

Lex Folscheid

Wer bewacht die Wächter?

Die Theorie

Als Metapher für den Staat wählte der englische Philosoph Thomas Hobbes Mitte des 17. Jahrhunderts ein biblisches Ungeheuer, den Leviathan. Nicht gerade ein schmeichelhafter Vergleich. Doch Hobbes schrieb vor dem Hintergrund des englischen Bürgerkrieges. Um der eigenen Sicherheit willen, so Hobbes, seien die Menschen bereit, einen (großen) Teil ihrer Freiheiten an einen Staat zu übertragen, auch wenn sie damit ein Monster schaffen würden, das sich nicht mehr kontrollieren lässt.

Einige Jahrzehnte später kritisierte John Locke diese Ansicht mit den Worten: „Die Menschen machen sich solche Sorgen darum, wie sie den bösen Absichten von Mardern und Füchsen entgehen können, dass sie gleichzeitig kein Problem damit haben – und es im Gegenteil als Sicherheit erachten – von Löwen verschlungen zu werden.“

Mit diesen beiden Autoren waren die Positionen bereits vorgegeben, die wir auch heute noch in der Diskussion über Sicherheit und den Überwachungsstaat wiederfinden. Über alle Meinungsverschiedenheiten hinaus waren sich beide Autoren in einem Punkt jedoch einig, der mangelnden Vertrauenswürdigkeit des Staates. Ob biblisches Monster oder Löwe, Generationen von Staatstheoretikern traten dem Staat mit großer Skepsis gegenüber.

Eine Skepsis die uns heute abhanden gekommen ist. Die Gründe dafür sind vielfältig. Einer davon ist sicherlich, dass wir es heute nicht mehr mit dem absolutistischen englischen Staat des

17. Jahrhunderts zu tun haben, sondern mit dem modernen demokratischen Rechtsstaat. Die Macht wurde auf die Legislative, Exekutive und Judikative verteilt und das Parlament wird direkt durch das Volk gewählt und somit auch kontrolliert. Das Monster „Staat“ wurde also gezähmt?

Wenn man jedoch darüber diskutiert, ob der Staat neue Kompetenzen und Möglichkeiten erhalten soll, um die Gesellschaft zu überwachen, dann sollte man sich die Praxis anschauen.

Keineswegs! Der demokratische Staatsapparat ist eine Institution mit eigenen Interessen, der durchaus auch eine Eigendynamik entwickelt. So schrieb Max Weber bereits Anfang des 20. Jahrhunderts. „Die Bürokratie verbirgt ihr Wissen und Tun vor der Kritik soweit sie irgend kann.“ So entbrannte etwa in Deutschland in den 1980er Jahren eine wissenschaftliche Diskussion darüber, ob der Verwaltungsapparat über seine verfassungsrechtlichen Kompetenzen hinausgewachsen sei. Angeprangert wurde vor allem, dass die Verwaltung über Fachkompetenzen, Insiderinformationen und ein Ermessensspielraum verfügt, die sie *de facto* einer demokratischen Kontrolle entzog. Die Politik zieht den Kürzeren gegenüber der Verwaltung. Der Politiker steht dem „geschulten Beamten“ gegenüber wie ein „Dilettant“ gegenüber dem „Fachmann“,

schrieb bereits Max Weber. Nun kann man verstehen, warum so mancher Minister sich bei seinem ersten Arbeitstag wie bei seinem ersten Schultag fühlt.

Doch auch die Einflussnahme der Politik auf die Geschicke der Beamten stehen auf der Tagesordnung in unseren demokratischen Rechtsstaaten. Die Trennung zwischen der Verwaltung und der Politik besteht in der Theorie. Mit zunehmender Regierungszeit einer Partei verschwinden diese Grenzen jedoch. Wie die Verstrickung von Politik und Verwaltung in einem Land aussieht, in dem ein und die gleiche Partei über 40 Jahre hinweg fast ausnahmslos den Regierungschef stellt, braucht nicht weiter erläutert zu werden. Dass dabei gemischte Loyalitäten entstehen, ebenfalls nicht. Die Prinzipien der Gewaltenteilung und der Neutralität des Staatsapparates bleiben zwar bestehen, doch nur in der Theorie.

Wenn man jedoch darüber diskutiert, ob der Staat neue Kompetenzen und Möglichkeiten erhalten soll, um die Gesellschaft zu überwachen, dann sollte man sich die Praxis anschauen. Diese ist jedoch alles andere als vertrauens-erweckend.

Die Praxis

Am 20. Juli 1998 saß Rob Roemen in seinem Büro der *Journal*-Redaktion und schrieb an einer kleinen Notiz mit dem Titel „Minister Wolter der Steuerhinterziehung überführt“. In dem Text stand: „Michel Wolter [...] hat die Eintreiber der Mehrwertsteuer hinters Licht

geführt. Deshalb erhielt er jetzt einen Strafbescheid. 100 000 Franken muss er binnen einer bestimmten Frist überweisen, sonst wird der Minister, sofern er ein normaler Sterblicher ist (was noch zu beweisen ist), einige Zeit hinter schwedische Gardinen verschwinden.“ Es sollte eine Randnotiz werden, eine kleine Spitze gegen den damaligen Innenminister, um ihn ein bisschen zu ärgern. Was daraus entwuchs, hätte der Autor sich niemals träumen lassen.

Hintergrund des kleinen *Journal*-Artikels waren Ereignisse, die bereits mehrere Jahre zurücklagen. Damals war Michel Wolter Präsident der Luxemburger Tennisföderation (1987-1993) und einer der größten Befürworter eines nationalen Tenniszentrums. Dieses prestigereiche Projekt sollte in Esch gebaut werden, dem Wahlbezirk aus dem Wolter stammte. Da die Tennisföderation aber nicht über die notwendigen finanziellen Ressourcen verfügte, wurde die Stiftung zur Förderung des Tennis in Luxemburg gegründet, an der sich sowohl die Tennisföderation als auch der Staat und einzelne Tennisklubs beteiligten. Der Bau der Halle kostete insgesamt mehr als 3,5 Millionen Euro. Die am Bau beteiligten Unternehmen und Architekten verrechneten damals fast 350 000 Euro Mehrwertsteuer. Nach Beendigung des Baus beantragte die *Fiduciaire générale*, in der Wolter bis 1991 tätig war, im Auftrag der Stiftung die Rückerstattung dieser Summe beim Steueramt. Ein Vorgang, der normalerweise Jahre dauern würde. In diesem Fall wurde der Antrag innerhalb von 24 Stunden bearbeitet und genehmigt. Da die Stiftung jedoch ein gemeinnütziger Verein war, hätte sie aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen im vorliegenden Fall die TVA nicht zurückfordern dürfen. So sah es zumindest Paul Bleser, der damalige Direktor der Steuerbehörde, der das Geld zurückverlangte. Im Jahr 1996 zahlte das Sportministerium diese Summe an Stelle der Stiftung zurück. Nach internen Ermittlungen erließ der damalige Direktor der Steuerbehörde eine Geldstrafe von knapp 2 500 Euro gegen Wolter. Rob Roemen, der über einen Informanten von der Geldstrafe erfahren hatte, veröffentlichte dies wenige Tage später in dem besagten Artikel.

Die Reaktion von Wolter glich einem Rundumschlag. In einer ersten Phase reichte er Klagen ein gegen den Direktor des Steueramtes wegen der Geldstrafe,

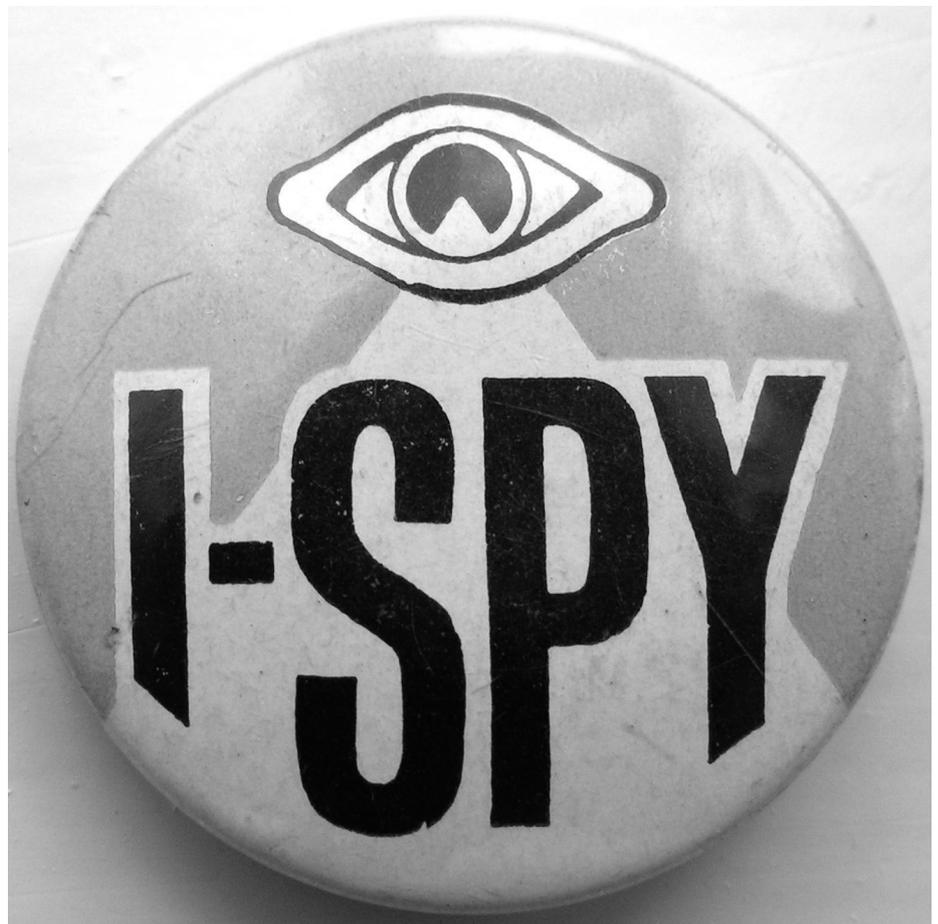
gegen Rob Roemen wegen Verleumdung und gegen Unbekannt wegen Verstoßes gegen das Berufsgeheimnis. Die Prozesse und Ermittlungen, die in der Folge anliefen, sollten die Fundamente des Luxemburger Rechtsstaates erschüttern.

Wolter gegen „Enregistrement“

Bei den internen Ermittlungen der Steuerbehörden hatte der zuständige Beamte, der den Antrag der Tennisstiftung in Rekordzeit bearbeitet hatte, angegeben, von Wolter unter Druck gesetzt worden zu sein. Direktor Paul Bleser hatte sich bei seiner Busgeldentscheidung auf diese Aussage gestützt, um zu belegen, dass Michel Wolter sich Steuervorteile erschleichen wollte. In dem Gerichtsverfahren gegen die Steuerbehörde revidierte der Beamte seine Aussage dann jedoch. Besonders brisant dabei war, dass er dies in einem Brief an seinen Arbeitgeber, den Finanzminister getan hatte. Finanz-

minister Jean-Claude Juncker war einerseits Parteikollege des Anklägers Michel Wolter und andererseits Mitangeklagter als Chef der Steuerbehörde. Das Finanzministerium ließ den Brief jedoch nicht wie zu erwarten war, dem Direktor der Steuerbehörde zustellen, sondern der gegnerischen Partei. Mit der Revidierung seiner Aussage entzog der Beamte der verhängten Geldbuße ihre Grundlage. Die Richter erklärten deshalb auch in erster Instanz, dass das Vorgehen von Michel Wolter gegenüber dem zuständigen Beamten nichts Strafbares enthalten habe. Direktor Paul Bleser erklärte nach dem Prozess, Einspruch gegen die Entscheidung einlegen zu wollen. Doch da gab es ein Problem. Nur der zuständige Minister, in diesem Fall Finanzminister Juncker, hätte Einspruch erheben können. Dieser ließ der Steuerverwaltung jedoch mitteilen, dass er einen Einspruch für „überflüssig“ halte. Der Antrag des Direktors auf Einspruch wurde somit abgelehnt.

© jovike



Wolter gegen Roemen

Neben der von Michel Wolter gegen Rob Roemen eingereichten Klage wegen Verleumdung wurde 1998 parallel von der Staatsanwaltschaft eine strafrechtliche Untersuchung eingeleitet, da man den Informanten ausfindig machen wollte, der die Information an das *Journal* weitergeleitet hatte. Soviel schienen den Ermittlern jedoch klar zu sein, es musste ein Beamter der Steuerverwaltung gewesen sein, der gegen das Berufsgeheimnis verstoßen hatte. Dabei handelte es sich um ein Delikt, das mit maximal sechs Monaten Gefängnis und einer Geldstrafe von 5 000 Euro bestraft werden kann. Trotzdem verhielten sich die Ermittlungsbeamten so, als ob es sich um eine Frage der nationalen Sicherheit handeln würde.

Am 19. Oktober durchsuchten Beamte der *Police judiciaire* die Räume der *Journal*-Redaktion und das Privathaus von Rob Roemen sowie die Kanzlei seiner Anwältin und beschlagnahmten Dokumente. Der Eifer der Ermittlungsbeamten ging jedoch noch weiter. Wie sich im Laufe der Befragungen Ende 2000 herausstellte, hatten die Beamten ebenfalls die Telefongespräche der *Journal*-Redaktion und von Rob Roemens Privatanschluss zurückverfolgt. Mit dieser Aktion konnten sie zwar nicht wissen, was der Inhalt der Telefongespräche war, jedoch konnten sie genau zurückverfolgen, mit wem Rob Roemen wann geredet hatte. Diese Aktionen sorgten für Entrüstung im In- und Ausland und zeigten die Grenzen eines mehr als hundertjährigen Pressegesetzes auf, das den Quellenschutz nicht kannte. Doch auch die Arbeit des Anwaltes wurde auf wesentliche Art und Weise beschnitten. Die Kanzlei eines Anwaltes und die Informationen, die er mit seinem Klienten austauschte, waren nicht mehr länger geschützt. Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof entschied im Februar 2003, dass die angewandten Maßnahmen „disproportional“ gewesen seien und einen Verstoß gegen Art. 10 (Freie Meinungsäußerung) und Art. 8 (Respekt der Privatsphäre) der Europäischen Menschenrechtskonvention darstellten.

Eine völlig neue Dimension erhielt die Affäre jedoch, als Ende 2000 an die Öffentlichkeit gelangte, dass ebenfalls die Verbindungen von Telefonanschlüssen der LSAP-Fraktion zurückverfolgt

worden waren, unter anderem diejenigen des heutigen Wirtschaftsministers Jeannot Krecké. Auf der Suche nach dem Informanten innerhalb der Steuerbehörde glaubte man eine Spur gefunden zu haben, die in die Reihen der damaligen Oppositionspartei führte. In ihrem verbissenen Eifer schreckten die Ermittlungsbehörden auch nicht vor der Immunität eines Parlamentariers zurück, um den Informanten innerhalb der Steuerbehörde ausfindig zu machen.

Die Affäre Roemen gegen Wolter zeigt, dass der Staatsapparat eine bedrohliche Eigendynamik entwickeln kann, die selbst vor den Fundamenten eines demokratischen Rechtsstaates nicht halt macht.

Zu diesem Zeitpunkt wurde das „Kontrollieren“ von Kommunikationen eines Zeugen oder eines Verdächtigen durch Art. 88-1 des Code d'instruction criminelle geregelt. Darin wurde festgehalten, dass „außergewöhnliche Umstände“ und „besondere Schwere“ vorliegen müssten, um solche Schritte zu rechtfertigen. Ein Verstoß gegen das Berufsgeheimnis erfüllte diesen Tatbestand jedoch nicht. Auch Justizminister Frieden erklärte vor dem Parlament, dass das Zurückverfolgen der Telefonanrufe im Fall Kreckés und Roemens nicht mit Art. 88-1 gerechtfertigt wurde. Der ermittelnde Untersuchungsrichter interpretierte den Paragraphen wahrscheinlich so, dass lediglich das Abhören von Telefongesprächen darunter fallen würde, das Zurückverfolgen von Telefonanrufen jedoch nicht. Das Einsehen von Telefonverbindungen, d. h., wann wer mit wem telefoniert hatte, stellte somit eine Grauzone dar. Mit einem Durchsuchungsbefehl bei der staatlichen Post verschafften sich die Ermittlungsbehörden offenbar direkten Zugang zu den Telefondaten. Besonders perfide war in diesem Zusammenhang, dass die Betroffenen weder davon erfuhren, dass Daten über sie eingesehen wurden, noch ein Recht darauf hatten, die Daten nach einer gewissen Zeit zerstören zu lassen. Was als „außergewöhnliche Maßnahme“ vom Gesetzgeber geplant war, wurde zu dem Zeitpunkt angeblich zu einer gängigen Praxis im Kampf gegen den Drogenhandel.

Als Justizminister Luc Frieden im Parlament mit der Affäre konfrontiert wurde, verbarrikadierte er sich hinter der Gewaltenteilung und wies darauf hin, dass er sich nicht in ein laufendes Verfahren einmischen und somit die Unabhängigkeit der Justiz gefährden wolle. Er versteckte sich damit hinter einer formellen Fassade, die jedoch nichts mit der Realität zu tun hatte. Die in diesem Fall ermittelnden Beamten der *Police judiciaire* unterstanden Innenminister Wolter, der zugleich Ankläger in dem Fall war. Als Frieden vor dem Parlament nach der möglichen Einflussnahme des Justizministers auf die Arbeit des Staatsanwaltes und des Untersuchungsrichters gefragt wurde, antwortete er ausweichend, er sei „kein Experte“ auf diesem Gebiet.

Angesichts der politischen Dimension dieser Affäre und der disproportionalen Mittel die eingesetzt wurden, sprach der Anwalt Fernand Entringer damals von einer « *procédure détournée de son but, à des fins malsaines, grâce à l'intervention de magistrats qui, eux, sont dégradés au niveau d'instruments, d'exécutants, de figurants de la politique politicienne* ».

Die Affäre Roemen gegen Wolter zeigt, dass der Staatsapparat eine bedrohliche Eigendynamik entwickeln kann, die selbst vor den Fundamenten eines demokratischen Rechtsstaates nicht halt macht. Auch wenn die Bedeutung dieser Affären in politischen Kreisen heruntergespielt wurde, so handelte es sich doch rückblickend um eine wahre Krise der staatlichen Institutionen.

Das Parlament diskutiert über das Wetter

Auszüge aus der Diskussion über die Zurückverfolgung der Telefonanrufe der LSAP-Fraktion. Sitzung vom 11. Oktober 2000.

M. Laurent Mosar (CSV):

- Ech wëll awer direkt hei betounen, dass dëst Gesetz och eng ganz Rei vu Garantië virgesäit, sou dass de Bierger doudsécher net schutzlos dëse Mesuren ausgeliewert ass. Ech wëll déi lo ...

(Interruption)

Här Krecké ...

M. Jeannot Krecké (LSAP):

- Wou sinn déi dann?

M. Laurent Mosar (CSV):

- ... liest d'Gesetz no, do sinn eng ganz Rei ...

M. Jeannot Krecké (LSAP):

- Neen, si sinn net applicabel.

M. Laurent Mosar (CSV):

- Ech hunn Iech gesot: Mir wëllen hei net iwwer déi Affär schwätzen!

M. Jeannot Krecké (LSAP):

- Mä dat ass awer wichteg!

M. Laurent Mosar (CSV):

- Neen, hei geet et drëm, fir ...

M. Jeannot Krecké (LSAP):

- Ah, sou!

M. Laurent Mosar (CSV):

- Hei geet et ëm allgemeng Prinzipien. Hei geet et net drëm, fir Är Affär ze kommentéieren.

M. Alex Bodry (LSAP), interpellateur:

- Här Mosar, schwätzt iwwer déi Grozon, déi mer an den Texter hunn an an der Praxis! Déi mussen ewech!

M. Jeannot Krecké (LSAP):

- Jo!

M. Laurent Mosar (CSV):

- Här Bodry, loosst ...

M. Alex Bodry (LSAP), interpellateur:

- Déi Aarbecht musst Dir dach kënne maachen hei op Grond vun deene Prinzipien, déi Der selwer zitíert hutt!

M. Laurent Mosar (CSV):

- Här Bodry, ech hunn Iech schwätze gelooss, loosst mech och vläicht emol hei Stellung huelen zu der Gesetzgebung, wéi se am Moment ass [...].

M. Jeannot Krecké (LSAP):

- Ass se dann applizéiert ginn?

M. Laurent Mosar (CSV):

- Här Krecké, et steet eis hei net zou ze jugéieren, ob d'Juridictionen ...

M. Jeannot Krecké (LSAP):

- Jo, jo, jo! Mir kënnen dann och iwwert d'Wieder schwätzen! Allez! Ma et ass dach wouer!

M. le Président:

- Loosst emol de Riedner schwätzen!

M. Laurent Mosar (CSV):

- Ech géif awer wëlle behaupten, dass dëst Gesetz am Prinzip dem Bierger déi Garantië bitt, déi et him erlaben, sech géint abusiv Iwwerwachungsmaassnahmen ze wieren [...]