen

Fast jeder, der elektronisch kommuniziert, Online-Banking betreibt und über das Internet einkauft, weiß, was E-Government ist: Der Ableger des erfolgreichen E-Commerce der 1990er-Jahre bietet staatlichen Organen und Regierungsstellen die Möglichkeit eines kundenfreundlichen Ansatzes, indem sie ihre öffentlichen Dienstleistungen mittels Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT) für den Bürger optimieren. „E-Governance“ hingegen – bei der es nicht nur um Geschwindigkeit und Bequemlichkeit geht – ist für viele noch immer ein sehr vager Begriff.

VON JAROSLAW JURZABA

„Das Faszinierende an E-Governance ist für mich, dass sie dazu beitragen soll, die wirtschaftliche Tätigkeit zu deregulieren und von ihren Fesseln zu befreien, da sie mit der allgegenwärtigen Bürokratie Schluss macht und korrupte Praktiken erschwert. Über die praktischen Grundlagen, die hinter dem Konzept stehen, wusste ich allerdings nur sehr wenig“, sagt Olena Sajenko von der Osteuropa-Stiftung, einer NRO mit Sitz in Kiew, die auch ein enger Partner der OSZE in Fragen der Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen ist.

Olena Sajenko war eine der neun Vertreter von Regional- und Stadträten und zivilgesellschaftlichen Organisationen aus fünf ukrainischen Regionen, die ihr ausgeprägtes Interesse an dem Thema an die E-Governance-Akademie im estnischen Tallinn führte.

Die Studienreise wurde vom OSZE-Projekt-koordinator in der Ukraine im November 2008 im Rahmen seines Entwicklungsprojekts für die lokale Wirtschaft organisiert, einer Initiative, die 2004 gestartet wurde, um dem wirtschaftlichen

Potenzial einiger der weniger entwickelten ukrainischen Regionen Entfaltungsmöglichkeiten zu bieten.

„Bei E-Governance geht es darum, die Bürger zu befähigen und zu ermächtigen, an der Entscheidungsfindung auf behördlicher Ebene teilzunehmen und diese zu beeinflussen“, ließ Arvo Ott, der Exekutivdirektor der E-Governance-Akademie, die Gruppe wissen. „Rechenschaftspflicht, Transparenz, Ansprechbarkeit und Effizienz sind Schlüsselbegriffe im demokratischen Prozess. Weil E-Governance zur Mitsprache ermutigt, vergrößert sie die Chance, dass die Ansichten von Minderheiten und der verletzlichsten Teile der Gesellschaft angehört und berücksichtigt werden.“

STETES WACHSTUM

Die Ukrainer hatten eine gute Wahl getroffen: Estland ist bei der Umsetzung von E-Government weltweit eines der führenden Länder. Kaum ein Bereich seines öffentlichen Sektors – vom Gesundheitswesen bis zu Bildung und Wahlen – steht außerhalb des Online-Kreislaufs.

Obwohl sich der ukrainische Internetmarkt eines steten Wachstums erfreut und die Ukraine hinsichtlich des Tempos der Breitbanderschließung weltweit einen der Spitzenränge einnimmt, erinnerte Arvo Ott die Gruppe daran, dass Technologie und Software nur ein Teil der E-Governance-Gleichung sind.

„E-Estland wurde hauptsächlich deshalb Wirklichkeit, weil die Regierung mit Entschlossenheit und dem nötigen politischen Willen daranging, durch ein effizientes Verwaltungssystem Dynamik in die Entwicklung des Landes zu bringen“, sagte er. „Wir wussten auch, wie wichtig es war, die Öffentlichkeit dafür zu gewinnen. Wir mussten ihr bewusst machen, welche Vorteile E-Government für den Bürger hat. Offenheit und die Bereitschaft, traditionelle bürokratische Praktiken zu ändern und anzupassen, sowohl aufseiten der Repräsentanten des Staates als auch ihrer „Kunden“, sind die Grundvoraussetzung für

einen reibungslosen Übergang zu Online-Diensten.“

Oksana Rosanowa, die Stellvertretende Leiterin der Sozialversicherungsabteilung in Konotop, einer Stadt in der nordukrainischen Region Sumy, war beeindruckt von der „einfachen und benutzerfreundlichen Art und Weise“, in der das estnische Sozialversicherungssystem nach den Grundsätzen der E-Governance funktioniert. „Ich bewundere, wie sehr normale estnische Bürger aktiv daran mitgewirkt haben, dass ihr Land funktioniert“, sagte sie. „Sie sind schon lange so weit, dass sie nicht nur Online-Transaktionen durchführen, sondern auch in Online-Foren zu bestimmten Themen, etwa zu Forstwirtschaft und Umwelt, ihre Meinung äußern.“

Eine weitere wichtige Lektion, die wir den Esten verdanken, betrifft die Art und Weise, wie es den Behörden gelungen ist, die Privatwirtschaft zum Aufbau einer soliden ICT-Infrastruktur im ganzen Land zu veranlassen. „Es war diese Vielzahl an öffentlich-privaten Partnerschaften, die das Internet fast jedermann zugänglich machte“, sagte Arvo Ott. „Für die ICT-Firmen und den Bankensektor war der Zusammenhang zwischen einer neuen Art der staatlichen Verwaltung und den wirtschaftlichen Chancen, die sich aus einer digitalen Gesellschaft zwangsläufig ergeben, offenkundig.“

Es überrascht nicht, dass der Problembereich Sicherheit und Privatsphäre im Zeitalter des E-Government den ukrainischen Besuchern ein besonderes Anliegen war. Alle wussten, dass Estland 2007 Ziel einer Serie von Cyber-Attacken von nie gekanntem Ausmaß war.

„Jeder Zwischenfall, bei dem sensible Informationen an die Öffentlichkeit gelangen, und jeder technische Zusammenbruch würde tatsächlich die gesamte Idee der E-Governance zunichtemachen und ihren Gegnern in die Hände spielen“, sagte Arvo Ott.

In einer eigenen Sitzung demonstrierten estnische Experten die mehrschichtigen Sicherheitsmaßnahmen, die Estland nach wie vor ergreift, um sich vor potenziellen Risiken und unberechtigtem Eindringen zu schützen und den estnischen Cyberspace weniger verletzlich zu machen – Maßnahmen, die nach Ansicht der Ukrainer auch in ihrem Land leicht eingeführt werden könnten.

Die Experten legten den Ukrainern auch eindringlich nahe, für eine geeignete rechtliche Grundlage zu sorgen und eine groß angelegte Aufklärungskampagne über die Wichtigkeit der Informationssicherheit, des Schutzes persönlicher Daten und des Einsatzes von Anti-Virus-Software durchzuführen. Sie erinnerten daran, dass das Konzept der digitalen Signatur – eine Funktion, die nun schon zur täglichen Routine gehört – die Gemüter der Esten erhitzt hatte.

EIN AUSGANGSPUNKT

Die E-Governance-Akademie sagte zu, die Teilnehmer bei der Einführung eines geografischen Informationssystems (GIS), eines leistungsfähigen Instruments für die Sammlung, Anzeige, Auswertung und Weitergabe von Daten über einen bestimmten Punkt auf der Landkarte, zu beraten. Entscheidungsträger und Bürger können diese Informationen aus verschiedensten Gründen abrufen – um nach einem guten Geschäftsstandort zu suchen, Umweltschäden festzustellen, das Kriminalitätsmuster in einem bestimmten Gebiet zu eruieren usw.

„Diese Technologie wird bei den örtlichen Behörden für mehr Effizienz und Transparenz sorgen“, sagt Iwan Romanow,



November 2008. Toomas Sepp, Leiter des Stadtrates von Tallinn, erläutert der ukrainischen Delegation die Feinheiten von „e-Tallinn“.

E-Governance-Akademie: www.ega.ee

der die Informationsabteilung des Stadtrates von Slawutytsch in der Region Kiew leitet. „Wir planen, sie als Ausgangspunkt für hochwertige Dienstleistungen an Unternehmer und die breite Öffentlichkeit zu nutzen.“

Die Vertreter der Stadt Konotop wollten indessen so viel wie möglich über das breite Spektrum von Informationen erfahren, die sie den Bürgern an den von der Stadt in öffentlichen Gebäuden geplanten Touch-Screen-Kiosks bieten könnten. Sie freuten sich schon auf den Tag, an dem Informationen über Beschlüsse der örtlichen Verwaltung, Ausschreibungen und Angebote sowie Stadtentwicklungspläne für jedermann durch Berühren eines Bildschirms verfügbar sein würden.

Vassyl Melnyk, der das Sekretariat des Stadtrates von Sastawna in der westukrainischen Region Chmelnyzky leitet, zeigte sich begeistert davon, dass er das „estnische E-Governance-Wunder“ an Ort und Stelle erleben und aus erster Hand Informationen über die wichtigsten Meilensteine auf dem Weg zum E-Government erhalten konnte, etwa über die Verabschiedung von „E-Bürgerchartas“.

„Man kann kaum glauben, dass es Estland geschafft hat, in knapp einem Jahrzehnt zu einer vollwertigen, allumfassenden Informationsgesellschaft zu werden“, sagt er. „Alle Teilnehmer waren sich darin einig, dass es für die Ukraine keinen Grund gibt, dem Weg Estlands nicht zu folgen, wenn sie nur den nötigen politischen Willen dazu aufbringt. Die Ukraine verfügt ja schon über eine Informationsstrategie, die nur noch aktiviert werden muss. Wir hoffen, dass unsere Pilotversuche auf Ebene der Gemeindeverwaltungen einen Schneeballeffekt haben, auf die Menschen Eindruck machen, sie begeistern und ihr Interesse wecken und sich als Motor für das Wirtschaftswachstum und die soziale Entwicklung erweisen.“

Jaroslav Jurzaba ist Nationaler Projektmanager und Leiter der Gruppe Wirtschaftliche Entwicklung im Büro des OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine.

Die Ukraine rüstet sich für das größte je da gewesene Mélange-Entsorgungsprojekt der OSZE

Rostflecken zeugen vom Alter Dutzender riesiger Metallbehälter, die auf sechs Standorte in der ganzen Ukraine verteilt sind, die meisten von ihnen Wind und Wetter ausgesetzt. In sich täglich verschlechterndem Zustand, tickenden Bomben gleich, stellen sie in der unmittelbaren Umgebung und darüber hinaus eine Gefahr für Mensch und Umwelt dar: Die Fässer enthalten Tausende Tonnen Mélange, eine giftige und äußerst umweltschädliche Substanz, die einst von der Sowjetarmee für den Antrieb von Kurz- und Mittelstreckenraketen verwendet wurde.

VON SUSANNA LÖÖF

Seit 2005 arbeiten die OSZE und die Ukraine an der Entwicklung eines gemeinsamen Projekts zur Beseitigung dieser latenten Gefahr. Die Organisation ist für diese Aufgabe sehr gut geeignet, hat sie doch seit 2002 durch die Hilfe, die sie vier anderen Teilnehmerstaaten bei der Entsorgung ihrer Mélangebestände unter Einsatz sicherer, umweltfreundlicher und kosteneffizienter Methoden leistete, einen großen Schatz an Erfahrungen und Know-how angesammelt.

Dieses Jahr wird mit der praktischen Umsetzung des gemeinsamen Projekts der OSZE und der Ukraine begonnen. Insgesamt soll das Land von der gigantischen Menge von 16.000 Tonnen Mélange befreit werden – das wäre das größte je da gewesene, durch Geldgeber finanzierte OSZE-Projekt. In Albanien, Armenien, Georgien und Montenegro wurden insgesamt 1484 Tonnen Mélange entweder neutralisiert und zu einem mineralischen Bodenzusatz verarbeitet oder unter größter Vorsicht zur Entsorgung ins Ausland transportiert, wobei sich die Mengen in den einzelnen Ländern zwischen 34 und 872 Tonnen bewegten. Bei dem ukrainischen Projekt geht es um mehr als das Zehnfache der Gesamtmenge aller früheren Projekte.

Die Ukraine ist seit Langem auf der Suche nach einem Ausweg aus ihrem Mélange-Dilemma: Von allen früheren Sowjetrepubliken blieb auf ihrem Territorium die zweitgrößte Menge dieser schädlichen Substanz zurück.

Der damalige ukrainische Außenminister Arseni Jazenjuk bezeichnete in einer Rede vor dem Ständigen Rat der OSZE im April 2007 diese Angelegenheit als ein „riesiges Problem“ für sein Land.

„Diese Organisation verdient höchstes Lob für die praktische Unterstützung ihrer Teilnehmerstaaten bei der Beseitigung von Risiken durch umweltschädliche militärische und industrielle Hinterlassenschaften“, sagte er.

Der Generalsekretär der OSZE, Marc Perrin de Brichambaut, erklärte, das enorme Ausmaß des Projekts zeige, wie fähig und wichtig die OSZE mehr als 30 Jahre nach ihrer Gründung ist. „Die alternden Mélangebehälter in der Ukraine sind nicht nur für die



OSZE/RAINER RADLOFF

Eine Lagerstätte in der Westukraine, Juli 2005. Der OSZE-Experte Anton Martynjuk und der ukrainische Generalleutnant Oleksandr Fomenko nehmen einen leeren Mélangebehälter in Augenschein, um die Rostschäden zu inspizieren. In anderen Fässern an derselben Lagerstätte befinden sich noch 2200 Tonnen der gefährlichen Substanz, die im Rahmen eines gemeinsamen Projekts der OSZE und der Ukraine entsorgt werden soll.

Hunderttausenden in der Nähe lebenden Menschen, sondern auch für jene in viel weiter entfernten Gebieten ein großes Risiko“, sagte er.

Ein einziges größeres Leck oder ein Unfall kann schwerwiegende Auswirkungen auf alles Leben in einem Radius von zwei Kilometern haben und einen Bereich im Umkreis von 25 Kilometern in eine kontaminierte Hochrisikozone verwandeln. Wenn das stickstoffhaltige Oxidationsmittel mit Wasser oder irgendeiner organischen Substanz in Berührung kommt, entzündet es sich sofort. Ein Film über die Mélangeprojekte der OSZE zeigt erschreckend deutlich, wie ein Lederschuh, auf den diese gefährliche Chemikalie geschüttet wird, in Flammen aufgeht.

„Mit ihrer Hilfe für einen Teilnehmerstaat bei der Bewältigung einer ernststen Bedrohung für Mensch und Umwelt trägt die OSZE wieder zur Sicherheit in der gesamten Region bei“, sagte der Generalsekretär.

Das Projekt setzt bei zwei besonders problematischen Lagerstätten an: Die erste, mit 2200 Tonnen Mélange, befindet sich in der Westukraine nahe der Stadt Iwano-Frankiwsk, in der über 200.000 Menschen leben, und nur einen Kilometer vom Dorf Zenschiw entfernt. Die zweite, mit 950 Tonnen Mélange, befindet sich in der Zentralukraine nahe Winnyzja, einer Stadt mit über 350.000 Einwohnern. Was die Gefahr noch erhöht, ist die Nähe der Lagerstätte zu einem großen Munitionsdepot und zur stark frequentierten Bahnstation Salnyzka.

Die internationale Ausschreibung für die Aktivitäten in dieser Pilotphase erfolgte Mitte Dezember 2008, wobei der Anbieter, der den Zuschlag erhält, diesen Sommer mit den Arbeiten beginnen soll. Die Entsorgung selbst soll zwölf Monate dauern.

Wenn alles nach Plan verläuft, einschließlich der Bereitstellung von Unterstützung durch Geberländer, sollen zwischen 2010 und 2013 im Rahmen desselben Projekts die vier anderen Lagerstätten in Angriff genommen werden. Die Mittelbeschaffung für die Entsorgung geht weiter. Bisher sind unter den Gebern Schweden, Dänemark, Norwegen, Spanien, Deutschland, Finnland, die Tschechische Republik, Polen und die Ukraine selbst.

Susanne Lööf ist Pressereferentin in der Abteilung Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des Sekretariats.