

Ein Recht auf Transparenz

Der politische Kampf des *Mazdoor Kisan Shakti Sangathan* gegen Korruption im ländlichen Rajasthan

Stefan Mentschel

Im Süden des indischen Unionsstaates Rajasthan, etwa zehn Kilometer entfernt von der Provinzstadt Bhim, liegt Devdungri. Der unscheinbare Ort in den Ausläufern des Aravelli-Gebirges ist in den letzten Jahren zum Synonym für die politische Arbeit des *Mazdoor Kisan Shakti Sangathan* (MKSS) geworden. Die Organisation hat sich dem Kampf gegen Korruption verschrieben und durch ihre Mitte der 90er Jahre ins Leben gerufene *Right-to-Information-Kampagne* die rajasthanische Landespolitik nachhaltig beeinflusst.

In jedem Jahr gibt die indische Regierung fast 100 Milliarden Rupien (etwa 2,2 Milliarden Euro) für Projekte ländlicher Entwicklung aus. Doch nur ein Bruchteil davon erreicht die Adressaten. Nach Einschätzung des in Neu Delhi ansässigen Journalisten Bharat Dogra, werden zwischen 40 und 80 Prozent dieser Gelder unterschlagen. Der unglaublich hohe Anteil sei auf ein subtiles und ver-

zweigtes System von Korruption zurückzuführen, so Dogra, in das Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Polizei verwickelt seien. Von den Behörden der Zentralregierung in New Delhi bis hinein in die *Panchayats* (Dorfräte) spannt sich ein Netzwerk gegenseitiger Abhängigkeiten, in dem sich die Akteure decken.

Vor allem auf lokaler Ebene sind die Methoden vielfältig, um öffentliche Gelder zu veruntreuen. Personallisten von staatlichen Bauvorhaben werden manipuliert, indem die Bezahlung von mehr Arbeitskräften angegeben wird, als tatsächlich am Projekt beteiligt waren. Rechnungen für nie ausgeführte Arbeiten werden eingereicht. Darüber hinaus werden die vom Staat garantierten Mindestlöhne oft aus fadenscheinigen Gründen nicht gezahlt. Angesichts des Ausmaßes empfinden viele Menschen in Indien Korruption als unvermeidliche, fast natürliche Erscheinung innerhalb der gesellschaftlichen Strukturen. „Doch die Tatsache, dass Korruption immer auf Kosten der Armen stattfindet, macht es um so wichtiger, dagegen zu kämpfen“, sagt Shanker Singh, ein Gründungsmitglied des MKSS.

Vier Aktivisten

Die Geschichte des *Mazdoor Kisan Shakti Sangathan* beginnt Ende der 1980er. Shanker Singh, seine Frau Anchi, Aruna Roy und Nikkhil Dey kamen im Jahre 1987 nach Devdungri. Für Shanker und Anchi war es eine Rückkehr in ihre Heimatregion, nachdem beide mehrere Jahre im *Social Work and Research Centre* (SWRC) Tilonia, einer im Bereich der ländlichen Entwicklung tätigen Nichtregierungsorganisation (NGO), gelebt und gearbeitet hatten. Aruna Roy hatte 1975 ihren Dienst im *Indian Administrative Service* (IAS), dem elitären indischen Verwaltungsapparat, quittiert, um gemeinsam mit ihrem Mann Bunker das SWRC aufzubauen. Wie Shanker und Anchi Singh verließ Aruna Roy Tilonia jedoch nach einigen Jahren. Die Arbeit einer entwicklungspolitischen NGO leiste zwar einerseits einen wichtigen Beitrag, um die Lebensqualität vieler Menschen im ländlichen Indien zu verbessern, sagt sie. Andererseits blieben die eigentlichen Ursachen von Armut aber unangetastet, da die finanzielle Abhängigkeit von Gebern kaum Spielraum für nachhaltigen sozialen und politischen Wandel biete. Der aus



Lebensmittelgeschäft des MKSS
(Foto: Stefan Mentschel)

Südindien stammende Nikhil Dey war bei der Suche nach politischen Alternativen auf die Gruppe gestoßen, nachdem er sein Studium in den USA abgebrochen hatte.

Die vier Aktivisten verband die Idee, auf lokaler Ebene für eine Veränderung der sozialen Strukturen und eine gerechtere Gesellschaft zu arbeiten. Das konnte jedoch nur gemeinsam mit den Menschen geschehen. Eine Konsequenz für die Gruppe war daher, auch ihre eigenen Bedürfnisse den Realitäten des ländlichen Rajasthan anzupassen. Devdungri im Distrikt Rajsamand wurden zu ihrem Arbeits- und Lebensmittelpunkt. Und wie der Großteil der Landbevölkerung lebten sie ausschließlich auf dem Niveau des staatlichen Mindestlohns. Dieser betrug damals 15 Rupien am Tag, was selbst für indische Verhältnisse gerade für das Notwendigste ausreichte. Die Inhalte der politischen Arbeit wurden von Anbeginn durch die Betroffenen und die Realitäten des Alltags bestimmt. „Die Menschen kannten die Probleme, aber fühlten sich hilflos, etwas dagegen zu tun. Wir gaben ihnen die Möglichkeit, sich zu organisieren und ihre Kräfte zu bündeln“, sagt Shanker. „Das war und ist die einzige Möglichkeit, sich erfolgreich zur Wehr zu setzen.“

Durch die einfache Lebensweise und ihre Offenheit erwarb die Gruppe das Vertrauen der lokalen Bevölkerung und fand engagierte Mitstreiter. Devdungri wurde zu einem Anlaufpunkt für Menschen, die von sozialen Ungerechtigkeiten betroffen waren und bei ihren Auseinandersetzungen mit lokalen Eliten und Behörden nicht weiterwußen. Nachdem der Rückhalt in der Region größer geworden war, wurde am 1. Mai 1990 der *Mazdoor Kisan Shakti Sangathan* - die Organisation zur Stärkung der Rechte von Arbeitern und Bauern - ins Leben gerufen. An der Gründungsversammlung in Devdungri nahmen mehr als 1.000 Menschen teil.

Öffentliche Anhörungen

Eine der ersten Initiativen des MKSS war der Kampf für die Auszahlung der

gesetzlich garantierten Mindestlöhne in staatlichen Entwicklungsprojekten wie im Straßen- und Kanalbau. Die dabei gemachten Erfahrungen offenbarten dem MKSS die eigentliche Ursache der Problematik: die fehlende Transparenz öffentlicher Ausgaben. Fast immer wurde ihnen die Einsichtnahme in Dokumente mit dem Hinweis auf Geheimhaltung verweigert. Die Behörden konnten sich dabei auf bestehende Gesetze berufen und so alle Unregelmäßigkeiten leicht vertuschen. Aus diesem Dilemma entstand die *Right-to-Information-Campaign*, deren ursprüngliches Ziel die rechtliche Absicherung der MKSS-Forderung nach Dokumenteneinsicht war. Die Aktivisten hofften, durch transparente Strukturen die Korruption einzudämmen, da es für Akteure in Politik, Wirtschaft und Verwaltung unmöglich würde, ihre eigenen Interessen auf Kosten der Bevölkerung durchzusetzen. Doch wie läßt sich diese Transparenz herstellen?

Im Dezember 1994 wurde in Rajasthan eine neue Phase der Korruptionsbekämpfung eingeleitet. Der MKSS veranstaltete in Kot Kirana im Distrikt Pali das erste von inzwischen mehr als einem Dutzend *Jan Sunwai* in der Region. Mehrere hundert Menschen konnten mobilisiert werden, an dieser öffentlichen Anhörung teilzunehmen. Und trotz erhebli-

cher Schwierigkeiten hatte es der MKSS geschafft, Dokumente der Lokalverwaltung zu beschaffen. Aus diesen gingen Unregelmäßigkeiten hervor, die in Kot Kirana öffentlich gemacht wurden. So enthielten die Personallisten mehrerer staatlicher Bauprojekte die Namen von Menschen, die nicht einen einzigen Tag auf den Baustellen zugegen waren. Wenige Monate später wurden auf dem zweiten *Jan Sunwai* in Bhim Lohnzahlungen von drei Millionen Rupien an eine Firma aufgedeckt, die nur auf dem Papier und in Form eines Bankkontos existierte.

Zwar ist die unmittelbare Wirkung eines *Jan Sunwai* lokal begrenzt. Doch die ersten vom MKSS organisierten Anhörungen lösten in ganz Rajasthan Reaktionen aus, denn erstmals wurden die auf Willkür und Korruption beruhenden Mechanismen der Verwaltung öffentlich hinterfragt und kritisiert. „Die finanziellen Beträge, die bei einem Korruptionsfall in einem Dorf im Spiel sind, mögen im Vergleich zu den großen Skandalen auf nationaler Ebene gering sein, doch sollte nicht vergessen werden, daß es in Indien mehr als eine halbe Million Dörfer gibt“, sagt Aruna. „Multipliziert man den Fall eines Dorfes mit dieser Zahl, haben wir das größte Korruptionsproblem überhaupt.“



Gründungsmitglieder des MKSS: Shanker Singh und Lal Singh
(Foto: Stefan Mentschel)

Die Funktionsweise der *Jan Sunwai* ist so einfach wie effektiv: Durch die Bekanntmachung der Mißstände und die Mobilisierung der Bevölkerung geraten die korrupten Netzwerke unter den Druck der Öffentlichkeit. Die Verantwortlichen sind gezwungen, Stellung zu beziehen. In einigen Fällen kam es so zur Rückerstattung veruntreuter Gelder, wie in den Dörfern Surajpura und Rawatmal im Distrikt Ajmer, wo gewählte Lokalpolitiker mehr als 150.000 Rupien zurückzahlten. Was die *Jan Sunwai* von anderen Formen der Korruptionsbekämpfung auf lokaler Ebene unterscheidet, sagt Nikkhil Dey, sei ihre Nachhaltigkeit. Durch die erzeugte Transparenz und die direkte Einbindung aller Bevölkerungsteile könne sich ein neues Bewußtsein für die Probleme entwickeln. Und Dey ergänzt: „Die Menschen sehen ihre eigenen Einflußmöglichkeiten auf politische Prozesse, denen sie zuvor hilflos gegenüberstanden.“

Sitzstreiks vor öffentlichen Einrichtungen und Demonstrationen waren und sind weitere Formen politischer Aktion des MKSS. Vor allem Ende der 90er Jahre kam aktive Unterstützung kasten- und religionsübergreifend aus allen Bevölkerungsschichten und dem gesamten politischen Spektrum vom hindunationalistischen rechten Rand bis zu den kommunistischen Gewerkschaften. Auch das Medieninteresse war groß und vor allem die Presse sympathisierte mit den Forderungen der Bewegung nach einem verbrieften Recht auf Transparenz der öffentlichen Ausgaben. Seit dem Unabhängigkeitskampf habe es keine politische Bewegung gegeben, die ein solch großes Interesse hervorgerufen hatte, sagt Bharat Dogra.

Nach zehn Jahren des politischen Kampfes erzielte die Kampagne einen ersten Teilerfolg. Im August 2000 verabschiedete die rajasthanische Landesregierung unter Ministerpräsident Ashok Gehlot von der *Congress*-Partei den *Right-to-Information-Act*. Das Gesetz garantiert den Zugang zu Dokumenten innerhalb von 30 Tagen nach einem entsprechenden Antrag, wird aber den Forderungen des MKSS nur zum Teil gerecht. Insgesamt zehn Absätze klassifizieren Ausnahmeregelungen. Und durch deren offene For-

mulierung bleibt den Verantwortlichen genug Interpretationsspielraum, um die Herausgabe von Unterlagen zu verhindern. Dennoch sollte der *Right-to-Information-Act* positiv bewertet werden, ist doch durch ihn erstmals der Zugang zu Dokumenten staatlicher Entwicklungsprojekte rechtlich garantiert. Darüber hinaus werden durch das Gesetz auch in diese Projekte eingebundene Privatunternehmen und NGO rechenenschaftspflichtig gemacht.

Exkurs: „National Campaign for People's Right to Information“

Die Erfolge des MKSS in Rajasthan haben auch in anderen Teilen Indiens ähnliche Bewegungen inspiriert. Und im August 1996 wurde in New Delhi eine *National Campaign for People's Right to Information* (NCPRI) ins Leben gerufen. NCPRI versteht sich jedoch nicht als institutionalisierte Dachorganisation aller regionalen Bewegungen, sondern vielmehr als ein Sammelbecken für Organisationen und Akteure aus Politik, Medien, Wissenschaft und anderen Bereichen der Gesellschaft. Die Beteiligten, welche alle auf freiwilliger Basis in der NCPRI mitarbeiten, sehen ihre Aufgabe vor allem darin, für ein landesweites Recht auf Information zu werben und durch ihre Aktivitäten das Anliegen im gesellschaftlichen Bewußtsein zu verankern.

In sechs weiteren Unionsstaaten (Assam, Delhi, Goa, Karnataka, Maharashtra und Tamil Nadu) wurden bereits *Right-to-Information*-Gesetze implementiert. Auf nationaler Ebene liegt seit dem Jahr 2000 ein Gesetzesentwurf vor, der allerdings bis heute nicht verabschiedet wurde. Der Regierungsentwurf der *Freedom-to-Information-Bill* wird darüber hinaus von der NCPRI in wichtigen Punkten als nicht ausreichend beanstandet. Der Hauptkritikpunkt ist, daß trotz der zunehmenden Privatisierung des öffentlichen Sektors nur staatliche Institutionen rechenenschaftspflichtig gemacht werden können.

Durchsetzung von „Right to Information“

In den Monaten nach Implementierung des Gesetzes stießen die MKSS-Aktivisten immer wieder auf Fälle, in denen sich lokale Behörden weigerten, das verbriefte Recht zu respektieren. Die Methoden reichten dabei bis zur Androhung von Gewalt. Als Beispiel sei hier der *Panchayat* Janawad im Distrikt Rajsamand erwähnt, in dem Bauern über mehrere Monate hinweg vergeblich versuchten, Einsicht in die Dokumente der regionalen Entwicklungsprojekte zwischen 1995 und 2000 zu erlangen. Mit Hilfe des MKSS und nach mehreren Sitzblockaden konnte schließlich die Herausgabe eines Teils der Dokumente erreicht werden. Mehr als 3.000 Menschen nahmen am wenige Monate später stattfindenden *Jan Sunwai* teil, auf dem die Ergebnisse ausgewertet wurden.

Allein im *Panchayat* Janawad wurden seit 1995 rund zwölf Millionen Rupien staatliche Entwicklungsgelder ausgegeben. Der MKSS konnte etwa die Hälfte dieser Summe untersuchen und fand heraus, daß mehr als 4,5 Millionen Rupien veruntreut wurden. Da die Mißstände nicht länger verheimlicht werden konnten, wurde eine aus lokalen Verwaltungsbeamten bestehende Untersuchungskommission eingesetzt, die jedoch keine Unregelmäßigkeiten feststellen konnte. Daraufhin sah sich Ministerpräsident Ashok Gehlot gezwungen, ein Regierungskommission zu benennen, die die Zusammenhänge noch einmal untersuchen sollte. Der vorgelegte Bericht widerlegte die erste Kommission in allen Punkten und deckte ein noch größeres Ausmaß der Korruption in Janawad auf: Insgesamt wurden rund 6,8 Millionen Rupien veruntreut. 49 von 141 Bauprojekten im Wert von rund 3,1 Millionen Rupien wurden nie ausgeführt; 51 Projekte im Wert von 3,2 Millionen Rupien waren nicht beendet worden, obwohl dies in den Unterlagen so vermerkt war, und etwa 500.000 Rupien flossen direkt in private Bauvorhaben.

„Der Report ist ein Meilenstein und zeigt, wie effektiv durch *Right to Information* Korruption aufgedeckt werden kann“, sagt Aruna Roy. Banna Lal, der

Vorsitzende der Untersuchungskommission, weist allerdings darauf hin, daß es Janawad lediglich ein *Panchayat* sei. „Übertragen auf die 9.186 anderen *Panchayats* in Rajasthan, wird das Ausmaß der Unregelmäßigkeiten gewaltig.“ Eine Woche nach Veröffentlichung des Berichts wurden drei in den Skandal verwickelte Beamte verhaftet. Es war das erste Mal, daß Verantwortliche durch den Druck der Öffentlichkeit zur Rechenschaft gezogen wurden.

Doch die erreichten Ziele sind angesichts der nach wie vor existenten Probleme nicht mehr als ein Hoffnungsschimmer. Es ist nicht ausreichend, Korruption „nur“ aufzudecken. Es bedarf Strategien, sie zu verhindern. Die Übernahme von Posten in der Lokalverwaltung ist dabei nur eine Möglichkeit. Inzwischen gibt es zwei vom MKSS politisch und finanziell unterstützte *Sarpanch* (Dorfvorsteher), die bei Wahlen erfolgreich waren. Im *Panchayat* Kushalpura (Distrikt Rajsamand) beispielsweise hat *Sarpanch* Narayan Singh die Institution der Dorfversammlung oder *Gram Sabha* revitalisiert, die seit seiner Wahl im Januar 2000 wieder regelmäßig vier Mal im Jahr zusammenkommt. Während einer solchen Versammlung werden anstehende Entwicklungsprojekte diskutiert. Die Projekte und Ausgaben werden zudem für alle sichtbar am Gebäude der Lokal-


verwaltung an die Hauswand geschrieben, was ein umständliches Einfordern von Dokumenten unnötig macht. Die Arbeit von Narayan Singh ist Beispiel, wie durch Transparenz und die Beteiligung aller Dorfbewohner an Entscheidungsprozessen bessere Resultate erzielt werden können.

Ausblick

Der MKSS ist heute in den Distrikten Ajmer, Bhilwara, Rajsamand und Pali aktiv, in denen insgesamt rund 600.000 Menschen leben. Neben den bis zu 15 Aktivisten, die permanent für den MKSS tätig sind, schätzt Bharat Dogra die Unterstützter und Sympathisanten in der Region auf etwa 100.000. Die Gründe für diese große Anhängerschaft sieht Dogra in der basisorientierten Arbeitsweise des MKSS. Sie beruhe auf der demokratischen Partizipation aller, so der Journalist, denn ohne die Beteiligung der Menschen könnten beispielsweise *Jan Sunwai* nicht erfolgreich sein. Alle Entscheidungen werden kollektiv getroffen, und die Arbeit ist transparent. Darüber hinaus akzeptiert der MKSS keine institutionellen Unterstützungsgelder, um sich seine Autonomie gegenüber dem Staat zu bewahren und nicht dem Vorwurf auszusetzen, selbst korrumpierbar zu sein. Der erste

Schritt in Richtung finanzieller Unabhängigkeit wurde 1992 gemacht. Damals eröffnete der MKSS den ersten von mittlerweile fünf *Mazdoor Kisan Kirana*. In diesen kleinen Geschäften werden Güter des täglichen Bedarfs verkauft, wobei der Profit der Läden für die Arbeit der Organisation verwendet wird. Zusammen mit privaten Spenden kann dadurch mittlerweile ein Großteil der Kosten gedeckt werden.

Trotz der bis heute erzielten Erfolge bleiben offene Fragen. Wie nachhaltig kann *Right to Information* bei der Korruptionsbekämpfung wirklich sein, wenn die Durchsetzung selbst implementierter Gesetze so schwierig ist? Wie sieht es in Regionen aus, in denen Organisationen wie der MKSS oder ähnlich Bewegungen nicht aktiv sind?

Es bleibt festzuhalten, daß die basisorientierte Arbeit des *Mazdoor Kisan Shakti Sangathan* einen Weg gezeigt hat, wie durch einfache und transparente Methoden erfolgreich - aber regional begrenzt - gegen Korruption vorgegangen werden kann. Um wirklich nachhaltige Veränderungen zu erreichen, bedarf es der Kombination einer effektiven Gesetzgebung und ihrer konsequenten Durchsetzung. Doch das setzt vor allem Ausdauer und Courage der Menschen voraus. 



Versammlung unter Vorsitz des vom MKSS unterstützten Dorfvorstehers
(Foto: Stefan Mentschel)

Zum Autor: Stefan Mentschel studiert Politikwissenschaften in Berlin. Zur Zeit schreibt er an seiner Diplomarbeit zum Thema Korruption und „Right to Information“ im ländlichen Rajasthan. Der Beitrag basiert auf aktuellen eigenen Recherchen des Autors vor Ort im Rahmen eines Forschungsaufenthaltes.