

Eine Frage der Opportunität?

Interview mit Generalstaatsanwalt Robert Bieber über die Beziehungen zwischen Justiz und Exekutive

Vor 15 Jahren haben Sie forum zum ersten Mal ein Interview gegeben. Damals erklärten Sie im Zusammenhang mit der Wirtschaftskriminalität und den Möglichkeiten der Luxemburger Justiz dagegen vorzugehen: „Ich schäme mich für ein Land, das einen solchen Ruf hat.“ Geht es Ihnen heute in dieser Hinsicht besser?

Robert Bieber: Mein Gemütszustand ist unwichtig. Ob sich der Ruf von Luxemburg verbessert hat, erscheint mir nicht sicher. Die kürzlich erschienenen Fernsehreportagen von France 2 und BBC, die zwar kein Beispiel von Objektivität waren und in manchen Punkten Anlass zu berechtigter Kritik geben, werfen jedoch Fragen auf. Die dort kritisierten Steueroptimierungspraktiken sind formalrechtlich nicht zu beanstanden. Sie entsprechen dem geltenden Recht und beruhen auf internationalen Abkommen. Diese wurden den Ländern, aus denen die Kritik jetzt kommt, nicht aufgezwungen, sondern sie wurden von ihren jeweiligen Regierungen ausgehandelt und von ihren Parlamenten angenommen. Wenn, im Vergleich zu Luxemburg, sehr große und einflussreiche Länder solche Abkommen in dieser Form aushandeln, dann steht dahinter sicherlich ein eigenes Interesse. Bloß wird in der Berichterstattung häufig vergessen, auf diese Selbstverständlichkeit hinzuweisen ... Dieses Schweigen ist nicht weiter verwunderlich. Die betreffenden Praktiken sind zwar legal, jedoch moralisch nicht unbedenklich. Es ist nicht so ohne Weiteres einer breiten Bevölkerung vermittelbar, dass multinationale Konzerne, die wirtschaftlich sehr erfolgreich sind und zum Teil Milliardengewinne erwirtschaften, diese nicht in den Ländern versteuern, wo ihre Produktions- oder Hauptvertriebsstätten angesiedelt sind, sondern, zu wesentlich günstigeren Bedingungen, in Drittländern, wo sie lediglich wenn überhaupt eine kleine Niederlassung, wenn nicht gar nur einen Briefkasten unterhalten. Es ist nicht verwunderlich, dass solche Praktiken, auch wenn sie legal sind, nicht auf offene Zustimmung stoßen und die Sympathiewerte der profitierenden „Steueroasen“ nicht in die Höhe treiben. Dies wäre für Luxemburg nicht weiter bedenklich, wenn die aus solchen Praktiken gezogenen Einnahmen marginal wären. Leider ist der Anteil der betreffenden Aktivitäten an der Wirtschaftsleistung unseres Landes im Laufe der Jahre immer größer geworden. Die Luxemburger Wirtschaft beruht heutzutage zu fast 40 % auf der Finanz-„industrie“. Der Erfolg vieler anderer Wirtschaftszweige hängt unmittelbar mit ihr zusammen. Diese ungesunde Einseitigkeit nährt das Bild unseres Landes als eines schmarotzenden Profiteurs. Dieses schlechte Bild verdunkelt sich weiter in Zeiten einer schweren internationalen Wirtschaftskrise.

Welche Erwartungen werden in diesem Zusammenhang an die Justiz gestellt?

R. B.: Was die Vorbeugung und Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität betrifft, so werden zwei widersprüchliche Ansprüche laut. Zum einen sollen ausgedehnte Meldepflichten und eine rigorose Strafverfolgung die Zuverlässigkeit des Finanzplatzes international unter Beweis stellen. Zum anderen besteht jedoch die Versuchung, solche Vorschriften und eine konsequente Strafverfolgung als eine Behinderung des Finanzplatzes, ja als Standortnachteil anzusehen. Der in Folge der Finanzkrise gewachsene internationale Druck hat jedoch auch bei den letzten Skeptikern die Erkenntnis reifen lassen, dass es sich hierbei im Gegenteil, wenn nicht um einen Standortvorteil, auf jeden Fall um eine unablässige Bedingung handelt, um die Glaubwürdigkeit des Finanzplatzes zu gewährleisten.

Wie hat sich Ihrer Ansicht nach der Ruf der Justiz in Luxemburg in den letzten Jahren entwickelt?

R. B.: Das ist für mich schwer zu beurteilen. Ich glaube jedoch, dass das Bild der Justiz in der Öffentlichkeit besser geworden ist. Mit Bezug auf einige Ereignisse glaube ich auch – oder handelt es sich dabei bloß um eine Wunschvorstellung meinerseits? –, dass diese Verbesserung darauf zurückzuführen ist, dass die Justiz offener kommuniziert. Dadurch hat die Vorstellung, dass vieles „unter den Teppich gekehrt wird“ doch etwas abgenommen.

Wie hat sich allgemein das Verhältnis zur Exekutive gewandelt?

R. B.: Ich glaube schon, dass das politische Milieu Kenntnis davon genommen hat, auch wenn dies bei einigen Politikern vielleicht bloß widerstrebend der Fall sein mag, dass die Justiz eine Gewalt im Staate ist, ein „pouvoir“, und keine staatliche Verwaltung. Dies schließe ich auch aus den Vorarbeiten zum Gesetz über die Anstellung von jungen Magistraten sowie über die die Justiz betreffenden Teile der Verfassungsreform, wo sich die Justiz durch ihre Stellungnahmen stark eingebunden hat.

Die Beziehungen zwischen Justiz und Exekutive werden immer wieder durch vermeintliche Verfehlungen von Beamten oder Mitgliedern der Regierung belastet, wenn der Verdacht aufkommt, dass diese in der Ausübung ihres Berufes oder Mandates das Gesetz verletzt haben. Wann muss sich die Justiz einschalten?

R. B.: Sobald ein Anfangsverdacht besteht. Weder bei Bestechung noch bei Behinderung der Justiz muss eine Klage eingereicht werden, damit eine Untersuchung eingeleitet werden kann. Hier gibt es eine ziemlich häufige Verwechslung: Es gibt nur sehr wenige so genannte Anklage-Delikte, also Delikte wo eine Strafverfolgung bloß erfolgen kann, wenn die geschädigte Person Klage erhoben hat. Es handelt sich dabei vor allem um Straftaten im Bereich der Persönlichkeitsrechte, z. B. bei Verleumdung oder Verletzung der Privatsphäre. Außer in dieser sehr beschränkten Zahl von Fällen kann eine Untersuchung selbst ohne Klage eingeleitet werden und kann weitergeführt werden, selbst wenn der Kläger seine Klage zurückgezogen hat.

Vor kurzem wurde darüber spekuliert, ob ein Regierungsmitglied auf eine Bank Druck ausgeübt habe, um dafür zu sorgen, dass ein Privatunternehmen einen Kredit erhalte.

R. B.: Passen wir mal auf! Man kann nicht ohne Weiteres eine Nachfrage eines Ministers in diesem Fall automatisch als Ausübung von Druck bezeichnen. Dies heißt jedoch nicht, dass in einem solchen oder ähnlich gelagerten Fall nicht zu prüfen wäre, ob eine Straftat vorliegt, immer vorausgesetzt, dass es einen wirklichen Anfangsverdacht gibt.

Oft sind anliegende Justizverfahren gegen Beamte ein Vorwand für die Hierarchie, keine internen Untersuchungen einzuleiten. Wieso gibt es parallel zum strafrechtlichen Verfahren so selten disziplinarische Verfahren?

R. B.: Diese Frage müssen sie den politischen Verantwortlichen stellen.

Wer kümmert sich um das gute Funktionieren des Staates wenn nicht die Justiz?

R. B.: Lassen Sie uns nicht alles verwechseln! Die Staatsanwaltschaft hat die Mission, dafür zu sorgen, dass die Strafgesetze eingehalten werden, Punkt und Schluss. Diese Mission ist schon an sich sehr groß. Die Justiz ist nicht an vorderster Front zuständig für das gute Funktionieren des Staates. In unserem Rechtssystem ist dies grundsätzlich die Aufgabe der Abgeordnetenkommission und so schlussendlich der Wähler.

Die Abgeordnetenkommission kann diese Kontrolle aber kaum mehr wahrnehmen. Darüber hinaus stellen die Wähler bald nur noch die Hälfte der Luxemburger Gesellschaft.

R. B.: Es stimmt, dass die Abgeordnetenkommission die Luxemburger Gesellschaft nur noch sehr unvollständig repräsentiert. Auch die Rollenverteilung zwischen Regierung und Parlament ist nicht mehr klar, wobei die Gewaltenteilung, die gegenseitige Unabhängigkeit, ja auch zwischen Exekutive und Legislative funktionieren sollte und nicht nur – wie immer darauf hingewiesen wird – zwischen Exekutive und Judikative. In Deutschland und Frankreich hat mich in dieser Hinsicht immer die Arbeit der *Enquête*-Kommissionen sehr beeindruckt. Ob die Voraussetzungen dafür jedoch in Luxemburg bestehen, ist – mit Verlaub gesagt – mit Skepsis zu beurteilen.

Sollte man neben den juristischen auch moralische Ansprüche an die Exekutive eines Landes stellen?

R. B.: Aus Ihrer Fragestellung ergibt sich eine starke Resignation. Man soll nicht nur, sondern muss moralische Ansprüche an die Exekutive und, darüber hinaus, an alle Institutionen stellen.

Wie steht es um die Neutralität der Justiz und des Staatsanwalts? Läuft die Justiz nicht manchmal Gefahr, bei der Verfolgung ihrer Mission selber zum Akteur zu werden? In Italien ging die Frustration der Justiz so weit, dass Staatsanwälte in die Politik eintraten, um das System zu ändern.

R. B.: Für die Ausübung ihrer Mission ist es wesentlich, dass die Justiz neutral und unabhängig ist. Zur Justiz gehört nicht nur das Gericht, sondern auch die Staatsanwaltschaft. Diese hat, nicht weniger als das Gericht, neutral und unabhängig zu sein. Denn in der Praxis ist es die Staatsanwaltschaft, die entscheidet, mit welchen Strafsachen die Gerichte befasst werden und mit welchen nicht. Sie hat die Befugnis nach Opportunitäts Gesichtspunkten zu entscheiden, ob eine Straftat, die ihr zur Kenntnis gebracht wurde, strafrechtlich verfolgt wird oder nicht. Sie übt diesbezüglich faktisch eine nicht unerhebliche Macht aus. Was nützt nun aber ein unabhängiges Gericht, wenn es mit wichtigen Angelegenheiten von einer voreingenommenen und abhängigen Staatsanwaltschaft nicht befasst wird? Es ist also nicht nur das Gericht, sondern auch die Staatsanwaltschaft, die neutral und unabhängig zu sein hat.

Ich möchte meine Frage anders formulieren: Wie geht der Staatsanwalt mit der Versuchung um, im Zuge der Ermittlungen selber eine aktive Rolle zu spielen – etwa durch Kommunikation und Medienarbeit?

R. B.: Tatsächlich benötigt auch die Justiz die Akzeptanz der Bevölkerung und deshalb muss sie sich manchmal erklären. Diese Aufgabe macht einen manchmal objektiv zum Akteur, auch wenn das nicht das Ziel ist und wir uns etwas unwohl dabei fühlen.

Sie haben eben „Opportunitäts Gesichtspunkte“ erwähnt. Kann eine Untersuchung „opportun“ sein, wenn es um die Glaubwürdigkeit des Staates geht?

R. B.: Die Opportunität einer strafrechtlichen Untersuchung wird diskutiert, wenn jemand zum Beispiel drei Bananen stiehlt, wenn also der Aufwand der Untersuchung nicht im Verhältnis zur Schwere der Straftat steht. Beim Verdacht auf Korruption, Interessenvermischung usw. – also in Angelegenheiten, die die Glaubwürdigkeit des Staates betreffen, gibt es über die Opportunität einer Untersuchung keine Zweifel. Wie gesagt: Ein konkreter Anfangsverdacht genügt, damit die Staatsanwaltschaft tätig wird.

Besten Dank!

(22. Mai 2012 / JST)